

# El Salvador: Diagnóstico y Propuestas para el Desarrollo Municipal



# El Salvador: Diagnóstico y Propuestas para el Desarrollo Municipal

Víctor A. Ramírez  
Leslie Quiñónez Basagoitia  
Mitchell A. Seligson  
Ricardo Córdova Macías  
**COMURES**



**El Salvador:**  
**Diagnóstico y Propuestas para el Desarrollo Municipal**  
Primera edición  
2500 ejemplares  
Todos los derechos reservados  
© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo  
Impreso por Stellar Computing, S.A. de C.V.  
San Salvador, El Salvador. Enero de 1997

Esta publicación ha contado con el apoyo de la **Fundación Friedrich Ebert**

VII. Conclusiones.....	46
ANEXOS.....	49
<b>CAPITULO II Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales: 1990-1993.</b>	
<b>Leslie Quiñonez Basagoitia</b>	
Introducción.....	84
I. Análisis sobre la Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales, período 1990-1993.....	86
1.- Estructura de Ingresos y Egresos Municipales.....	86
1.1. Rubros de Ingresos Municipales.....	86
1.2. Rubros de Egresos Municipales.....	88
2.- Análisis de la Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales entre 1990-1993.....	89
2.1. Relación Población, Ingresos y Egresos Municipales.....	89
II. Posibilidades para el Mejoramiento de la Situación Financiera Municipal.....	94
1. Algunas opciones para el fortalecimiento de los Ingresos Municipales en el marco de una Reforma a la Ley Tributaria Municipal.....	94
1.1. Ley Tributaria Municipal.....	94
1.2. Alternativas para Incrementar los Ingresos Municipales.....	95
CONCLUSIONES GENERALES.....	97
BIBLIOGRAFIA.....	98
<b>CAPITULO III La Opinión Pública Frente a los Gobiernos Locales</b>	
<b>Mitchell A. Seligson Ricardo Córdova Macías</b>	
Fundamento de las preguntas.....	102

VII. Conclusiones.....	46
ANEXOS.....	49
<b>CAPITULO II Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales: 1990-1993.</b>	
<b>Leslie Quiñonez Basagoitia</b>	
Introducción.....	84
<b>I. Análisis sobre la Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales, período 1990-1993.....</b>	<b>86</b>
1.- Estructura de Ingresos y Egresos Municipales.....	86
1.1. Rubros de Ingresos Municipales.....	86
1.2. Rubros de Egresos Municipales.....	88
2.- Análisis de la Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales entre 1990-1993.....	89
2.1. Relación Población, Ingresos y Egresos Municipales.....	89
<b>II. Posibilidades para el Mejoramiento de la Situación Financiera Municipal.....</b>	<b>94</b>
1. Algunas opciones para el fortalecimiento de los Ingresos Municipales en el marco de una Reforma a la Ley Tributaria Municipal.....	94
1.1. Ley Tributaria Municipal.....	94
1.2. Alternativas para Incrementar los Ingresos Municipales.....	95
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>98</b>
<b>CAPITULO III La Opinión Pública Frente a los Gobiernos Locales</b>	
<b>Mitchell A. Seligson</b> <b>Ricardo Córdova Macías</b>	
Fundamento de las preguntas.....	102

Preguntas sobre gobierno local.....	104
Participación en el gobierno local.....	108
Satisfacción con el gobierno local.....	113
Legitimidad del gobierno local frente al gobierno nacional.....	120
Resumen.....	123

**CAPÍTULO IV Desarrollo Local, Descentralización y los Gobiernos Municipales**

**COMURES**

Antecedentes.....	127
A. Componentes.....	130
1. Desarrollo Local.....	130
2. Fortalecimiento Municipal.....	131
3. Descentralización.....	133
4. Participación.....	134
B. Marco Institucional.....	135
C. Financiamiento.....	138

**CAPÍTULO V Síntesis Acuerdos XI Congreso Nacional de Alcaldes/96 y posibles acciones respectivas.**

**COMURES**

1.- Fortalecimiento financiero de los Gobiernos Municipales.....	142
2.- Fortalecimiento Autonomía Municipal.....	144
3.- Fortalecimiento relaciones de los gobiernos locales y los sectores públicos y privados.....	145

## **PRESENTACION**

La preparación de este volumen de lecturas ha sido motivado por la necesidad sentida en nuestra realidad de contar con aportes innovadores en el campo municipal, tratando de que se constituyan en herramientas valiosas que ayuden a comprender la dinámica del quehacer municipal y potenciar la capacidad de los gobiernos municipales para impulsar el desarrollo local.

En el trabajo de los "Indicadores Básicos y Gasto Social a nivel Municipal", el lector encontrará en este documento datos sobre la asignación de recursos del FIS a los municipios en el sector de la educación; municipios beneficiados por programas del FIS (1991-1994); proyectos de educación; asignación del FIS a municipios no atendidos en el sector educación; y mucha otra información social desagregada a nivel municipal. En suma, información que pudiera ser relevante para consultas posteriores.

El segundo material que se presenta, trata de ofrecer respuesta a tres aspectos: ¿Cómo se financian los municipios? ¿Cómo satisfacen las necesidades municipales? y ¿Cuáles son las capacidades que tienen los municipios para aumentar sus recursos financieros?

El documento comprende, por tanto, información que puede resultar de mucho interés para comprender la clasificación de los ingresos y gastos municipales, tal como es usual emplearlos para la elaboración de los presupuestos de ingresos y gastos en las Alcaldías del país. La clasificación podrá ser de utilidad a quienes se inician en el hacer municipal.

El tercer documento: "La Opinión Pública Frente a los Gobiernos Locales", es una separata del Capítulo III del Libro: DE LA GUERRA A LA PAZ. Una cultura Política en Transición. El trabajo ofrece información sobre asistencia a sesiones (Cabildos) convocadas por los Concejos Municipales; ofrece cuadros sobre pedidos de ayuda a las Alcaldías; datos sobre niveles de satisfacción con el gobierno municipal y otros datos obtenidos por medio de encuestas para explorar el tema de la relación empírica de los gobiernos locales con el proceso de democratización que vive el país.

Los tres trabajos mencionados corresponden a investigaciones realizadas por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) en los dos últimos años.

El cuarto documento es la posición de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) sobre DESARROLLO LOCAL, LA DESCENTRALIZACION Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, surgida como producto del X Congreso Nacional de Alcaldes realizado en 1995.

COMURES fue creada en 1941 y constituye una de las más antiguas Asociaciones Nacionales de Municipalidades de Centro América. En los últimos años ha alcanzado un importante grado de consolidación gremial, de carácter democrático, representativo e independiente de cualquier filiación partidaria. La Corporación ha acumulado una tradición de apoyo a los gobiernos locales y una capacidad de propuesta de cambio.

El Documento de COMURES se acompaña de un material anexo que resume las últimas resoluciones del XI Congreso Nacional de Alcaldes, realizado en 1996 en el cual se puede visualizar la dirección y sentido de los acuerdos realizados por el gremio en cuanto a los temas de: fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales; fortalecimiento de la autonomía municipal; y el fortalecimiento de los gobiernos locales y los sectores públicos y privados; temáticas que se han mantenido en los últimos tres congresos con sus particularidades específicas y con los avances respectivos.

Con estos materiales, se espera contribuir a una mejor comprensión del papel del gobierno local, así como ayudar a reconocerlo y comprenderlo en la complejidad de sus estructuras y en el sentido y trascendencia de su acción.

Esta compilación se publica como parte de un convenio de cooperación técnica suscrito entre la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, para capacitar candidatos a alcaldes y alcaldes electos en el marco del proceso electoral de marzo de 1997.

San Salvador, enero de 1997

**FUNDAUNGO**

**COMURES**

## **CAPITULO I**

# **INDICADORES BASICOS Y GASTO SOCIAL A NIVEL MUNICIPAL.**

**Víctor A. Ramírez**

**CAPITULO I**

**INDICADORES BASICOS Y GASTO SOCIAL  
A NIVEL MUNICIPAL.**

**Víctor A. Ramírez**

## INTRODUCCION

La inversión en recursos humanos puede incrementar la productividad y mejorar la distribución de los ingresos. Invertir en el presente en educación, salud, vivienda y nutrición, significa percibir mejores resultados económicos y sociales en el futuro, producto de las rentabilidades de largo plazo de la inversión social.

Aparentemente existe una discusión entre lo que hay que considerar gasto social e inversión social. Conceptualmente, se ha manejado que el gasto es una erogación que, una vez realizada, no es posible obtener una recuperación del recurso gastado. Por su lado, la inversión se define como el incremento de recursos capaces de aumentar el acervo de capital.

En el ámbito social, los conceptos gasto social e inversión social, aunque no deberían de ser lo mismo, con el tiempo se ha llegado a aceptarlos como sinónimos. Antes, como ejemplo, se llamaba gasto social al pago de salarios de los docentes, ya que únicamente servía como un gasto corriente; recientemente ese tipo de gasto es clasificado y medido como inversión social, porque se reconoce que de alguna forma se obtendrá rentabilidad social en el futuro, a través de los educandos.

El presente estudio no hace distinción entre gasto social e inversión social, por dos razones: primera, no es objetivo de este trabajo entrar a la discusión de diferenciar la naturaleza de la dotación de recursos entre gasto o inversión social; la segunda razón tiene que ver con el destino de los recursos, que en esta investigación están ligados al ámbito de la inversión en infraestructura, por tanto se da como hecho que es inversión social. Por esas razones, en este trabajo los conceptos gasto social o inversión social son usados indistintamente, pero significando incremento de recursos para aumentar el acervo de inversión en capital humano.

El estudio que se presenta, tiene como objetivos fundamentales mostrar las deficiencias sociales que más adolece la población salvadoreña, especialmente la extremadamente pobre; describir sintéticamente las actividades de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y el Fondo de Inversión Social (FIS) principalmente en lo concerniente a la distribución del gasto y destino del mismo; y profundizar en el análisis del gasto realizado por el FIS hacia el sector educación a nivel de municipios, de tal forma que nos permita evaluar qué se ha dado y qué falta por hacer en las comunidades de El Salvador.

El primer capítulo explica sintéticamente la parte metodológica de medición de la pobreza y una distribución de la misma a nivel de departamentos, señalando aquellos que se encuentran en mejor situación y cuales en peores condiciones.

En el segundo capítulo, se presenta un panorama general de la situación de pobreza de El Salvador a partir de indicadores sociales básicos relacionados con el acceso a servicios educativos y de salud. Asimismo, se describen indicadores que tienen relación directa con la posesión de servicios de infraestructura básica, como el agua y la electricidad.

La descripción institucional del FIS y SRN/CONARA, como los entes principales de atender las necesidades de la población relacionadas con carencias de infraestructura básica, es expuesta en el capítulo III. Mientras que en el capítulo IV, se expone la forma en que el FIS y SRN/CONARA han focalizado sus recursos para la atención de los grupos poblacionales más pobres y se cuantifica el gasto realizado y/o asignado.

El capítulo V contiene un análisis de la oferta de recursos destinados por el FIS, específicamente para educación. Se realiza una exposición de cómo los municipios han sido beneficiados con el gasto educativo del FIS, resaltando aquellos que por razones diversas no han recibido tal beneficio.

La dispersión y diversidad de información obligó a que el análisis se limitara al sector educación, considerando que es el elemento fundamental dentro de una política social y que guarda una estrecha relación con otras variables sociales.

En el capítulo VI se presenta un análisis de demanda, a partir de los recursos que el FIS requiere para lograr aumentos sustantivos de cobertura educativa. Se hace una evaluación de las posibilidades del FIS para poder hacer frente a la administración de una cartera financiera para educación, mucho mayor que la que ha venido manejando. También se señala cuál sería el compromiso del Estado para cubrir las demandas potenciales de gastos recurrentes.

Por último, el trabajo contiene una serie de conclusiones extraídas de la investigación, cuyo punto focal está dirigido a establecer un mejoramiento en la selección de criterios, para la aplicación del principio de focalización del gasto hacia los grupos poblacionales más pobres.

San Salvador, Junio de 1995

Víctor A. Ramírez

## I. LA POBREZA EN EL SALVADOR

### A. Metodología de Medición

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, elaborada por el Ministerio de Planificación, es el instrumento que en El Salvador sirve para medir la pobreza. El objetivo general es el de generar información estadística, cualitativa y cuantitativa, relacionada con las condiciones socioeconómicas y demográficas de los hogares salvadoreños, con el fin que sirva de base para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos.

Esta Encuesta utiliza un tamaño de muestra aproximado de 20,000 hogares, los cuales están ubicados tanto en la zona urbana como rural.

Con el propósito de lograr una mejor cobertura, la Encuesta divide al país en cinco regiones geográficas. La región I constituida por: Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate; la región II formada por: La Libertad, San Salvador, Chalatenango y Cuscatlán; la región III que agrupa a: San Vicente, La Paz y Cabañas; la región IV que reúne a: Usulután, San Miguel, Morazán y la Unión; por último tenemos el Area Metropolitana de San Salvador constituida por: área urbana de San Salvador y los municipios de Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador.

De acuerdo con las variables que se investigan, la unidad de análisis puede ser el individuo, la vivienda o el hogar. El diseño utilizado en la Encuesta corresponde a un muestreo probabilístico en tres etapas de selección, con probabilidad proporcional al tamaño en cada una de las mismas.

A través de la Encuesta de Hogares se obtiene información para medir la pobreza, mediante dos metodologías: hogares pobres según la Línea de Pobreza y hogares pobres según las Necesidades Básicas Insatisfechas.

El método de la Línea de Pobreza utiliza la relación entre ingreso y costo de la canasta básica alimentaria. Así, los hogares pobres son aquellos cuyo ingreso familiar no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica ampliada ( dos veces el costo de la canasta básica alimentaria).

En 1992, el 59.6 por ciento de los hogares estaban en situación de pobreza, es decir, no alcanzaban a cubrir con su ingreso, el costo de dos veces la canasta básica alimentaria. Para 1994, los hogares en situación de pobreza mostraron una mejoría al bajar el porcentaje a 52.4 por ciento.

Por su parte, la metodología según el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas, considera a un hogar como pobre si cumple con una de las características siguientes:

- Más de tres personas por habitación.
- Menores de 7 a 12 años de edad que no asisten a la escuela.
- No posee servicio de agua por cañería.
- No posee servicio sanitario.

En el área rural no se considera el criterio de posesión de servicio de agua por cañería. Según datos preliminares, en 1992 el 65.1 por ciento de los hogares cumplía con al menos una característica de las señaladas; dicha cifra bajó para 1994 a 60.9 por ciento.

Básicamente, la metodología de la Línea de Pobreza es la que más se ha venido utilizando en el país, basada en ella se presenta a continuación la distribución de la pobreza a nivel de departamentos.

#### **B. Distribución de la Pobreza por Departamentos**

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de MIPLAN, señalaba que el 23.15 por ciento de los hogares salvadoreños estaba en situación de pobreza extrema, en 1994.

El cuadro No. 1 muestra la pobreza y la participación porcentual por departamento de la población en extrema pobreza. Los departamentos que muestran los porcentajes más altos de hogares en situación de extrema pobreza son: Morazán, Cabañas, Chalatenango, Ahuachapán y Cuscatlán, con cifras de 47.46, 47.27, 41.12, 36.32, y 35.60 por ciento respectivamente. A juzgar por los niveles de pobreza extrema en esos departamentos se supondría que el mayor gasto social debería ser orientado hacia la población ubicada en los mismos. Sin embargo, si se toma el criterio del número absoluto de personas viviendo en extrema pobreza en cada uno de los departamentos la metodología de aplicación del gasto cambia.

El mismo cuadro contiene las cifras de la distribución porcentual de la población en extrema pobreza por departamento. Esto significa que del 100 por ciento de pobres extremos, San Salvador, La libertad, Santa Ana y San Miguel tienen en conjunto el 53.2 por ciento de esas personas. Este criterio es el que ha sido adoptado por el FIS para orientar el gasto, como una forma de focalizarlo hacia los más pobres.

Cuadro No. 1  
DISTRIBUCION DE LA POBREZA Y DE LA POBLACION  
POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	% HOGARES EXT. POBREZA	% HOGARES POBRES	DISTRIBUCION DE LA POBLACION	
			TOTAL	EXTREMA POBREZA
Ahuachapán	36.32	32.86	5.2	5.7
Santa Ana	25.09	32.74	8.9	9.0
Sonsonate	20.59	35.18	7.0	7.3
Chalatenango	41.12	30.19	3.6	3.8
La Libertad	18.46	30.10	10.3	10.6
San Salvador	11.52	26.57	29.3	25.8
Cuscatlán	35.60	26.20	3.3	3.5
La Paz	27.64	32.16	4.9	5.1
Cabañas	47.27	26.58	2.7	3.0
San Vicente	32.48	34.05	2.7	2.8
Usulután	33.37	31.19	6.3	6.6
San Miguel	27.87	30.67	7.5	7.8
Morazán	47.46	25.49	3.3	3.6
La Unión	26.30	30.38	5.0	5.4
<b>Total</b>	<b>23.15</b>	<b>29.63</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta de Hogares 1994, MIPLAN; y FIS.

Los departamentos que menor participación tienen en la estructura de pobres extremos, son los que menor asignación de recursos han recibido, tal como se mostrará más adelante.

## II. COMPORTAMIENTO DE INDICADORES SOCIALES BASICOS

Esta sección pretende describir la situación de algunos indicadores de las condiciones sociales de la población salvadoreña, de tal forma de tener una idea de la magnitud de los problemas que faltan por superar o al menos disminuir, a través de acciones coordinadas y administradas desde instituciones como el Fondo de Inversión Social y la Secretaría de Reconstrucción Nacional; así como a través del gasto que se realiza a partir de las instituciones ligadas a cada uno de los sectores sociales.

## A. EDUCACION

Los siguientes indicadores de educación son los que comúnmente se presentan para mostrar el nivel educativo de un país. Entre ellos hay una estrecha relación lo cual favorece el análisis.

### 1. Escolaridad Promedio

La escolaridad promedio es un indicador del nivel educativo que una sociedad tiene. En El Salvador, las personas mayores de nueve años tienen en promedio 4.26 grados aprobados; en la zona urbana el promedio es de 5.43 grados y en la rural de tan solo 2.69 grados, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Estos promedios muestran que el nivel educativo de los salvadoreños continúa siendo bajo, producto de las deficiencias educativas en todos los niveles.

Cuadro No.2  
ESCOLARIDAD PROMEDIO  
PERSONAS MAYORES DE 9 AÑOS

DEPARTAMENTO	TOTAL	URBANO	RURAL
Ahuachapán	3.12	4.49	2.57
Santa Ana	3.87	4.97	2.56
Sonsonate	3.79	5.2	2.63
Chalatenango	3.27	4.48	2.65
La Libertad	4.18	5.68	2.75
San Salvador	5.65	5.97	3.64
Cuscatlán	3.97	4.97	3.22
La Paz	3.96	4.8	3.39
Cabañas	2.73	4.44	1.71
San Vicente	3.44	4.93	2.4
Usulután	3.59	4.56	2.75
San Miguel	3.74	4.94	2.26
Morazán	2.38	3.36	1.98
La Unión	2.78	4.09	2.36
Total	4.26	5.43	2.69

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

A nivel de departamento, la zona rural de Morazán, Cabañas, San Miguel y La Unión, presentan los niveles más bajos. En general la zona oriental es la que muestra los promedios de escolaridad más deficientes.

Del total de departamentos, San Salvador y La Libertad son los que muestran el promedio de años aprobados más alto, lo cual se explica por la alta concentración de la oferta educativa en estos departamentos, que facilita el acceso al servicio a muchos hogares en situación de pobreza.

## 2. Analfabetismo

Geográficamente, la zona oriental del país es la que presenta las tasas de analfabetismo más altas, especialmente las que se refieren al área rural, tal como se presentan a continuación:

La Unión	41.14	por	ciento
Morazán	50.00	"	"
San Miguel	44.48	"	"
Usulután	39.17	"	"

Sin embargo, existen otros departamentos que también sufren de altas cifras de analfabetismo en la zona rural, tal es el caso de San Vicente y Cabañas, con tasas de 40.55 y 47.82 por ciento respectivamente, como se señala en el siguiente cuadro.

Cuadro No.3  
TASAS DE ANALFABETISMO  
PERSONAS DE 9 AÑOS Y MAS

DEPARTAMENTO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
Ahuachapán	34.82	22.52	39.83
Santa ana	23.86	14.79	34.76
Sonsonate	26.78	14.38	36.98
Chalatenango	30.05	16.92	36.68
La Libertad	22.79	12.36	32.74
San Salvador	11.54	9.24	26.37
Cuscatlán	23.11	13.14	30.58
La Paz	22.58	16.23	26.80
Cabañas	36.67	17.95	47.82
San Vicente	30.64	16.51	40.55
Usulután	30.19	19.82	39.17
San Miguel	29.63	17.66	44.48
Morazán	44.44	30.77	50.00
La Unión	37.36	25.33	41.14
Total	23.19	13.07	36.72

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

Los departamentos que presentan mejor panorama en relación a esta variable, son en su orden: San Salvador, La Paz, La Libertad y Santa Ana. Esta mejor posición está influenciada por las relativamente bajas tasas de analfabetismo en la zona urbana; sin embargo, en la zona rural todos los departamentos presentan elevados índices.

### 3. Asistencia

El cuadro siguiente contiene datos de los porcentajes de hogares que tienen niños de 7 a 12 años y que además asisten a la escuela. Sin importar el grado al que asistan, este indicador es interesante debido a que se mide, por exclusión, el porcentaje de hogares que teniendo niños, en esas edades, son marginados del sistema educativo.

A nivel total país, el departamento que está peor es Cabañas, ya que del 100 por ciento de hogares con niños de 7 a 12 años, el 70.2 por ciento de los mismos, tiene niños asistiendo a escuelas, significando que el 29.8 por ciento de los hogares se ven excluidos de los beneficios del sistema educativo. Esta situación está fuertemente influenciada por el comportamiento de la zona rural, en donde sólo el 60 por ciento de los hogares tiene niños que asisten, el 40 por ciento restante no lo hacen.

Los departamentos que, a nivel de zona rural presentan mejor posición frente a los demás, en su orden son: San Salvador, San Vicente y San Miguel. Sin embargo, debe aclararse que en términos absolutos es muy posible que el panorama sea distinto y podría suceder que más de un departamento que tiene porcentajes de inasistencia bajos, tenga en cifras absolutas más hogares con hijos que no asisten.

Por lo tanto, la aplicación de una política social efectiva, dependerá del criterio que se utilice para focalizar los recursos.

Cuadro No. 4  
 PORCENTAJE DE HOGARES CON NIÑOS DE 7 A 12 AÑOS  
 QUE ASISTEN A LA ESCUELA

DEPARTAMENTO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
Ahuachapán	73.16	94.29	67.94
Santa ana	81.93	90.32	74.68
Sonsonate	75.39	85.92	68.75
Chalatenango	79.28	90.00	76.32
La Libertad	75.39	90.36	63.20
San Salvador	91.82	93.01	86.21
Cuscatlán	80.49	97.30	72.88
La Paz	83.77	87.27	81.45
Cabañas	70.22	92.75	60.00
San Vicente	88.42	93.33	85.85
Usulután	85.89	93.10	80.91
San Miguel	88.42	91.13	85.71
Morazán	74.96	89.66	70.49
La Unión	77.98	77.78	78.03
Total	83.34	91.55	75.27

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

## B. SALUD

Debido a que se carece de un mapa de morbilidad completo para El Salvador, se presentan los siguientes indicadores que guardan una estrecha vinculación. La incidencia de diarrea en la población es la segunda enfermedad que más padecen los salvadoreños, especialmente en niños menores de 5 años, en quienes es causa de muerte, de allí la importancia de relacionarla con los otros indicadores referentes a la posesión de infraestructura básica.

### 1. Incidencia de Diarrea

Una de las causas más frecuentes por las que la población salvadoreña muere es la diarrea. Los índices diarreicos, a nivel total país fluctúan entre el 5 y el 16 por ciento de la población que enferma. El departamento de Cabañas presenta el índice más alto, seguido de La Unión, Morazán y San Miguel ( Ver el cuadro No.5)

En las zonas urbanas La Unión es el que presenta el porcentaje más alto de hogares que enferman de diarrea, seguido de Ahuachapán y Morazán; mientras que en la zona rural, Cabañas aparece con el índice más alto, seguido de la Unión y Morazán. Las causas de que estos departamentos tengan mayor incidencia de diarrea pueden estar ligadas a la inexistencia de servicios sanitarios, falta de acceso al agua potable, deficiente nutrición y otros.

Los departamentos que, según la Encuesta de Hogares, presentan una mejor situación son: Santa Ana, Chalatenango y Cuscatlán, debido a que sus zonas urbanas están mejor cubiertas que otras, con relación a infraestructura básica de prevención.

CUADRO No.5  
PORCENTAJES DE PERSONAS QUE SE ENFERMAN POR DIARREA

DEPARTAMENTO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
Ahuachapán	7.90	12.00	7.01
Santa ana	5.15	6.83	3.63
Sonsonate	7.61	6.06	8.51
Chalatenango	5.58	1.64	6.91
La Libertad	9.84	8.17	11.26
San Salvador	9.65	9.09	12.17
Cuscatlán	5.65	6.35	5.32
La Paz	7.22	6.32	7.74
Cabañas	15.19	8.39	17.54
San Vicente	9.17	9.76	8.86
Usulután	8.00	9.52	7.02
San Miguel	10.06	9.2	11.05
Morazán	12.49	11.69	12.80
La Unión	13.65	12.50	14.01
Total	8.96	8.51	9.39

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

## 2. Posesión de Servicios Sanitarios

La falta de servicios sanitarios en las comunidades pobres puede ser una de las causas de incidencia en la diarrea. A nivel de todo el país, Cabañas presenta el porcentaje más bajo de hogares que poseen servicio sanitario de cualquier tipo (52.6 por ciento); lo cual significa que el 47.4 por ciento de los hogares no tienen servicio sanitario; es decir que hay un alto porcentaje de población propensa a contraer cualquier tipo de enfermedad por la falta de sanidad en los hogares. El problema de Cabañas es mayor en la zona rural donde solamente el 23.5 por ciento de los hogares poseen servicio sanitario; le siguen en su orden, Morazán, La Unión y La libertad, con 47.06, 57.25, y 62.11 por ciento, respectivamente.

Sin embargo, Cabañas no parece tener mucho problema de falta de servicios sanitarios en la zona urbana, donde el 96 por ciento de los hogares satisface dicha necesidad.<sup>1</sup> (Ver cuadro No. 6)

<sup>1</sup> Es muy posible que la encuesta tenga algún tipo de error con la muestra, en departamentos como Cabañas, pero lo importante es observar la tendencia de los indicadores.

Cuadro No. 6  
PORCENTAJE DE HOGARES QUE POSEEN SERVICIO SANITARIO

DEPARTAMENTO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
Ahuachapán	72.56	85.25	66.93
Santa ana	84.28	94.84	71.51
Sonsonate	80.99	94.93	68.79
Chalatenango	77.21	95.24	68.10
La Libertad	77.15	91.78	62.11
San Salvador	95.46	97.25	93.67
Cuscatlán	78.64	96.83	66.67
La Paz	81.45	94.19	72.92
Cabañas	52.62	96.91	23.53
San Vicente	78.78	95.52	66.06
Usulután	88.83	94.92	83.33
San Miguel	82.60	95.77	64.86
Morazán	55.46	74.47	47.06
La Unión	63.54	82.35	57.25
Total	83.55	95.15	67.08

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

### C. INFRAESTRUCTURA BASICA

#### 1. Servicio de Agua

El cuadro No. 7 muestra los datos acerca de los porcentajes de hogares que se abastecen de agua por medio de cañería, a nivel de departamento. Del total de departamentos, La Unión es el que presenta las deficiencias más serias, al abastecerse de agua por cañería únicamente el 14.18 por ciento de los hogares. Esto significa que el restante 85.82 por ciento de los hogares se abastecen de agua de otras formas distintas a la cañería. Particularmente preocupante es la gravedad del problema en la zona rural de los departamentos de La Unión, Cuscatlán, Usulután y Cabañas, que muestran cifras entre el 0.72 y el 5 por ciento de hogares que se abastecen de agua por cañería<sup>2</sup>. Cabañas y La Unión, tal como se mostró antes, son departamentos con un alto índice diarreico, el cual puede estar influido por la falta de un buen servicio de agua por cañería, o lo que es lo mismo, por abastecerse de un sistema de agua contaminado.

<sup>2</sup> La distribución de la información de la Encuesta de Hogares por departamento, hace que la muestra no sea muy significativa en unos departamentos. Las cifras señaladas pueden ser mayores, sin embargo eso no quita que esos departamentos estén en las peores condiciones.

Cuadro No.7  
ABASTECIMIENTO DE AGUA POR CAÑERÍA

DEPARTAMENTO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
Ahuachapán	43.03	67.21	32.28
Santa ana	50.65	69.44	27.93
Sonsonate	46.73	74.64	22.29
Chalatenango	34.78	45.24	29.55
La Libertad	44.62	67.49	21.12
San Salvador	75.66	83.40	24.49
Cuscatlán	22.53	55.56	1.45
La Paz	41.34	54.07	32.81
Cabañas	25.44	56.70	4.90
San Vicente	35.43	56.72	19.27
Usulután	25.16	49.15	3.51
San Miguel	43.55	57.14	25.23
Morazán	23.52	46.81	13.24
La Unión	14.18	54.41	0.72
Total	50.65	72.30	19.91

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

Entre los departamentos que a nivel total del país presentan los mejores índices están: San Salvador (75.66 por ciento), Santa Ana (50.65 por ciento) y Sonsonate (46.73 por ciento), que son departamentos bastante más urbanizados que otros, razón por la cual el servicio de agua por cañería está más propagado.

En general, la brecha en términos de cobertura del servicio de agua por cañería, entre zona urbana y rural<sup>3</sup> es tremendamente grande como para no advertir que es necesario una política agresiva de facilitamiento del acceso al servicio, a los habitantes de las zonas y departamentos deprimidos.

## 2. Servicio de Electricidad

El acceso a la energía eléctrica es otro indicador que mide el nivel de bienestar de una población, en lo relacionado con la posesión de infraestructura básica.

En este caso, los departamentos que muestran mejor posición que otros, son: San Salvador, Santa Ana y Sonsonate. A nivel de zona

<sup>3</sup> La Encuesta de Comunidades, realizada por MIPLAN en 1992, resaltaba que el 90 por ciento de las comunidades con menos de 149 viviendas, carecían del servicio de agua por cañería. La mayoría de éstas se encontraba hasta seis kilómetros de distancia del lugar más cercano de la red de abastecimiento.

urbana, también sobresalen dichos departamentos, pero la cobertura parece bastante uniforme entre todos los departamentos, con leves diferencias, en donde solamente Morazán no llega a cubrir el promedio de 80 por ciento de los hogares urbanos.

Cuadro No. 8  
PORCENTAJES DE HOGARES QUE POSEEN SERVICIO ELECTRICO

DEPARTAMENTO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
Ahuachapán	53.78	95.08	35.43
Santa ana	82.94	95.63	67.60
Sonsonate	70.80	94.93	49.68
Chalatenango	69.45	83.33	62.50
La Libertad	68.03	88.91	46.58
San Salvador	92.94	96.71	68.03
Cuscatlán	48.89	85.71	24.64
La Paz	66.49	84.88	54.17
Cabañas	48.84	94.85	18.63
San Vicente	67.90	93.28	48.62
Usulután	60.18	95.76	28.07
San Miguel	66.92	87.83	38.74
Morazán	31.26	78.72	10.29
La Unión	52.52	88.24	40.58
Total	74.04	93.76	46.04

Fuente: Encuesta de Hogares, MIPLAN, 1994.

En la zona rural, también Morazán es el departamento con mayor necesidad de acceso al servicio ya que únicamente cubre el 10.3 por ciento de los hogares. Esto provoca que a nivel total, sea el departamento con menos oferta de infraestructura eléctrica, seguido de Cabañas, Cuscatlán y Usulután, departamentos en cuyo seno las acciones bélicas durante el conflicto armado, fueron más duras y la infraestructura eléctrica fue objetivo militar.

En síntesis, de los indicadores expuestos se deduce que San Salvador, La Libertad, Santa Ana y Sonsonate, parecen ser los departamentos que presentan los niveles de satisfacción de las necesidades, en mejor forma. Los que en peor situación se encuentran son: Morazán, Cabañas, Cuscatlán, La Unión y Chalatenango.

En una posición intermedia se sitúan el resto de departamentos: San Miguel, Usulután, San Vicente, La Paz y Ahuachapán.

Cabe señalar que este ordenamiento obedece a las cifras relativas que presentan cada uno de los departamentos. Para fines de

focalización de los recursos no puede tomarse como único criterio, ya que habría que considerar el número de pobres en cada uno de ellos.

### III. DESCRIPCION INSTITUCIONAL DEL FIS Y LA SRN

En este apartado se presenta una síntesis del surgimiento, desarrollo, objetivos, principales programas y tipo de grupos a quienes atienden tanto el Fondo de Inversión Social (FIS) como la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).

#### A. FIS

##### 1. Antecedentes

El FIS fue creado por Decreto Legislativo No. 610 del 16 de noviembre de 1990, como entidad de derecho público descentralizada, con autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones y con personalidad jurídica propia.

Inicialmente, se le definió un período de existencia de 4 años, pensando en la transitoriedad para enfrentar los efectos negativos que las políticas de estabilización y reestructuración productiva traen consigo; posteriormente, por medio del Decreto Legislativo No. 493 del 31 de marzo de 1993, se amplió el período de duración por tres años, que terminarán en 1997.

Según el decreto de creación, el FIS tiene como propósito fundamental " atender las demandas apremiantes de la población en situación de pobreza, particularmente la extrema, para potenciar su capacidad de integración plena al desarrollo económico y social del país". Para poder cumplir con este propósito, el FIS puede negociar y captar recursos financieros con organismos internacionales y con entidades nacionales, así como de gobiernos de países amigos.

Originalmente, el FIS fue concebido como un instrumento idóneo para hacer frente, a través de programas compensatorios, a los efectos nocivos que sobre los grupos más pobres traería la implementación del programa de ajuste estructural, iniciado en 1990. Sin embargo, el desfase entre la puesta en marcha del Programa de ajuste y el inicio del FIS en 1992, han hecho que en la práctica, el objetivo se confunda con la atención de problemas estructurales de la población.

Los recursos captados por el FIS se canalizan hacia el financiamiento de proyectos que satisfagan las necesidades más urgentes de la población, disminuyendo así, las carencias más

sentidas de los pobres, facilitando la concertación nacional y promoviendo la gestión productiva y el desarrollo humano de la población <sup>4</sup>.

Teóricamente, el FIS atiende la demanda por proyectos en forma focalizada hacia la inversión en necesidades de los grupos más vulnerables, haciéndolo de un modo ágil, eficiente, transparente, oportuno y apolítico <sup>5</sup>.

Sin embargo, de los ponentes en un seminario de discusión sobre el rol futuro del FIS, destacaron las siguientes conclusiones: se reconoció que se necesita un mayor grado de participación de las comunidades en los proyectos financiados por el FIS; algunas personas creen que el personal del FIS es demasiado técnico y necesita entender más a fondo los problemas de las comunidades con las cuales el FIS trabaja; se reconoció la necesidad de hacer cambios mayores en los objetivos, programas y/o estructura del FIS<sup>6</sup>.

El FIS tiene como objetivos específicos principales los siguientes:

- a. Actuar como un mecanismo de compensación para la población pobre afectada por el ajuste estructural;
- b. Atender las necesidades más urgentes de los grupos vulnerables (niños y mujeres embarazadas o en período de lactancia);
- c. Estimular el desarrollo de la persona y la comunidad para facilitar la atención a la pobreza.

## 2. Estructura Organizativa

El FIS está organizado de la siguiente manera:

- 2.1. El Presidente del Fondo, cargo que es ejercido por el Presidente de la República, quien tiene las funciones de nombrar al Presidente del Consejo de Administración y sus directores, recibir y aprobar informes que le presente el mismo y velar por que se cumpla lo estipulado en la ley;

---

<sup>4</sup> Evaluación de Programas Compensatorios y Combate a la Pobreza. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Mayo 1994.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Zuvekas, Clarence. Los Programas de Inversión Social en El Salvador: una evaluación de sus experiencias y opciones para el futuro. Documento de trabajo. San Salvador, FUNDAUNGO, Marzo de 1995.

- 2.2. El Consejo de Administración, que se integra por un Presidente y tres directores designados del primero al tercero. Este Consejo tiene atribuciones como: aprobar las políticas de la institución, acordar el presupuesto, dictar los procedimientos internos e instructivos necesarios, aprobar los proyectos y su financiamiento. Específicamente, el presidente del Consejo tiene la representatividad legal del FIS y recae en él, nombrar y contratar a los funcionarios y personal del FIS;
- 2.3. El Comité Técnico Consultivo, que está integrado por los funcionarios de alto rango de las distintas unidades operativas y está presidido por el presidente del Consejo de Administración;
- 2.4. Unidades Operativas, que son las encargadas de llevar a la práctica las metas y objetivos del FIS.

### 3. Estructura de Personal

En 1992, el FIS contaba con 131 personas trabajando para la institución. Para 1993, el número subió a 214 como resultado de una mayor demanda de proyectos y de un financiamiento superior; del total de empleados, el 61 por ciento correspondía a profesionales técnicos y el 39 por ciento a trabajadores administrativos.

### 4. Principales Programas

El FIS hasta 1993, desarrollaba diversos programas en distintas áreas, siendo los principales:

- 4.1. Educación, con ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y dotación de materiales educativos;
- 4.2. Salud y nutrición, proyectos de infraestructura, equipamiento;
- 4.3. Agua potable, alcantarillado y letrinización;
- 4.4. Medio Ambiente, proyectos de forestación, cocinas lorena y chefina;
- 4.5. Guarderías y Hogares infantiles.

Aunque en menor escala, el FIS también ha venido realizando proyectos de construcción de casas comunales y centros de capacitación. Es preciso señalar que el FIS no ejecuta ninguna obra sino que financia para que agentes privados y la comunidad realicen los proyectos que han sido demandados en los distintos municipios.

## **B. SECRETARIA DE RECONSTRUCCION NACIONAL (SRN)**

### **1. Antecedentes**

La SRN, surge por decreto ejecutivo No. 8 de fecha 27 de febrero de 1992, como una estructura administrativa adscrita a la Presidencia de la República, con el propósito fundamental de ejecutar el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), con una duración temporal de 5 años.

Organizativamente la SRN fue fusionada con la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA), adscrita al Ministerio de Planificación y creada por Decreto Ejecutivo No. 54 del 7 de marzo de 1983. Las modificaciones respectivas para la integración de ambas instituciones se hizo mediante el Decreto Ejecutivo No. 80 de 1992.

La SRN tiene como horizonte de desarrollo coadyuvar en los esfuerzos de fortalecimiento democrático y de reconstrucción nacional, así como al de estabilización económica.<sup>7</sup>

Con la ejecución de los proyectos, la SRN genera empleo temporal en las comunidades de los distintos municipios beneficiados. Los proyectos son definidos mediante el mecanismo de cabildos abiertos con la participación ciudadana. La ejecución prácticamente es desarrollada por los habitantes del lugar beneficiado, ONG's y entidades del Estado.

Los proyectos financiados suponen mejorar las condiciones económicas de la población, inicialmente en un contexto de interrelación con la política de compensación social, al crear empleo temporal y elevar en cierta forma la calidad de vida de las comunidades. Ultimamente, la SRN ha venido cumpliendo un rol fundamental en el cumplimiento de algunos de los Acuerdos de Paz, captando y distribuyendo recursos que van en beneficio de los desmovilizados del FMLN y de la Fuerza Armada, así como de personas civiles afectadas por el conflicto.

El objetivo general de la SRN consiste en contribuir a la realización de las metas del gobierno a través de programas sociales compensatorios focalizados hacia los estratos poblacionales menos favorecidos con servicios básicos.

Entre los objetivos específicos que la SRN pretende lograr, se encuentran:

---

<sup>7</sup> Ibid.

- a. Promover y fortalecer la participación de la comunidad en la solución de sus propias necesidades;
- b. Generar empleo temporal en comunidades pobres;
- c. Mejorar las condiciones de vida en las comunidades beneficiarias;
- d. Construir infraestructura básica y comunal.

Dentro del campo de la descentralización y el fortalecimiento municipal, la SRN participa de la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM). A través de sus distintos programas la SRN ha fortalecido financiera y técnicamente a los gobiernos locales al margen de su afiliación política. En este proceso se han asistido y fortalecido instituciones intermedias como los Comités Especiales Departamentales, que serán la base de las figuras intermedias para relacionar los niveles municipales con los departamentales, regionales y nacionales.<sup>8</sup>

## 2. Estructura de Personal

En 1991 CONARA contaba con una planilla de personal de 293; a raíz de la firma de los Acuerdos y de la implementación del PRN, en 1993 la estructura de personal subió a 379 empleados. De estos últimos, el 73 por ciento está compuesto por personal técnico y el 27 por ciento por personal administrativo. Cabe aclarar que en la clasificación existen plazas que realmente son administrativas y se han clasificado como técnicas, por lo que el porcentaje para los empleados administrativos podría ser mayor.

## 3. Principales Programas

### 3.1. Municipalidades en Acción (MEA).

A fin de promover apoyo popular para el gobierno salvadoreño, en 1987, USAID<sup>9</sup> comenzó a requerir que todos los proyectos de infraestructura fueran identificados a través de cabildos abiertos, de lo contrario no habría financiamiento<sup>10</sup>. Adicionalmente, se trataba de evitar continuar realizando proyectos a través de instituciones como los Ministerios de Educación, de Salud y Obras Públicas, los cuales habían resultado en un total fracaso.

---

<sup>8</sup> Memoria de Labores 1989-1993. SRN.

<sup>9</sup> United States Agency for International Development.

<sup>10</sup> Evaluación del Proyecto de Estabilización Social y Fortalecimiento del Desarrollo Municipal. Reporte Final. USAID. 1994.

La ejecución del MEA se realiza directamente a través de las municipalidades, utilizando mano de obra local, con lo que se genera un fuerte componente de empleo temporal.

En la ejecución del programa han tenido participación activa el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), que proporciona capacitación y asistencia técnica a todos los alcaldes del país; y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que es la institución líder en la promoción del diálogo alrededor de la política nacional de descentralización.

El programa MEA, actualmente, pretende dotar de infraestructura básica a la población de escasos recursos, con una cobertura a nivel nacional, exceptuando San Salvador. Las actividades se desarrollan bajo dos modalidades: CONARA (MEA/Regular) y SRN (MEA/PRN), cuya diferencia básica es que la asignación promedio por municipalidad es más alta en la segunda, debido en parte, a la necesidad urgente de restablecer la infraestructura que se dañó durante el conflicto armado.

La primera modalidad benefició, inicialmente, a toda la población de los 261 municipios donde se ejecutaba en forma regular. A partir de agosto de 1993, se limitó a 146 municipios que fueron excluidos del PRN. Tiene como horizonte de desarrollo hasta septiembre de 1995.

La modalidad MEA/PRN, surge con la puesta en marcha del Plan de Reconstrucción, en 115 municipios de 12 departamentos considerados como los más afectados por el conflicto que soportó el país. La duración de ésta se extiende hasta abril de 1997.

El tipo de proyectos que se realiza bajo el MEA se relaciona con la construcción-reparación de escuelas, puestos y unidades de salud; construcción de vías de acceso, acueductos y alcantarillados, electrificación, y otros.

Los resultados de una encuesta realizada por el grupo consultor Checchi and Company Consulting, Inc., en 1994, destacaron que el MEA está contribuyendo al logro de dos objetivos fundamentales, que según el grupo, USAID busca en El Salvador: ayudar a que el país logre la transición de la guerra a la paz, construyendo instituciones democráticas a nivel local con buena participación ciudadana; y promover instituciones democráticas duraderas fortaleciendo el gobierno local y respondiendo a necesidades de infraestructura básica de las comunidades.

La afirmación anterior está basada sobre los hallazgos de la investigación del grupo consultor, que sintéticamente dicen: "Las personas ven los cabildos abiertos como una expresión genuina del interés del alcalde en las necesidades de su comunidad; el impacto positivo del programa MEA en las actitudes hacia los gobiernos locales se ha sentido casi tan fuertemente en las zonas ex-conflictivas como en el resto del país. Más sorprendente aún, la imagen de CONARA es bastante positiva, con base en la habilidad de la agencia para responder a las necesidades de infraestructura del pueblo; el pueblo salvadoreño está más adelantado de lo que se imaginan la mayor parte de ideólogos y políticos, ya sea que provengan de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales".

Estos argumentos son los que se señalan para justificar que los objetivos estratégicos señalados, están siendo alcanzados por la asistencia financiera de USAID para El Salvador.

- 3.2. El Programa Especial de Emergencia Urbano (PEEU), que incluyó proyectos de infraestructura básica y programas sociales, focalizados en 200 comunidades urbano marginales de 16 municipios con una cobertura total de 30,000 personas.

Este programa desarrolló proyectos de construcción de casas comunales, hogares comunitarios, bancos comunales y otros de carácter social. El total de inversión realizada bajo este programa fue de \$ 76.4 millones, distribuidos entre los años de 1989 a 1993, año en el cual finalizó.

- 3.3. Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), cuyo objetivo central es posibilitar las condiciones de armonía que faciliten la unidad nacional y la creación de condiciones económicas y sociales para que los miembros de la sociedad que resultaron mayormente afectados por el conflicto, puedan reintegrarse a la vida social, productiva y democrática del país. El Plan tiene como radio de acción 115 municipios, los cuales han sido favorecidos con infraestructura básica a través del MEA/PRN, apoyo a la reinserción productiva, apoyo logístico de tierras, programa de reparto de alimentos y otros. Estos sub-programas han sido ejecutados a través de convenios entre la SRN y otros organismos como el FIS, diversas ONG's e instituciones estatales.

#### IV. FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL DEL FIS Y SRN

##### A. FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL EN EL FIS

Los datos que aparecen en el cuadro No. 9, muestran los proyectos aprobados<sup>11</sup> por el FIS a diciembre de 1993, en relación a los montos financieros y la distribución de la población. Esto permite analizar el principio de focalización aplicado por el FIS para llegar a los grupos más pobres.

El criterio de focalización que se señala fue sistematizado a partir del segundo préstamo realizado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); consistió en cruzar datos de población y de ingresos para establecer líneas de pobreza, obteniéndose así estimaciones de personas en extrema pobreza, que son los porcentajes de población en extrema pobreza que aparecen en el cuadro. Adicionalmente se estimó un índice de necesidades básicas insatisfechas, el cual también permite estimar la población en extrema pobreza. El cruce de estas metodologías permitió al FIS aumentar la aprobación del número de proyectos para agua, alcantarillado y salud.

Volviendo al cuadro mencionado, se puede observar que los departamentos de San Salvador, San Miguel, Santa Ana y La Libertad, son los que tienen el mayor número de pobres extremos, han captado el 42.2 por ciento de los montos aprobados, cifra menor a la suma porcentual del número de pobres que, en conjunto, dichos departamentos tienen (53.2 por ciento). Esto se explica por el bajo monto aprobado para San Salvador (11.4 por ciento) comparado con el porcentaje de pobres extremos que tiene (25.8 por ciento).

Asimismo, aunque en menor grado, La Libertad, Sonsonate y Ahuachapán, presentan niveles de montos asignados menores que los porcentajes de pobres extremos. En el resto de departamentos los porcentajes de montos asignados son mayores que los porcentajes de pobres extremos, lo cual favorece el criterio de focalización aplicado.

En términos generales, puede decirse que los fondos financieros han sido focalizados hacia la población más pobre de El Salvador (siguiendo la metodología establecida por el FIS) aun cuando puede mejorarse la distribución de los mismos, considerando la metodología de medición de pobreza en términos relativos según se extrae de la Encuesta de Hogares, de lo contrario muchos municipios con poblaciones pequeñas seguirán siendo menos beneficiados y ello puede generar un mayor flujo de migraciones campo-ciudad.

---

<sup>11</sup> El término aprobados sirve para designar a los proyectos terminados, en ejecución, listos para iniciar, en contratación y en revisión de documentos. Más del 77 por ciento son proyectos terminados o en ejecución.

Cuadro No.9  
 PROYECTOS APROBADOS, MONTOS ASIGNADOS  
 Y DISTRIBUCION DE POBLACION POR DEPARTAMENTOS  
 A DICIEMBRE DE 1993 <sup>12</sup>

DEPARTAMENTO	PROYECTOS APROBADOS		MONTO APROBADO *		DISTRIBUCION DE LA POBLACION (%)	
	No.	%	Mill. ¢	%	Total	Extrema Pobreza
San Miguel	546	13.9	64.8	11.9	7.5	7.8
San Salvador	379	9.7	62.1	11.4	29.3	25.8
La Unión	380	9.7	53.4	9.8	5.0	5.4
La Libertad	436	11.1	52.4	9.7	10.3	10.6
Santa Ana	310	7.9	49.3	9.1	8.9	9.0
Chalatenango	370	9.4	49.3	9.1	3.6	3.8
Usulután	316	8.1	43.9	8.1	6.3	6.6
Sonsonate	191	4.9	29.0	5.3	7.0	7.3
Morazán	231	5.9	28.4	5.2	3.3	3.6
La Paz	176	4.5	27.8	5.1	4.9	5.1
Ahuachapán	194	4.9	24.2	4.5	5.2	5.7
San Vicente	124	3.2	22.6	4.2	2.7	2.8
Cuscatlán	168	4.3	19.3	3.6	3.3	3.5
Cabañas	91	2.3	15.9	2.9	2.7	3.0
<b>T O T A L</b>	<b>3,912</b>	<b>100.0</b>	<b>542.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: FIS.

\* Sin incluir contrapartida de beneficiarios.

Otra manera de ver la focalización hecha por el FIS, es a través del número de proyectos y fondos asignados hasta 1993, en los 78 municipios determinados como los más pobres por una encuesta de peso y talla de 1988 <sup>13</sup> (ver anexo No. 1). En el cuadro No. 10 se

<sup>12</sup> Durante 1991-1994, el FIS aprobó un total de 5,067 proyectos por un monto de ¢ 807.8 millones, beneficiando a cerca de 2.3 millones de personas. La distribución porcentual de la inversión asignada destaca, en primer lugar, al sector educación con 45.4 por ciento, luego salud y saneamiento con 30.4 por ciento y agua potable, medio ambiente y nutrición con el resto.

<sup>13</sup> La Encuesta de Peso y Talla fue realizada por los Ministerios de Educación y Salud, en las escuelas públicas de primero a sexto grado. El resultado determinó que 78 municipios tenían un alto grado de retardo en talla y peso. Este criterio sirvió para que otros programas, como el de Educación con Participación Comunal y el de Alimentos Escolares, focalizaran sus actividades en esas comunidades.

muestra que los 78 municipios tenían el 26.7 por ciento de los proyectos aprobados, el 24.1 por ciento de los fondos asignados y el 19.4 por ciento de la población en extrema pobreza. No obstante presentar un nivel de focalización aceptable, lo lógico sería que a esos municipios se les destinara más recursos atendiendo al criterio de retardo en peso y talla, que puede llegar a afectar severamente el desarrollo de esos niños.

Hay que señalar que la focalización en los 78 municipios no ha sido una política deliberada del FIS, ya que afrontar la causa que da origen al problema de retardo en peso y talla, requiere destinar recursos en abundancia para programas de atención inmediata y el FIS tiene como punto focal la creación de infraestructura básica y no la ejecución de proyectos alimentarios-nutricionales.

En todo caso, la distribución para algunos departamentos fue ineficiente desde el punto de vista del porcentaje de pobres y de fondos distribuidos. Como ejemplos podemos mencionar el departamento de La Paz, cuyos municipios en extrema pobreza alcanzan una población del 4.7 por ciento del total de habitantes del mismo; sin embargo, se le asignó solamente el 0.8 por ciento de los fondos totales que el FIS destinó para la Paz. En esa misma situación se encuentra Cabañas, cuya población en municipios en extrema pobreza suma el 16.8 por ciento de la población departamental; no obstante, solamente se destinó el 6.4 por ciento de los fondos totales para dichos municipios.

El criterio de peso y talla ha sido más útil para focalizar proyectos como el Programa Mundial de Alimentos, Galleta Nutritiva y Mezcla de Alto Valor Nutritivo, ejecutados por los Ministerios de Educación y Salud, con el fin de disminuir el nivel de desnutrición de lactantes y escolares.

En relación a la atención a los grupos vulnerables, el 44.8 por ciento de los fondos asignados han sido para atender necesidades de mujeres y niños de 0 a 12 años. Significa que el 55.2 por ciento se ha destinado a satisfacer necesidades de la población en general<sup>14</sup>.

Sobre el destino de los fondos, el 45.4 por ciento se ha orientado para proyectos en educación, guarderías y centros de capacitación; el 42.9 por ciento para salud, letrinización, agua potable, alcantarillado y nutrición; y el 11.8 por ciento para riego, forestación, cocinas, mercados y otros<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> FIS, Información básica, diciembre 1993.

<sup>15</sup> Ibid.

**CUADRO No. 10**  
**FOCALIZACION DE LOS PROYECTOS APROBADOS DEL FIS EN LOS 78 MUNICIPIOS**  
**EN EXTREMA POBREZA**  
**al 31 de diciembre de 1993**

DEPARTAMENTO	Número de Municipios			Número de Proyectos			Fondos del FIS (C/mill)			Población (Miles)		
	(1) Extrema Pobreza	(2) total	(3) (1)/(2) (%)	(1) Mun. en Ext. Pob.	(2) total	(3) (1)/(2) (%)	(1) Mun. en Ext. Pob.	(2) total	(3) (1)/(2) (%)	(1) Mun. en Ext. Pob.	(2) total	(3) (1)/(2) (%)
AHUACHAPAN	5	12	41.7	59	194	30.4	6,143	24,289	25.3	66.8	260.6	25.6
CABAÑAS	3	9	33.3	11	91	12.1	1,022	15,922	6.4	22.9	136.3	16.8
CHALATENANGO	10	33	30.3	119	370	32.2	15,360	49,262	31.2	48.7	180.6	27.0
CUSCATLAN	5	16	31.3	39	168	23.2	3,748	19,222	19.5	42.0	167.3	25.1
LA LIBERTAD	9	22	40.9	167	436	38.3	19,506	52,376	37.2	99.8	522.1	19.1
LA PAZ	3	22	13.6	3	176	1.7	230	27,765	0.8	11.5	246.1	4.7
LA UNION	3	18	16.7	41	380	10.8	4,560	53,437	8.5	31.3	251.1	12.5
MORAZAN	9	26	34.6	95	231	41.1	13,156	28,427	46.3	42.1	166.8	43.2
SAN MIGUEL	4	20	20.0	112	546	20.5	10,170	64,790	15.7	53.5	380.4	14.1
SAN SALVADOR	5	19	26.3	90	379	23.7	11,524	62,131	18.5	185.5	1,477.8	12.6
SAN VICENTE	5	13	38.5	36	124	29.0	6,996	22,536	31.0	36.4	135.5	26.9
SANTA ANA	1	13	7.7	11	310	3.5	1,421	49,274	2.9	4.4	451.6	1.0
SONSONATE	8	16	50.0	105	191	55.0	13,520	29,023	46.6	153.0	354.6	43.1
USulutlan	8	23	34.8	158	316	50.0	23,199	43,939	52.8	148.9	317.1	47.0
Sub Total	78	262	29.8	1,046	3,912	26.7	130,555	542,393	24.1	976.8	5,047.9	19.4

FUENTE : FIS.

En cuanto al origen de la demanda por proyectos, los grupos comunitarios y ONG's, a diciembre de 1993, solicitaron el 78.9 por ciento de los proyectos; mientras que las municipalidades, gobierno central e instituciones autónomas solicitaron el resto. No hay duda que la participación comunitaria en la gestión de los proyectos por la vía del FIS ha sido mucho más importante que el rol jugado por las municipalidades. Esto es así, debido a que el FIS puede financiar proyectos directamente a organismos e instituciones sin que pase, necesariamente, por el gobierno local <sup>16</sup>.

#### **D. FOCALIZACION DEL GASTO EN SRN**

CONARA/SRN aprobó 36,289 proyectos desde 1989 hasta diciembre de 1993, por un monto total de \$1,941 millones. Para infraestructura básica, se destinó el 49.5 por ciento, para programas sociales el 1.2 por ciento y para programas dentro del PRN 49.3 por ciento <sup>17</sup>.

En 1993 fueron aprobados \$1,013 millones de los cuales el 75 por ciento correspondió a proyectos dentro del PRN y el 25 por ciento a obras de infraestructura<sup>18</sup>.

En el cuadro No. 11 se presentan datos sobre la distribución a nivel de departamento, de los proyectos contenidos en MEA/Regular y MEA/PRN para el año 1993. Cabe advertir que los criterios de focalización de la SRN son diferentes a los del FIS, debido a la

---

<sup>16</sup> FIS, Informe de avance No. 30. Diciembre 1993.

<sup>17</sup> Los proyectos de infraestructura incluyen: vías de acceso, escuelas, obras en sector salud, acueductos y alcantarillados, edificios municipales, casas comunales y otros; los programas sociales incluyen: hogares comunitarios, centros de educación, cursos de capacitación, bancos comunales; por último, el PRN abarca programas de apoyo a la reinserción, transferencia de tierras, financiamiento a organismos como ONG's, FIS, e instituciones gubernamentales.

Del monto destinado para el PRN, llama la atención el hecho de que el componente Administración y Evaluación(US\$6.29 millones) sea superior al monto asignado para Infraestructura(US\$3.26 millones y además represente el 78.6 por ciento del monto asignado para transferencia de tierras. Ello básicamente explica el financiamiento de una alta burocracia, en desmedro de programas que fueron y son esenciales para la consolidación del proceso político.

<sup>18</sup> SRN, diversos informes.

misma naturaleza de las instituciones, pese a que dupliquen acciones en términos del tipo de proyectos que realizan <sup>19</sup>.

Con la puesta en marcha del MEA/PRN en los 115 municipios más golpeados por el conflicto bélico, el desarrollo del programa MEA/Regular se redujo a la atención de los 146 municipios restantes.

Los departamentos que mayor beneficio han recibido del programa MEA/PRN, en cuanto a montos asignados han sido, en su orden: Chalatenango, Usulután, Morazán y San Miguel, con porcentajes respecto del total de 19.9, 16.0, 13.6 y 12.2 por ciento respectivamente.

En conjunto, 69 municipios recibieron el 61.7 por ciento de los fondos, cifra superior a la suma de las participaciones porcentuales en la población total (20.7 por ciento). Esto podría calificarse como un nivel excesivo de focalización; sin embargo, si se toma en cuenta el número y el nivel de los indicadores sociales básicos de esos departamentos, mencionados en la primera parte de este trabajo, es razonable que se distribuyan los recursos en esa forma.

Al parecer en el MEA/Regular la distribución de fondos fue relativamente más equitativa. La mayoría de departamentos tiene asignaciones porcentuales de los fondos por arriba de las participaciones porcentuales en la población total y en extrema pobreza.

Los departamentos menos favorecidos fueron: Cabañas, Usulután y Santa Ana, con participaciones en el monto total de recursos de: 2.7, 3.8 y 3.9 por ciento respectivamente. Dichas cifras están por debajo de los porcentajes de participación en el total de población en extrema pobreza. (Ver cuadros 10 y 11).

---

<sup>19</sup> La diferencia la muestra la encuesta realizada por Checchi and Company Consulting Inc. la cual incluyó preguntas sobre las dos instituciones con el fin de sacar algunas características que las diferencian, y que tienen que ver con la gestión y ejecución de las obras. Como ejemplo, los entrevistados contestaron que CONARA utiliza más mano de obra local que el FIS; asimismo, respondieron que CONARA consulta más a la comunidad que el FIS y que da mejor mantenimiento a las obras. Consultados sobre quien realiza obras de mejor calidad y más beneficiosas, contestaron que CONARA, además de señalar que la misma aprovecha mejor los fondos. Estas diferencias, al parecer, provienen básicamente del mecanismo utilizado para la identificación y promoción de los proyectos. Los Cabildos Abiertos utilizados por CONARA/SRN han dado a las comunidades una mayor participación, de allí las respuestas positivas de la población.

**CUADRO No. 11**  
**PROYECTOS DE LA MEA/REGULAR Y LA MEA/PRN**  
**Aprobados en 1993**

DEPARTAMENTO	MEA / Regular			MEA / PRN			TOTAL		
	No. de Municipios	No. de Proyectos	Monto (Miles de Colones)	No. de Municipios	No. de Proyectos	Monto (Miles de Colones)	No. de Proyectos	Monto (Miles de Colones)	
AHUACHAPAN	10	35	4,049	3	10	2,413	45	6,462	
CABAÑAS	19	124	11,057	4	22	4,056	146	15,113	
CHALATENANGO	14	90	7,977	4	12	3,499	102	11,476	
CUSCATLAN	14	78	7,787	6	42	8,849	120	16,636	
LA LIBERTAD	13	58	5,911	8	67	10,199	125	16,110	
LA PAZ	19	152	12,687	6	42	6,121	194	18,808	
LA UNION	8	25	2,780	9	58	12,009	83	14,789	
MORAZAN	14	89	9,182	6	18	5,976	107	15,158	
SAN MIGUEL	9	32	5,417	21	75	18,774	107	24,191	
SAN SALVADOR	13	65	7,578	11	66	16,879	131	24,457	
SAN VICENTE	8	38	3,905	17	103	22,145	141	26,050	
SANTA ANA	22	108	9,564	20	160	27,540	268	37,104	
SONSONATE	12	73	8,040				73	8,040	
USulután	16	85	7,895				85	7,895	
<b>Sub Total</b>	<b>191</b>	<b>1,052</b>	<b>103,829</b>	<b>115</b>	<b>675</b>	<b>138,460</b>	<b>1,727</b>	<b>242,289</b>	

FUENTE : SRN.

En la identificación, priorización y ejecución de los proyectos que la SRN financia, se ha promovido la descentralización mediante la participación de las municipalidades, comunidades, ONG's e instituciones del sector público. No obstante, se han vertido algunas críticas sobre la idoneidad de algunos mecanismos de participación, como por ejemplo, en las municipalidades a través de cabildos abiertos, en donde, en muchos casos, impera el criterio del jefe edilicio por sobre la voluntad de la ciudadanía <sup>20</sup>. Asimismo, se tiene el caso de la discriminación en la participación de ONG's muy ligadas con la ex-guerrilla <sup>21</sup>.

Pese a todo, la fusión SRN/CONARA, vino a mejorar la imagen que se tenía de la antigua institución y, al parecer, ha creado mayor confianza en la población a la hora de participar en la identificación y ejecución de las obras.

#### V. ANALISIS DE LA OFERTA DE RECURSOS DEL FIS DESTINADOS PARA EDUCACION

Este apartado pretende profundizar acerca del gasto educativo realizado por el FIS a nivel de departamento y por municipio, acumulado a 1994. Específicamente se trata de conocer dónde gastó y en que gastó, además de comparar los costos per cápitas por tipo de gasto, por departamento y municipio.

##### A. La inversión en educación realizada por el FIS

Al analizar la inversión en educación, acumulada hasta 1994, realizada por el FIS a nivel de departamento, ha sido San Salvador el que más financiamiento ha recibido de parte del FIS. La

---

<sup>20</sup> La misma Encuesta menciona que casi los dos tercios de la población creen que el alcalde hace muy poco esfuerzo para promover la participación popular. También se dice que la población considera que el Concejo Municipal no está interesado en promover la participación pública.

<sup>21</sup> Esta apreciación ha sido mencionada en varias ocasiones, en entrevistas realizadas a miembros de la ex-guerrilla o a personas encargadas de administrar proyectos en las zonas que fueron escenario del conflicto. Al parecer, esta situación ha dado un giro después de las últimas elecciones para alcaldes, realizadas en 1994. Ciertamente, ha existido mayor apertura, de ambas partes, para la realización de proyectos de beneficio comunal.

asignación de los recursos, supuestamente, es hecha a partir del mapa de pobreza elaborado por la misma institución <sup>22</sup>.

En ese sentido tenemos que San Salvador tiene una incidencia de pobreza extrema de 26.7 por ciento y una cobertura educativa de primero a sexto grado de 69 por ciento. En su orden los departamentos que recibieron, también, montos elevados de financiamiento son San Miguel, Usulután y La Libertad con niveles de pobreza extrema de 30.6, 30, y 29.6 por ciento respectivamente.

Si bien las diferencias en las incidencias de la pobreza por departamentos no son muy significativas, cuando se miden por los valores absolutos se justifica el hecho que San Salvador tenga el mayor financiamiento.

Para el caso, el número de pobres extremos de San Salvador es de 394,563 personas, cifra superior al número total de habitantes que tiene cada uno del resto de departamentos, excluidos Santa Ana y La Libertad.

Por otra parte, al medir el costo per cápita<sup>23</sup> resulta que San Salvador es uno de los departamentos con los costos más bajos, sólo por arriba de Ahuachapán, Cuscatlán y Cabañas. Esto significa que al tener una mayor población absoluta en situación de pobreza extrema, los que reciben los beneficios de los proyectos educativos son mucho más que en otros departamentos, es decir que la rentabilidad social de los proyectos educativos es bien elevada en San Salvador (Ver anexo No. 2).

Por otro lado, al realizar un rápido análisis del destino del gasto por tipo de proyecto, resaltando el número de municipios beneficiados y los costos per cápitas, es fácil percatarse que el énfasis del gasto educativo del FIS ha estado puesto en educación parvularia y básica, lo cual es coherente con la política social del Gobierno de El Salvador (Ver el cuadro No. 12)

---

<sup>22</sup> Los niveles de pobreza estimados por el FIS son distintos de los obtenidos en la Encuesta de Hogares. El FIS parte de la Encuesta de Hogares y hace ponderaciones cruzando información de la línea de pobreza y necesidades básicas, para estimar la población considerada más pobre en los municipios. Los resultados a nivel de municipio pueden experimentar algún tipo de error ya que la Encuesta de Hogares está diseñada para obtener información con niveles de confianza aceptables hasta el nivel de departamentos.

<sup>23</sup> Costo per cápita debe entenderse como el resultado de dividir el monto total de la inversión por el número de beneficiarios.

Cuadro No. 12  
INVERSION EN EDUCACION  
(MONTOS ACUMULADOS A 1994, EN ¢)

Tipo de proyecto	Monto (En miles de ¢)	Número de Municipios beneficiados	Costo Percápita (En ¢)
<u>Parvularia y Básica</u>			
Ampliación	18,892.8	55	677.14
Reparación	58,877.3	122	521.45
Reemplazo	140,060.4	159	1413.2
Construcción nueva	685.5	2	547.55
Equipamiento	77,811.7	222	220.33
<u>Educación media</u>			
Ampliación	306.9	1	1968.57
Reparación	13,114.9	55	454.29
Equipamiento	4,788.5	68	172.45

Fuente: FIS.

Efectivamente, el FIS ha invertido en educación parvularia y básica un monto de \$296.3 millones contra una inversión de \$18.2 millones en educación media. El destino de la inversión está en total correspondencia con uno de los principios plasmados en el Plan de Desarrollo 1989-1994, que se relaciona con la focalización de los recursos hacia los niveles educativos de parvularia y básica.

Del mismo cuadro se deduce, también, que el rubro al que más recursos se ha destinado es el de reemplazo de infraestructura con un monto de \$140 millones, con lo que han beneficiado a 159 municipios. Le sigue, en su orden, el rubro equipamiento que en parvularia y básica ha sido de \$77.8 millones y en media de solamente \$4.8 millones. El equipamiento en parvularia y básica estuvo dirigido hacia 222 municipios, mientras que en el nivel medio se atendieron 68.

Por otra parte, llama la atención el hecho que en ampliación de infraestructura en educación media, solo se haya atendido un municipio, mientras que en parvularia y básica se atendieron 55, con costo percápita más bajo, lo que implica mayor número de beneficiados.

Asimismo, resalta que el FIS haya dedicado muy pocos recursos al área de construcción nueva, atendiendo con ello solo a dos municipios; no obstante, la definición del rubro reemplazo significa realmente nueva construcción, con la diferencia que se hace sobre la base de la existencia de infraestructura que ha

tenido que ser sustituida totalmente, razón por la cual se puede argumentar que el déficit de infraestructura educativa no ha sido disminuido. Ante esta razón, es comprensible que el rubro construcción nueva aparezca con un monto muy bajo.

#### **B. La Inversión en Educación hecha por el FIS. Análisis por Municipios.**

Con el objeto de analizar los montos asignados por Municipio para cada uno de los proyectos en Educación, se han agrupado por rangos, determinándose la cantidad de Municipios destinatarios, beneficiarios, el costo per cápita y el monto total asignado (Cuadro No.13).<sup>24</sup>

La mayor cantidad de proyectos, se ubican en el rango de \$10,000 a \$500,000, con el 31 por ciento de los Municipios y alrededor de 8 por ciento de beneficiarios totales, localizados en 82 Municipios, pero representando únicamente el 6.28% del gasto total del FIS en Educación y con el costo per cápita más bajo (\$385.19). El monto asignado por el FIS a estos proyectos totaliza \$19.7 millones. Entre estos municipios se encuentran: Cincuera, San Cayetano Istepeque y Huizúcar con montos cercanos a quinientos mil colones, y, Salcoatitán y Santa María Ostuma de veinte mil y trece mil respectivamente.

En el otro extremo se presenta un solo proyecto de \$20.5 millones, localizado en el Municipio de San Miguel, con un costo per cápita promedio elevado (\$548.42), representando un desembolso mayor que el del total del rango anterior y beneficiando a 5.7 por ciento de la población objeto. Así mismo, \$19 millones fueron asignados a dos Municipios, Santa Ana y Usulután, el primero por \$10.5 millones y el segundo por \$8.5 millones, beneficiando al 5.47 por ciento del total (ver anexo No.3).

Los proyectos de entre uno y dos millones de colones, registran la mayor proporción del total de beneficiarios (18.27 por ciento), correspondientes a 118,963 personas de 44 Municipios, lo cual es congruente con el mayor monto asignado en este tramo que asciende a \$65.1 millones; esto es, 20.7 por ciento del total destinado por el FIS a proyectos de Educación. En este grupo se encuentran proyectos en Ciudad Delgado, Coatepeque, Sonzacate, Agua Caliente y Aguilares, entre otros. (Ver anexo No.3)

---

<sup>24</sup> Es preciso hacer la aclaración de que en un mismo municipio, se puede presentar más de un proyecto en educación, por lo que una misma persona puede ser beneficiaria varias veces.

**CUADRO No. 13.**

**FONDO DE INVERSION SOCIAL  
PROYECTOS EN EDUCACION**

**(MONTO ACUMULADO DE 1991 A 1994 EN COLONES)**

No. DE MUNICIPIOS	RANGO/DE FINANCIAMIENTO ASIGNADO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PERCAPITA	ESTRUCTURA PORCENTUAL		
					MUNICIPIOS	BENEFICIARIOS	MONTO FIS
37	0	0	0.00	0	14.12	0.00	0.00
82	10.000 - 500.000	51,279	19,752,058.53	385.19	31.30	7.88	6.28
50	500.001 - 1.000.000	65,752	36,298,010.99	552.04	19.08	10.10	11.54
44	1.000.001 - 2.000.000	118,963	65,130,983.10	547.49	16.79	18.27	20.71
25	2.000.001 - 3.000.000	117,970	60,260,527.35	510.81	9.54	18.12	19.16
9	3.000.001 - 4.000.000	80,152	30,652,958.52	382.44	3.44	12.31	9.75
6	4.000.001 - 5.000.000	55,150	25,809,094.30	467.98	2.29	8.47	8.21
6	5.000.001 - 8.000.000	88,929	37,136,149.95	417.59	2.29	13.66	11.81
2	8.000.001 - 10.500.000	35,604	19,017,581.58	534.14	0.76	5.47	6.05
1	10.000.001 - 20.500.000	37,345	20,480,923.34	548.42	0.38	5.74	6.51
262		651,144	314,538,287.66	483.05	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración Propia con base en información del FIS.

El 19 por ciento del monto total se asignó a poco más del 18 por ciento de los beneficiarios totales ubicados en 25 Municipios del país con proyectos de entre dos y tres millones de colones, por un costo de \$60.3 millones. Acajutla, Mercedes Umaña, Mejicanos, Nueva Concepción y San Alejo son municipios con proyectos de este rango. (Ver anexo No. 3)

Alrededor del 14 por ciento de los Municipios, no recibieron del FIS ninguna asignación en proyectos de Educación; esto es, 37 municipios entre los que se encuentran San Fernando, Jocoatique, Arcatao, Las Vueltas y otros en donde, son discutibles las razones por las que el FIS no focalizó recursos. Es preciso señalar que muchos de los municipios donde no se asignaron fondos fueron escenario principal del conflicto armado que acaba de finalizar, de donde se deduce que, al menos en dotación de infraestructura, deberían ser de los más urgentes por atender.

Es muy probable que la negativa a impulsar proyectos en algunos de estos municipios haya sido debido a la oposición de las comunidades a aceptar a las autoridades electas, por ser de pensamiento opuesto al de la mayoría de los habitantes <sup>25</sup>. Por otra parte, en los municipios que fueron dominados por la ex-guerrilla trabajan muchas ONG's que para el Gobierno no representan credibilidad ni confiabilidad, lo cual pudo repercutir en que el FIS no financiara a ese tipo de organismos ligados a la oposición. En todo caso, se presenta a continuación un análisis de la oferta de infraestructura educativa en estos Municipios no atendidos por el FIS.

### C. Oferta de Infraestructura en los Municipios no atendidos por el FIS <sup>26</sup>

A pesar del problema de información sobre variables que permitan conocer en detalle la atención en Educación por Municipio, se cuenta con el número de centros educativos, tanto para parvularia como para educación básica, con lo cual se puede tratar de arribar al análisis de las causas de asignación de recursos del FIS en proyectos de esta área.

---

<sup>25</sup> Algunos de los alcaldes electos en municipios ex-conflictivos fueron elegidos en la cabecera departamental y algunos sectores habitantes de las comunidades no tuvieron acceso al voto. Este fue el caso de las elecciones hasta antes de las de 1994.

<sup>26</sup> La oferta de infraestructura se refiere a la dotación de establecimientos educativos en los cantones de los municipios, sin tomar en cuenta si la cabecera municipal tiene o no los mismos.

En el Cuadro 14, se detalla la infraestructura educativa para parvularia y educación básica en los municipios no atendidos por el FIS, con el objeto de evaluar la procedencia del fenómeno. En términos generales, se observa que los 37 Municipios cuentan con centros de educación básica, pero 18 de ellos no poseen ni un centro de parvularia y 17 tienen solamente uno.

Deteniéndose en algunos de los Municipios que no cuentan con centros de parvularia, se suma que registran bajas coberturas en este nivel educativo. Así, El Refugio, tiene cubierto el 11.9 por ciento; San Sebastián Salitrillo, el 7 por ciento; Nombre de Jesús, el 9.6 por ciento; San Cristóbal, el 5.8 por ciento y Jicalapa, el 5.3 por ciento. En estos casos, son inexplicables las razones por las cuales el FIS no asignó ningún recurso.

Hay otros Municipios que a pesar de no contar con infraestructura específica para párvulos, arrojan niveles de cobertura más amplios, entre estos San Antonio de la Cruz con 43.6 por ciento, Monte de San Juan con 33.2 por ciento y Mercedes La Ceiba con 51.4 por ciento, por lo que probablemente el esfuerzo que se hace en esas comunidades por atender el nivel de parvularia sin poseer un lugar especial para ello, haya desviado los recursos del FIS hacia otros proyectos.

En general, es importante mencionar, además, que la existencia de un centro educativo en un determinado Municipio no implica que brinde el servicio completo, esto es, por ejemplo, que existe un centro de educación básica pero que oferta únicamente dos secciones: primero y segundo grado. En este sentido, los requerimientos de cada Municipio deben ser considerados detenidamente, bajo la óptica de encaminarlo hacia su desarrollo.

Con este panorama, se considera de trascendencia apuntar que la asignación de los recursos del FIS para proyectos en el área de educación, debe realizarse tomando en cuenta otros criterios que reconozcan la realidad de esas comunidades.

NUMERO DE CENTROS EDUCATIVOS EN MUNICIPIOS NO ATENDIDOS POR EL FIS

DEPARTAMENTO	No. DE CENTROS EDUCATIVOS		DEPARTAMENTO	No. DE CENTROS EDUCATIVO	
	PARVULARIA	BASICA		PARVULARIA	BASICA
AHUACHAPAN			CUSCATLAN		
El Refugio	0	2	Monte de San Juan	0	4
SANTA ANA			San Cristobal	0	4
San Sebastian Salitrillo	0	5	Santa Cruz Analquito	0	2
Masahuat	0	5	Tenancingo	1	11
CHALATENANGO			LA PAZ		
Arcatao	1	10	Cuyultitán	1	2
Azacualpa	1	2	El Rosario	1	7
El Carrizal	4	5	Jerusalén	1	4
Las Vueltas	0	7	Mercedes la Ceiba	0	1
Nombre de Jesús	0	10	San Antonio Masahuat	0	6
Nueva Trinidad	1	5	CABAÑAS		
Potonico	1	6	Guacotecti	1	7
San Antonio de la Cruz	0	5	Villa Victoria	1	24
San Antonio de los Ranchos	1	2	SAN MIGUEL		
San Francisco Lempa	1	3	Nuevo Edén de San Juan	0	9
San Francisco Morazán	1	9	San Gerardo	1	12
San Isidro Labrador	0	5	MORAZAN		
San José Cancaasque	0	5	Arambala	0	5
San José las Flores	0	5	El Rosario	1	4
San Luis del Carmen	2	5	Jocoaitique	1	6
LA LIBERTAD			Joateca	1	8
Jicalapa	0	5	San Fernando	0	3

F-30-010003 WCMAT/11/AMF

Recuadro No. 1

**Asignación del FIS a los municipios no atendidos en el área de Educación.**

Con el objeto de determinar la atención brindada a los 37 municipios que no tuvieron ninguna asignación por parte del FIS para proyectos de Educación, en el cuadro No.15 se detalla la atención que han recibido en otro tipo de proyectos agrupados en dos grandes rubros, Salud e Infraestructura.

Como se señaló anteriormente, seis Municipios no han recibido atención en educación ni en salud. Pero el problema se presenta aún más grave cuando de éstos, Azacualpa, Nueva Trinidad, San Isidro Labrador (de Chalatenango), Mercedes la Ceiba y San Antonio Masahuat (de La Paz), tampoco recibieron asignaciones en ningún otro tipo de proyecto. La población total de éstos asciende a 7,535 personas, de las cuales aproximadamente el 61 por ciento son pobres.

Por otra parte, Arcatao, San Antonio de los Ranchos, San José las Flores (Chalatenango), Jerusalén (La Paz), Guacotecti (Cabañas) y Nuevo Edén de San Juan (San Miguel), únicamente fueron receptores de recursos para proyectos en salud, sin contar con fondos para otro tipo de necesidades. Recibieron en esta área \$71.4, \$54.9, \$378.9, \$35.3, \$60.7 y \$40.9 miles, en el mismo orden.

Los restantes municipios recibieron alguna atención en salud; se asignaron recursos a proyectos de casas comunales en El Refugio, San Sebastián Salitrillo y Masahuat; para cocina Chefina en varios municipios de Chalatenango, en Jicalapa, San Cristóbal, Tenancingo, Cuyultitán, Arambala, El Rosario (Morazán) y Joateca; proyectos de cocinas mejoradas tipo Lorena en Monte de San Juan, Cuyultitán y El Rosario (La Paz); y proyectos de agua potable en San Cristóbal, Cuyultitán, El Rosario (Morazán) y Villa Victoria.

Además, recibieron asignación para proyectos de nutrición en Morazán, los municipios de Arambala, El Rosario, Joateca, Jocoatique y San Fernando. (Estos no han sido incluidos en los proyectos de Salud detallados en el Anexo No. 4).

**Continuación Recuadro No. 1**

Los montos asignados en infraestructura oscilan entre \$30 mil y \$539 mil, y se registra un sólo proyecto de \$2.1 millones para agua potable en el municipio de Cuyultitán (La Paz), el cual es una obra de alto costo per cápita (\$797.92).

En salud, el rango de asignaciones varió entre \$24.1 miles y un millón de colones. Los proyectos desarrollados en estos 37 municipios totalizan \$9.3 millones que representan alrededor del 4 por ciento de los recursos totales destinados por el FIS a proyectos en salud, en todo el país.

En conjunto, el FIS entregó recursos a estos 37 municipios por un total de \$15.4 millones entre proyectos de salud e infraestructura, lo cual conforma el 2.1% del monto general asignado por el FIS, en todo el país, en el período 1991-1994.

Cuadro No. 15

## ASIGNACION DE RECURSOS DEL FIS A LOS MUNICIPIOS NO ATENDIDOS EN EL SECTOR EDUCACION.

Dpto. / Municipio	SALUD			INFRAESTRUCTURA		
	Beneficiarios	Monto	Costo Percáp.	Beneficiarios	Monto	Costo Percáp.
<b>Ahuachapán</b>						
El Refugio	1543	209.2	135.56	924	86.9	94.05
<b>Santa Ana</b>						
San Sebastián Salitrillo	2873	106.9	37.24	1110	108.2	97.48
Masahuat	9372	741.4	79.11	2196	110.1	50.14
<b>Chalatenango</b>						
Arcatao	1008	71.4	70.80	0	0	
Azacualpa	0	0				
El Camizal	1974	823.1	416.98	1854	260.7	140.61
Las Vueltas	1008	71.4	70.8			
Nombre de Jesús	2844	1070.1	376.26	1976	269.4	136.34
Nueva Trinidad	0	0		0	0	
Potonico	1748	460.3	263.32			
San Antonio de la Cruz	146	58.3	399.61	1320	180.1	136.47
San Antonio de los Ranchos	270	54.9	203.22	0	0	
San Francisco Lempa	750	45	60.04	438	61	139.31
San Francisco Morazán	216	40.1	185.61	480	64	133.42
San Isidro Labrador	0	0		0	0	
San José Carcaste	1836	785	427.58	1686	208.1	123.4
San José las Flores	2250	378.9	168.44	0	0	
San Luis del Carmen	1156	174.2	150.69	672	92	136.91
<b>La Libertad</b>						
Jicalapa	2838	963.9	339.67	2580	386.9	149.96
<b>Cuscatlán</b>						
Monte de San Juan	612	31.9	52.08	1140	95.9	84.05
San Cristobal	2896	297.5	102.74	1405	373.3	265.69
Santa Cruz Analquito	1248	37.9	30.39	71	30.1	424.65
Tenancingo	1134	55.1	48.61	210	36.2	172.19
<b>La Paz</b>						
Cuyultitán	1282	24.1	18.76	2641	2107.3	797.92
El Rosario	5390	413.9	76.79	1150	323.1	280.96
Jerusalén	1112	35.3	31.78	0	0	
Mercedes la Ceiba	0	0		0	0	
San Antonio Masahuat	0	0		0	0	
<b>Cabañas</b>						
Guacotecti	2068	60.7	29.37	0	0	
Villa Victoria	3404	138.9	40.81	654	539.3	824.56
<b>San Miguel</b>						
Nuevo Edén de San Juan	9800	40.9	4.17	0	0	
San Gerardo	3356	971.9	289.61	2125	233.7	109.99
<b>Morazán</b>						
Arambala	2000	486.7	243.36	593	136.6	230.35
El Rosano	1800	379.3	210.7	318	75.8	238.36
Jocoatique	1440	28.9	20.11	1089	98.3	90.3
Jateca	1002	224	223.58	1384	260.9	188.51
San Fernando	0	0				

Fuente: Elaboración propia con base en información del FIS

#### D. Comparación de la Inversión en Educación y Salud.

La comparación de la inversión en educación y salud realizada por el FIS, resulta importante debido a que nos ofrece el panorama del posible desarrollo geográfico equilibrado que se pueda estar gestando en determinada zona o municipios.

En tal sentido, en este apartado se efectúa un análisis comparativo del gasto del FIS por Municipios en cada uno de estos dos sectores, para determinar el grado de equilibrio con que se está desarrollando esa unidad geográfica y los posibles requerimientos futuros con miras a desarrollarlas integralmente.

Sobresale la atención simultánea que en salud y educación se les brinda a los Municipios Cabeceras de las principales ciudades del país. Las mayores asignaciones en proyectos de educación se registran en los Municipios a los que se destinaron también los mayores montos para proyectos en Salud.

De un total de \$314.5 millones que asignó el FIS en proyectos de educación acumulado a 1994, \$76.5 millones (24.2 por ciento del total) se focalizaron en 10 de los 262 Municipios de El Salvador: San Miguel, Santa Ana, San Salvador, Usulután, Ilobasco, San Vicente, Sonsonate, Soyapango, Chalchuapa y Chalatenango, representando el 25.8 por ciento de la población beneficiaria del total de proyectos (168,048 personas). A estos mismos Municipios, se les otorgó un monto de \$45.1 millones en proyectos de salud dentro de un total nacional de \$228.5 millones (19.6 por ciento), que lograrán beneficiar al 25.6 por ciento del total (casi medio millón de personas).

El detalle de los montos asignados y la población beneficiaria se muestra en el Cuadro No. 16.

Lo importante en estos casos, es señalar el relativo desarrollo que presentan estos Municipios en comparación con el resto del país, y el trato que, por la focalización del gasto en ambas áreas, debería favorecer el desarrollo integral de su población.

Cuadro No. 16  
MUNICIPIOS DE MAYOR ASIGNACION PARA PROYECTOS EN EDUCACION Y SALUD.  
(ACUMULADO A 1994)

Municipio	Monto FIS en Educación (En millones de ₡)	% Monto FIS en Educación	Población Benefic.	% Beneficiarios	Monto en Salud (En mill de ₡)	% Monto total FIS en Salud	Población Benefic.	% Beneficiarios
San Miguel	20.4	6.5	37,345	5.7	8.8	3.8	51,229	2.7
Santa Ana	10.5	3.3	18,272	2.8	5.9	2.6	78,597	4.3
San Salvador	6.4	2.0	22,118	3.4	8.4	3.7	194,596	10.5
Usulután	8.5	2.7	17,332	2.7	2.4	1.0	12,409	0.6
Ilobasco	7.2	2.3	17,360	2.7	3.2	1.4	19,527	1.0
San Vicente	6.9	2.2	14,939	2.3	3.3	1.4	10,936	0.5
Sonsonate	5.1	1.6	14,359	2.2	2.5	1.1	21,798	1.2
Soyapango	4.8	1.5	10,441	1.6	3.4	1.5	55,493	3.0
Chalchuapa	3.5	1.1	5,498	0.8	3.1	1.3	22,792	1.2
Chalatenango	3.2	1.0	10,384	1.6	4.1	1.8	12,268	0.6
	76.5	24.2	168,048	25.8	45.1	19.6	479,645	25.6

Fuente: Elaboración propia con base en información del FIS.

Totalmente opuesto a lo anterior, los Municipios San Fernando (Depto. de Morazán), San Isidro Labrador, Nueva Trinidad, Azacualpa (Chalatenango), Mercedes La Ceiba y San Antonio Masahuat (La Paz) no han sido destinatarios de recursos del FIS ni para proyectos de Educación ni para salud. En estos casos resulta sumamente difícil justificar las razones por las que el FIS no ha orientado recursos hacia ellos; primero, porque son comunidades pobres, y segundo, porque fueron municipios muy asediados por el conflicto que finalizó, y que es muy probable que su infraestructura haya resultado dañada. (Ver anexos Nos. 3 y 4).

Por otra parte, San Antonio de los Ranchos, San Francisco Lempa, San Antonio de la Cruz, San Francisco Morazán, Arcatao y Cuyultitán no tienen ninguna asignación en Educación, y aunque tienen para proyectos en Salud, el monto otorgado es de los más bajos en todo el país.

De igual forma, no cuentan con proyectos en ejecución para salud y se están desarrollando unilateralmente proyectos en Educación en Sensembra, San Miguel Tepezontes, San Fernando, Corinto y Salcoatitán, pero con las menores asignaciones dentro del total.<sup>27</sup> (Ver anexos Nos. 3 y 4).

Ante esta situación contradictoria, es necesario buscar las razones de no asignación a estos Municipios y señalar que, sea que la no asignación provenga de que presentan ya cierta cobertura en salud y educación y por ello no se consideró prioritario, o porque el FIS focalizó el gasto sólo en una de las dos áreas, hay un desarrollo desequilibrado en estos municipios que debe ser atendido para atacar el problema integralmente. El costo destinado unilateralmente a educación o a salud podría ser más efectivo en sus resultados, si se complementa con la atención en el área desatendida.

---

<sup>27</sup> Es muy posible que todos estos municipios hayan sido favorecidos a través de la SRN, pero por deficiencias en la información es difícil corroborar tal presunción.

## **VI. ANALISIS DE DEMANDA. RECURSOS REQUERIDOS PARA AUMENTAR COBERTURA EN EDUCACION PARVULARIA Y BASICA**

En el documento titulado "Dimensionamiento de la Distribución Sectorial de recursos; Tercera Operación BID/FIS", preparado por el FIS, aparece una estimación de las coberturas factibles de alcanzar con un nuevo financiamiento que el FIS pueda lograr del BID. En educación parvularia se persigue alcanzar una cobertura de 30 por ciento de los niños aptos para ese nivel, lo que significa incrementar en 6.5 por ciento la cobertura actual. Para educación básica se plantea incrementar la cobertura del primero y segundo ciclo en 12.2 por ciento, para llegar a una cobertura total del 90 por ciento; y para el tercer ciclo se pretende un incremento de 19 por ciento, para alcanzar una cobertura de 66.6 por ciento en total.

Los datos anteriores muestran que las demandas insatisfechas por educación parvularia y básica actualmente son del orden del 72.5 por ciento para parvularia; del 22.2 por ciento en primero y segundo ciclo de educación básica; y de 47.6 por ciento en el tercer ciclo de básica.

Para alcanzar esas metas, el FIS requiere, según el mencionado documento, un financiamiento aproximado de US\$ 62.5 millones, que incluye equipamiento, construcción de espacios educativos y nutrición para niños dentro del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Suponiendo que la población en edad escolar permanece constante desde 1993 (Ver cuadro No.17), los incrementos pretendidos significarían accesar al sistema educativo a aproximadamente 236,926 nuevos alumnos.

Independientemente del período que se utilice para accesarlos (en forma gradual o de una vez), el costo per cápita por atender un nuevo alumno sería de \$2,321 anuales, que resulta mucho mayor que el costo actual calculado para un estudiante dentro del sistema, que oscila entre \$700 a \$900. El costo de ingresar un nuevo alumno es mayor ya que se estaría invirtiendo en infraestructura, equipamiento y un programa de nutrición, lo cual hace la diferencia.

Los requerimientos de nueva inversión que el FIS propone, no incluyen los costos recurrentes, que en su mayor parte provienen del pago de sueldos y salarios de docentes. Si tomamos el promedio de 40 alumnos atendidos por docente,<sup>28</sup> esto significaría contar con un aproximado de 5,923 nuevos docentes dentro del sistema educativo.

---

<sup>28</sup> Dicho promedio fue calculado en el Estudio de Diagnóstico del Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador, elaborado por el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, 1993.

Cuadro No. 17  
COBERTURAS ACTUALES Y PROPUESTAS POR EL FIS  
EDUCACION

	Educación Parvularia	Primero y segundo ciclo	Tercer ciclo
Población en edad escolar	415,700	1,065,854	420,379
Población atendida	97,700	829,235	200,089
Cobertura actual (%)	23.5	77.8	47.6
Cobertura Propuesta (%)	30	90	66.6
Población a atender	124,710	959,268	279,972
Incremento de cobertura (nuevos alumnos)	27,010	130,033	79,883

Fuente: Elaboración propia con base en datos del FIS.

Los costos recurrentes anuales para atender ese nuevo incremento de alumnos, vendría dado por el salario promedio actual anualizado de los docentes, multiplicado por el número requerido de los mismos. El salario mensual promedio de un docente, oscila aproximadamente en \$2,452; haciendo el estimado de costos recurrentes implica que el Estado tendría que aportar \$298.7 millones para poder darle el sostenimiento a todo el programa.

En total, acceder a 236,926 nuevos alumnos al sistema tendría un costo de \$848.7 millones.

En el documento citado no se menciona en qué tiempo se haría toda la inversión; pero si tomamos en cuenta que desde que el FIS comenzó sus operaciones hasta 1994, ha logrado invertir en educación la cifra de \$314.5 millones, resulta muy difícil que la inversión propuesta la pueda ejecutar en un periodo de tres años.

La inversión de US\$62.5 Millones (\$550 millones), se distribuiría a nivel de departamentos como se detalla en el cuadro No.18.

Cuadro No. 18  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION REQUERIDA

Departamentos	Inversión (Estructura porcentual)	Escolaridad promedio (grados aprob.)
Ahuachapán	4.8	3.1
Santa Ana	8.2	3.9
Sonsonate	8.1	3.8
Chalatenango	6.5	3.3
La Libertad	11.5	4.2
San Salvador	20.3	5.6
Cuscatlán	5.2	4.0
La Paz	5.9	4.0
Cabañas	2.0	2.7
San Vicente	4.2	3.4
Usulután	6.2	3.6
San Miguel	8.0	3.7
Morazán	4.2	2.4
La Unión	4.9	2.9
<b>Total</b>	<b>100% = \$550 mill.</b>	<b>4.3 grados</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del FIS y Encuesta de Hogares.

El cuadro No. 18 trata de relacionar la distribución porcentual por departamento, de la inversión requerida por el FIS para la ampliación de cobertura, con la escolaridad promedio. La asignación de la inversión muestra que es San Salvador el departamento al cual se le asigna un mayor porcentaje, seguido de La Libertad (20.3 y 11.5 por ciento respectivamente). Esta distribución se ha hecho sobre la base de la participación porcentual de estos departamentos en el número de hogares en extrema pobreza, lo que parece un criterio aceptable en términos de que podrían ser los departamentos donde está concentrado el mayor número de niños pobres.

Sin embargo, si tomamos en cuenta el promedio de escolaridad de la población, los departamentos a los que se les ha asignado mayor financiamiento, resultan ser los que tienen mayor promedio de escolaridad; esto es así debido a que San Salvador y La Libertad tienen una alta concentración de los centros educativos públicos y privados y, por lo tanto, la población tiene mayor acceso a los servicios de educación.

*Si atendiéramos el criterio de menor promedio de escolaridad de la población, entonces, la focalización de la inversión debería ser hacia los departamentos de Morazán, Cabañas y la Unión, que también tienen las tasas de analfabetismo más elevadas (44.4, 36.7 y 37.6 por ciento, respectivamente), tal como se mostró antes.*

*Con esto, lo que se trata de evidenciar es la necesidad de que el FIS revise los criterios de focalización que utiliza, para que la distribución de los recursos sea más equitativa, respecto de las necesidades de las comunidades.*

## VII. CONCLUSIONES

Se ha tratado de profundizar en el tipo de inversión en educación y el destino de la misma, a través del FIS, con todas las limitaciones de información que se han tenido, lo cual nos lleva a la imposibilidad de proponer conclusiones tajantes. Sin embargo, de lo expuesto se pueden plantear las siguientes:

1. El FIS así como la SRN, fueron creadas inicialmente, para hacer frente a los efectos adversos que el programa de ajuste estructural trae sobre la población, especialmente la más pobre. En parte el objetivo ha sido cumplido aunque con un gran desfase. Ciertamente, se ha promovido la creación de empleos temporales que ha posibilitado que muchos trabajadores pobres accedieran a ingresos.

Más que compensar a las personas por efectos negativos del ajuste, lo que realmente han hecho estas instituciones, es hacer frente a problemas que son fuente generadora de pobreza. Así, se han realizado proyectos en educación, en salud y otros sectores, de manera focalizada, de tal forma que se llegue a las zonas y poblaciones más pobres.

El apoyo que estas instituciones han dado a la operatividad del Plan de Desarrollo Social, ha sido vital ya que la inversión que han financiado, no hubiese sido posible realizarla desde las instituciones tradicionales: Ministerios de Educación y Salud Pública, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y otras, debido, entre otras causas, a la ineficiencia con que trabajan y por lo ajustado de los presupuestos asignados a ellas, los cuales generalmente alcanzan únicamente para el funcionamiento.

2. Pese a todo lo realizado, es necesario hacer un análisis de los criterios que el FIS utiliza para la focalización de los recursos, hacia las zonas más desprotegidas, de tal forma que la información que dan otros instrumentos como la Encuesta de Hogares sea utilizada en mejor manera. Por otra parte, aunque se menciona que el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es utilizado, sería adecuado que el mapa de pobreza que ha realizado el FIS, fuese dado a conocer y se explicara abiertamente la metodología de estimación de parámetros.
3. El criterio de hacer llegar más recursos hacia municipios que tienen mayor población en pobreza extrema es adecuado. Sin embargo, es necesario que también sean atendidos municipios que teniendo poca población, también presentan porcentajes elevados de pobreza extrema. Esto significa que la focalización ya no debe restringirse a un número determinado

de municipios, porque, tal como se reconoce en el documento "Evaluación de Programas Compensatorios y Combate a la Pobreza", las diferencias en la incidencia de pobreza en los municipios son mínimas. Por lo tanto, si bien el principio de focalización debe seguir operando, se hace necesario no discriminar a ningún municipio.

4. El principio de focalización debe mantenerse pero no en función de municipios, sino de acuerdo a la existencia de cordones poblacionales en pobreza, los cuales existen en todos los municipios con diferencias mínimas en la calidad de vida, aunque en número de personas sean distintos.
5. Tanto para la SRN/CONARA como para el FIS se ha señalado que son instituciones que focalizan los recursos hacia los sectores poblacionales más pobres utilizando para ello, mecanismos de descentralización que muchas veces no han sido los más eficaces para el logro de tal fin. Dado el interés en obtener resultados rápidos, los programas y proyectos a ejecutarse, a menudo se deciden por las presiones de demanda de los usuarios con más capacidad para identificar y diseñar proyectos, lo que ha excluido a los más pobres por su falta de propuesta y gestión.
6. El monto acumulado destinado a educación por el FIS, representa el 22.4 por ciento del presupuesto de educación para 1994. Este dato es sumamente importante porque muestra el impacto que sobre dicho sector tiene la inversión que el FIS realiza, la cual básicamente es en infraestructura. Por sí sólo, el Ministerio de Educación no podría haber realizado esa inversión, ya que solamente el 1.08 por ciento del presupuesto educativo es destinado para ese fin. De allí la importancia de una institución como el FIS que negocia recursos y los canaliza hacia sectores que por sus propios medios sería imposible que lo logaran.
7. Si se tratara de medir el impacto de los programas del FIS en educación, sobre algunas variables como el analfabetismo o la escolaridad promedio, sería imposible observarlo ya que sus efectos se desarrollan en el mediano plazo. Sin embargo, hay variables que sin duda han sido afectadas directamente por los proyectos del FIS, por ejemplo, la cobertura educativa, que pese a no experimentar crecimientos considerables por efecto del crecimiento poblacional, ha llegado a lugares donde nunca se tuvo acceso al servicio educativo.
8. La decisión de crear un nuevo marco institucional (SRN/CONARA, FIS), ha sido acertada en términos de lograr mayores niveles de eficiencia, transparencia y rapidez, que posiblemente a través de las instituciones públicas arcaicas hubiese sido imposible lograr.

9. Para lograr un mayor grado de coordinación, debe definirse el rol que el FIS tendrá en la planificación y desarrollo de la Reforma Educativa que se piensa ejecutar, de forma tal que evite situaciones incómodas de descoordinación institucional. Para el caso, el FIS reconstruye escuelas y las equipa pero el Ministerio de Educación no nombra docentes para atender a los niños. Esta descoordinación ya no puede seguir ocurriendo, por ello en el marco de la nueva Reforma Educativa se debe definir el papel que el FIS asumirá. Lo ideal sería que le dejaran la función de facilitamiento de la infraestructura educativa, de esa forma el Ministerio de Educación no tendría que preocuparse por esa inversión.
10. Por último, es necesario señalar una de las mayores inquietudes que los organismos financieros internacionales, caso concreto, USAID y BID, tienen en relación a la sostenibilidad institucional y financiera de estos programas. Sin duda alguna, la experiencia acumulada en todo este tiempo de trabajo ha sido valiosa; sin embargo, una vez las instituciones encargadas de los programas finiquiten toda su acción, la pregunta será ¿ Quién dará continuidad a la sostenibilidad institucional y financiera de las acciones que desarrollan SRN y FIS ?. La respuesta a esta interrogante es una decisión política que tiene que asumir el Gobierno de El Salvador. Aún aceptando que el supuesto implícito en la transitoriedad de estas instituciones se cumpla, es decir, que el incremento de las inversiones realizadas deriven en una mayor actividad económica que genere más empleo e ingresos a los grupos pobres, la interrogante tiene validez en el futuro.

***ANEXOS***

**DISTRIBUCION DE CINCO PRIMERAS CAUSAS PRIMARIAS DE MUERTE  
POR EDAD DEL NIÑO AL MORIR.**

CAUSA	0-4 años %	0-11 meses %	1-4 años %
Diarrea/deshidratación	20.0	19.0	24.1
Infec. respirat. aguda	18.6	16.3	27.8
Bajo peso/ prematurez	14.6	18.1	0.0
Anomalías congénicas	9.5	11.3	1.9
Trauma del nacim./asfixia	7.6	9.5	0.0
Otras causas	29.7	25.8	46.2

FUENTE: Análisis del Sector Salud de El salvador (ANSAL), mayo 1994.

**MUNICIPIOS DETERMINADOS COMO LOS MAS POBRES  
A PARTIR DE LA ENCUESTA DE PESO Y TALLA 1988**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
MORAZAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 SENSEMBRA</li> <li>2 EL ROSARIO</li> <li>3 PERQUIN</li> <li>4 CORINTO</li> <li>5 SAN SIMON</li> <li>6 GUALOCOCTI</li> <li>7 DELICIAS DE CONCEPCION</li> <li>8 JOCORO</li> <li>9 SAN FRANCISCO GOTERA</li> </ol>
LA UNION	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 LISLIQUE</li> <li>2 SAN JOSE LA FUENTE</li> <li>3 EL CARMEN</li> </ol>
USULUTAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 SAN DIONISIO</li> <li>2 SAN AGUSTIN</li> <li>3 PUERTO EL TRIUNFO</li> <li>4 ALEGRIA</li> <li>5 ESTANZUELAS</li> <li>6 BERLIN</li> <li>7 SANTA ELENA</li> <li>8 USULUTAN</li> </ol>
SAN MIGUEL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 LOLOTIQUE</li> <li>2 EL TRANSITO</li> <li>3 MONCAGUA</li> <li>4 NUEVA GUADALUPE</li> </ol>
CUSCATLAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 CANDELARIA</li> <li>2 EL CARMEN</li> <li>3 SAN JOSE GUAYABAL</li> <li>4 MONTE SAN JUAN</li> <li>5 SAN RAMON</li> </ol>

**MUNICIPIOS DETERMINADOS COMO LOS MAS POBRES  
A PARTIR DE LA ENCUESTA DE PESO Y TALLA 1988**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
CUSCATLAN	1 CANDELARIA 2 EL CARMEN 3 SAN JOSE GUAYABAL 4 MONTE SAN JUAN 5 SAN RAMON
CABAÑAS	1 VILLA DOLORES 2 VILLA VICTORIA 3 GUACOTECTI
CHALATENANGO	1 LA LAGUNA 2 SAN ANTONIO DE LA CRUZ 3 SAN FRANCISCO MORAZAN 4 EL CARRIZAL 5 SAN FERNANDO 6 COMALAPA 7 CONCEPCION QUEZALTEPEQUE 8 LA PALMA 9 SAN IGNACIO 10 LA REINA
SAN VICENTE	1 SANTO DOMINGO 2 SAN CAYETANO ISTEPEQUE 3 APASTEPEQUE 4 SAN LORENZO 5 NUEVO TEPETITAN
LA LIBERTAD	1 JAYAQUE 2 SACACOYO 3 HUIZUCAR 4 TEPECOYO 5 CHILTIUPAN 6 TAMANIQUE 7 SAN PABLO TACACHICO 8 COMASAGUA 9 SANTA TECLA

**MUNICIPIOS DETERMINADOS COMO LOS MAS POBRES  
A PARTIR DE LA ENCUESTA DE PESO Y TALLA 1988**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
SAN SALVADOR	1 SANTIAGO TEXACUANGOS 2 PANCHIMALCO 3 SANTO TOMAS 4 AYUTUXTEPEQUE 5 ILOPANGO
LA PAZ	1 PARAISO DE OSORIO 2 SAN JUAN TEPEZONTES 3 SANTA MARIA OSTUMA
AHUACHAPAN	1 SAN PEDRO PUXTLA 2 APANECA 3 TACUBA 4 CONCEPCION DE ATACO 5 GUAYMANGO
SONSONATE	1 NAHUIZALCO 2 JUAYUA 3 SAN ANTONIO DEL MONTE 4 SALCOATITAN 5 SANTO DOMINGO DE GUZMAN 6 SANTA CATARINA MAZAHUAT 7 CUISNAHUAT 8 SONSONATE
SANTA ANA	1 MASAHUAT

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994.

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
<b>AHUACHAPAN</b>	<b>28,115</b>	<b>11,839,766.64</b>	<b>421.12</b>
Ahuachapán	8,994	4,028,321	447.89
Apaneca	1,064	717,415	674.26
Atiquizaya	4,114	1,966,550	478.01
Concepción de Ataco	2,236	1,259,251	563.17
El Refugio	0	0	0.00
Guaymango	2,041	716,905	351.25
Jujutla	2,586	477,413	184.61
San Francisco Menéndez	2,478	477,023	192.50
San Lorenzo	1,828	842,570	460.92
San Pedro Puxtla	470	363,591	773.60
Tacuba	666	698,775	1,049.21
Turín	1,638	291,951	178.24
<b>SANTA ANA</b>	<b>45,216</b>	<b>24,308,088.57</b>	<b>537.60</b>
Candelaria de la Frontera	1,221	1,035,898	848.40
Coatepeque	4,251	1,970,770	463.60
Chalchuapa	5,498	3,467,425	630.67
El Congo	2,905	1,329,141	457.54
El Porvenir	608	408,372	671.66
Masahuat	0	0	0.00
Metapán	8,163	3,384,050	414.56
San Antonio Pajonal	630	188,222	298.77
San Sebastián Salitrillo	0	0	0.00
Santa Ana	18,272	10,498,267	574.55
Santa Rosa Guachipilín	1,012	622,995	615.61
Santiago de la Frontera	418	400,478	958.08
Texistepeque	2,238	1,002,470	447.93
<b>SONSONATE</b>	<b>48,006</b>	<b>24,405,229.14</b>	<b>508.38</b>
Acajutla	5,679	2,967,896	522.61
Armenia	2,817	2,051,516	728.26
Caluco	288	225,173	781.85
Cuisnahuat	2,846	1,532,360	538.43
Santa Isabel Ishuatán	626	212,484	339.43

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
Izalco	8,238	3,766,589	457.22
Juayúa	6,410	3,157,447	492.58
Nahuizalco	2,088	1,389,344	665.39
Nahuilingo	727	702,852	966.78
Salcoatitán	125	20,366	162.93
San Antonio del Monte	1,458	536,655	368.08
San Julián	596	697,770	1,170.75
Santa Catarina Masahuat	481	110,235	229.18
Santo Domingo de Guzmán	154	322,431	2,093.70
Sonsonate	14,359	5,129,156	357.21
Sonzacate	1,114	1,582,957	1,420.97
<b>CHALATENANGO</b>	<b>31,595</b>	<b>16,373,800.93</b>	<b>518.24</b>
Agua Caliente	1,160	1,312,372	1,131.36
Arcatao	0	0	0.00
Azacualpa	0	0	0.00
Citalá	217	188,804	870.07
Comalapa	1,284	780,314	607.72
Concepción Quezaltepeque	999	586,008	586.59
Chalatenango	10,384	3,216,129	309.72
Dulce Nombre de María	160	210,951	1,318.44
El Carrizal	0	0	0.00
El Paraíso	2,783	1,446,561	519.78
La Laguna	168	31,825	189.43
La Palma	666	398,409	598.21
La Reina	868	922,745	1,063.07
Las Vueltas	0	0	0.00
Nombre de Jesús	0	0	0.00
Nueva Concepción	6,329	2,577,146	407.20
Nueva Trinidad	0	0	0.00
Ojos de Agua	820	244,796	298.53
Potonico	0	0	0.00
San Antonio de la Cruz	0	0	0.00
San Antonio de los Ranchos	0	0	0.00
San Fernando	176	184,402	1,047.74
San Francisco Lempa	0	0	0.00
San Francisco Morazán	0	0	0.00

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
San Ignacio	880	843,169	958.15
San Isidro Labrador	0	0	0.00
San José Cancasque	0	0	0.00
San José las Flores	0	0	0.00
San Luís del Carmen	0	0	0.00
San Miguel de Mercedes	65	220,048	3,385.35
San Rafael	814	298,347	366.52
Santa Rita	311	568,433	1,827.76
Tejutla	3,511	2,343,342	667.43
<b>LA LIBERTAD</b>	<b>62,983</b>	<b>29,502,975.31</b>	<b>468.43</b>
Antiguo Cuscatlán	66	29,814	451.73
Ciudad Arce	4,735	2,192,019	462.94
Colón	4,205	2,607,318	620.05
Comasagua	2,343	1,407,703	600.81
Chiltiupán	1,486	814,281	547.97
Huizucar	852	486,080	570.52
Jayaque	974	691,876	710.34
Jicalapa	0	0	0.00
La Libertad	3,349	1,688,829	504.28
Nuevo Cuscatlán	216	57,803	267.61
Nueva San Salvador	14,508	3,439,433	237.07
Quezaltepeque	10,616	5,463,729	514.67
Sacacoyo	2,115	1,625,975	768.78
San José Villanueva	744	245,613	330.13
San Juan Opico	9,307	4,208,528	452.19
San Matías	282	257,903	914.55
San Pablo Tacachico	2,813	1,314,132	467.16
Tamanique	1,768	814,124	460.48
Talnique	311	525,904	1,691.01
Teotepeque	448	177,065	395.23
Tepecoyo	516	635,192	1,230.99
Zaragoza	1,329	819,656	616.75
<b>SAN SALVADOR</b>	<b>90,023</b>	<b>38,311,127.48</b>	<b>425.57</b>
Aguilares	2,937	1,003,978	341.84

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
Apopa	4,044	2,021,614	499.90
Ayutuxtepeque	1,364	1,157,942	848.93
Cuscatancingo	204	35,167	172.39
El Paisnal	1,744	453,225	259.88
Guazapa	4,689	1,465,139	312.46
Ilopango	6,729	3,253,730	483.54
Mejicanos	8,309	2,583,096	310.88
Nejapa	3,498	2,628,851	751.53
Panchimalco	2,974	1,716,721	577.24
Rosario de Mora	1,573	1,231,255	782.74
San Marcos	2,253	1,251,531	555.50
San Martín	5,845	1,454,240	248.80
San Salvador	22,118	6,436,060	290.99
Santiago Texacuangos	285	312,830	1,097.65
Santo Tomás	2,980	2,115,612	709.94
Soyapango	10,441	4,760,759	455.97
Tonacatepeque	4,959	2,439,113	491.86
Ciudad Delgado	3,077	1,990,266	646.82
<b>CUSCATLAN</b>	<b>34,774</b>	<b>14,563,821.38</b>	<b>418.81</b>
Candelaria	2,772	1,348,760	
Cojutepeque	9,388	4,373,716	465.88
El Carmen	1,006	618,298	614.61
El Rosario	258	186,784	723.97
Monte de San Juan	0	0	0.00
Oratorio de Concepción	60	15,414	256.90
San Bartolomé Perulapía	767	518,139	675.54
San Cristobal	0	0	0.00
San José Guayabal	2,703	822,050	304.12
San Pedro Perulapán	7,975	3,129,943	392.47
San Rafael Cedros	4,220	1,310,333	310.51
San Ramón	2,208	873,675	395.69
Santa Cruz Analquito	0	0	0.00
Santa Cruz Michapa	892	198,757	222.82
Suchitoto	2,525	1,167,952	462.56
Tenancingo	0	0	0.00

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
<b>LA PAZ</b>	<b>31,041</b>	<b>13,947,684.26</b>	<b>449.33</b>
Cuyultitán	0	0	0.00
El Rosario	0	0	0.00
Jerusalén	0	0	0.00
Mercedes la Ceiba	0	0	0.00
Olocuilta	452	149,156	329.99
Paraíso de Osorio	728	281,076	386.09
San Antonio Masahuat	0	0	0.00
San Emigdio	112	28,585	255.22
San Francisco Chinameca	356	255,006	716.31
San Juan Nonualco	1,078	602,656	559.05
San Juan Talpa	1,374	461,133	335.61
San Juan Tepezontes	50	131,126	2,622.52
San Luís la Herradura	1,226	526,600	429.53
San Luis Talpa	2,973	1,963,227	660.35
San Miguel Tepezontes	401	215,294	536.89
San Pedro Mazahuat	1,394	1,208,302	866.79
San Pedro Nonualco	624	610,437	978.27
San Rafael Obrajuelo	464	404,128	870.97
Santa María Ostuma	30	13,964	465.46
Santiago Nonualco	8,428	2,613,537	310.10
Tapahuaca	218	155,040	711.19
Zacatecoluca	11,133	4,328,416	388.79
<b>CABAÑAS</b>	<b>37,188</b>	<b>13,731,541.37</b>	<b>369.25</b>
Cinquera	805	495,626	615.68
Guacotecti	0	0	0.00
Ilobasco	17,360	7,227,474	416.33
Jutiapa	1,920	188,050	97.94
San Isidro	2,204	978,014	443.75
Sensuntepeque	12,247	3,838,213	313.40
Tejutepeque	1,511	606,694	401.52
Villa Victoria	0	0	0.00
Villa Dolores	1,141	397,471	348.35

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
<b>SAN VICENTE</b>	<b>35,250</b>	<b>16,157,405.36</b>	<b>458.37</b>
Apastepeque	2,509	1,726,474	688.11
Guadalupe	765	419,380	548.21
San Cayetano Istepeque	985	486,515	493.92
Santa Clara	120	204,246	1,702.05
Santo Domingo	913	773,088	846.76
San Esteban Catarina	614	423,509	689.75
San Idefonso	1,974	770,531	390.34
San Lorenzo	893	373,317	418.05
San Sebastian	4,565	900,978	197.37
San Vicente	14,939	6,994,743	468.22
Tecoluca	5,474	2,366,088	432.24
Tcopetitán	1,188	457,291	384.93
Verapaz	311	261,244	840.01
<b>USULUTAN</b>	<b>62,397</b>	<b>35,569,254.65</b>	<b>570.05</b>
Alegría	2,633	2,473,025	939.24
Berlín	4,901	1,859,965	379.51
California	187	73,922	395.30
Concepción Batres	2,090	1,636,830	783.17
El Triunfo	1,207	915,663	758.63
Ereguayquín	198	119,628	604.18
Estanzuelas	2,557	1,238,317	484.29
Jiquilisco	5,887	4,109,354	698.04
Jucuapa	2,529	1,945,202	769.16
Jucuarán	1,378	906,907	658.13
Mercedes Umaña	5,728	2,893,601	505.17
Nueva Gradada	1,061	353,132	332.83
Ozatlán	1,769	1,194,971	675.51
Puerto el Triunfo	1,709	1,007,592	589.58
San Agustín	482	238,850	495.54
San Buena Ventura	999	517,152	517.67
San Dionisio	1,653	920,292	556.74
Santa Elena	3,781	2,233,316	590.67
San Francisco Javier	477	225,310	472.35
Santa María	855	677,973	792.95
Santiago de María	2,666	1,324,453	496.79

## FIS

### PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
Tecapán	318	184,486	580.14
Usulután	17,332	8,519,315	491.54
<b>SAN MIGUEL</b>	<b>75,051</b>	<b>36,396,491.56</b>	<b>484.96</b>
Carolina	282	82,685	293.21
Ciudad Barrios	1,148	688,989	600.16
Comacarán	1,819	1,281,533	704.53
Chapeltique	1,444	616,985	427.27
Chinameca	3,157	1,967,099	623.09
Chirilagua	5,592	2,353,453	420.86
El Transito	6,577	2,283,388	347.18
Lolotique	2,034	993,866	488.63
Moncagua	6,240	2,228,201	357.08
Nueva Guadalupe	731	465,296	636.52
Nuevo Eden de San Juan	0	0	0.00
Quelepa	740	419,744	567.22
San Antonio del Mosco	188	40,779	216.91
San Gerardo	0	0	0.00
San Jorge	889	543,695	611.58
San Luis de la Reina	1,680	415,231	247.16
San Miguel	37,345	20,480,923	548.42
San Rafael Oriente	1,082	278,127	257.05
Sesori	2,261	732,103	323.80
Uluazapa	1,842	524,393	284.69
<b>MORAZAN</b>	<b>25,993</b>	<b>11,234,993.99</b>	<b>432.23</b>
Arambala	0	0	0.00
Cacaopera	820	189,189	230.72
Corinto	388	144,498	372.42
Chilanga	1,854	241,047	130.01
Delicias de Concepción	626	528,068	843.56
El Dvisadero	688	295,534	429.55
El Rosario	0	0	0.00
Gualococti	314	82,467	262.63
Guatajiagua	1,334	470,237	352.50
Joateca	0	0	0.00

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
Jocoaitique	0	0	0.00
Jocoro	3,061	1,526,791	498.79
Lolotiquillo	844	137,909	163.40
Meanguera	2,415	907,531	375.79
Osicala	876	551,058	629.06
Perquín	462	942,926	2,040.96
San Carlos	831	91,377	109.96
San Fernando	0	0	0.00
San Francisco Gotera	5,767	2,273,402	394.21
San Isidro	120	56,855	473.79
San Simón	1,614	1,114,439	690.48
Sensembra	733	235,893	321.82
Sociedad	2,049	933,997	455.83
Torola	200	47,119	235.60
Yamabal	426	245,636	576.61
Yoloaquin	571	219,021	383.57
<b>LA UNION</b>	<b>43,512</b>	<b>28,196,107.02</b>	<b>648.01</b>
Anamorós	2,024	2,048,337	1,012.02
Bolívar	776	527,598	679.89
Concepción de Oriente	442	141,750	320.70
Conchagua	5,523	1,600,184	289.73
El Carmen	2,498	1,960,431	784.80
El Sauce	2,727	1,846,834	677.24
Intipucá	1,061	953,116	898.32
La Unión	9,537	5,884,988	617.07
Lislique	880	776,901	882.84
Meanguera	178	54,133	304.12
Sueva Esparta	3,319	2,788,850	840.27
Pasaquina	3,440	2,865,971	833.13
Poloros	1,662	1,765,910	1,062.52
San Alejo	3,229	2,228,147	690.04
San José	69	30,978	448.95
Santa Rosa de Lima	4,672	2,083,688	445.99
Yayantique	817	451,775	552.97
Yucuaiquin	658	186,518	283.46

**F I S****PROYECTOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS, MONTO APROBADO Y COSTO PERCAPITA**

Acumulado desde 1991 a 1994

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PER CAPITA
TOTAL	651,144	314,538,287.66	483.05

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS  
DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR  
BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
San Miguel	37,345	20,480,923.34	548.42
	37,345	20,480,923.34	548.42
Santa Ana	18,272	10,498,266.82	574.55
Usulután	17,332	8,519,314.76	491.54
	35,604	19,017,581.58	534.14
Ilobasco	17,360	7,227,473.83	416.33
San Vicente	14,939	6,994,742.77	468.22
San Salvador	22,118	6,436,060.45	290.99
La Unión	9,537	5,884,987.87	617.07
Quezaltepeque	10,616	5,463,729.27	514.67
Sonsonate	14,359	5,129,155.76	357.21
	88,929	37,136,149.95	417.59
Soyapango	10,441	4,760,759.01	455.97
Cojutepeque	9,388	4,373,716.36	465.88
Zacatecoluca	11,133	4,328,416.12	388.79
San Juan Opico	9,307	4,208,528.32	452.19
Jiquilisco	5,887	4,109,353.57	698.04
Ahuachapán	8,994	4,028,320.92	447.89
	55,150	25,809,094.30	467.98
Sensuntepeque	12,247	3,838,212.96	313.40
Izalco	8,238	3,766,588.57	457.22
Chalchuapán	5,498	3,467,425.16	630.67
Nueva San Salvador	4,508	3,439,432.78	237.07
Metapan	8,163	3,384,050.00	414.56

## FIS

**PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS  
DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR  
BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Ilopango	6,729	3,253,729.79	483.54
Chalatenango	10,384	3,216,128.98	309.72
Juayua	6,410	3,157,447.03	492.58
San Pedro Perulapán	7,975	3,129,943.25	392.47
	80,152	30,652,958.52	382.44
Acajulla	5,679	2,967,895.70	522.61
Mercedes Umaña	5,728	2,893,601.48	505.17
Pasaquina	3,440	2,865,970.83	833.13
Sueva Esparta	3,319	2,788,849.62	840.27
Nejapa	3,498	2,628,850.94	751.53
Santiago Nonualco	8,428	2,613,537.35	310.10
Colon	4,205	2,607,317.87	620.05
Mejicanos	8,309	2,583,096.43	310.88
Nueva Concepción	6,329	2,577,146.27	407.20
Alegria	2,633	2,473,024.56	939.24
Tonacatepeque	4,959	2,439,113.38	491.86
Tecoluca	5,474	2,366,088.09	432.24
Chirilagua	5,592	2,353,452.87	420.86
Tejulla	3,511	2,343,341.85	667.43
El Transito	6,577	2,283,387.66	347.18
San Francisco Gotera	5,767	2,273,401.77	394.21
Santa Elena	3,781	2,233,316.42	590.67
Moncagua	6,240	2,228,200.56	357.08
San Alejo	3,229	2,228,147.31	690.04
Ciudad Arce	4,735	2,192,019.08	462.94
Santo Tomás	2,980	2,115,612.18	709.94
Santa Rosa de Lima	4,672	2,083,688.39	445.99
Armenia	2,817	2,051,516.46	728.26
Anamoros	2,024	2,048,336.57	1,012.02
Apopa	4,044	2,021,613.71	499.90
	117,970	60,260,527.35	510.81

**F I S**  
**PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Ciudad Delgado	3,077	1,990,265.91	646.82
Coatepeque	4,251	1,970,770.24	463.60
Chinameca	3,157	1,967,099.31	623.09
Atiquizaya	4,114	1,966,550.25	478.01
San Luís Talpa	2,973	1,963,226.65	660.35
El Carmen	2,498	1,960,430.51	784.80
Jucuapa	2,529	1,945,201.51	769.16
Berlín	4,901	1,859,965.14	379.51
El Sauce	2,727	1,846,833.72	677.24
Poloros	1,662	1,765,909.59	1,062.52
Apastepeque	2,509	1,726,474.22	688.11
Panchimalco	2,974	1,716,721.00	577.24
La Libertad	3,349	1,688,829.08	504.28
Concepción Batres	2,090	1,636,829.96	783.17
Sacacoyo	2,115	1,625,975.02	768.78
Conchagua	5,523	1,600,183.98	289.73
Sonzacate	1,114	1,582,956.83	1,420.97
Cuisnahuat	2,846	1,532,359.69	538.43
Jocoro	3,061	1,526,791.16	498.79
Guazapa	4,689	1,465,138.51	312.46
San Martín	5,845	1,454,239.79	248.80
El Paraíso	2,783	1,446,561.49	519.78
Comasagua	2,343	1,407,702.82	600.81
Nahuizalco	2,088	1,389,343.57	665.39
Candelaria	2,772	1,348,759.88	486.57
El Congo	2,905	1,329,141.14	457.54
Santiago de María	2,666	1,324,452.79	496.79
San Pablo Tacachico	2,813	1,314,131.72	467.16
Agua Caliente	1,160	1,312,372.03	1,131.36
San Rafael Cedros	4,220	1,310,332.99	310.51
Comacarán	1,819	1,281,532.92	704.53
Concepción de Ataco	2,236	1,259,251.15	563.17
San Marcos	2,253	1,251,530.56	555.50
Estanzuelas	2,557	1,238,317.48	484.29
Rosario de Mora	1,573	1,231,254.91	782.74

## FIS

### PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
San Pedro Mazahuat	1,394	1,208,302.43	866.79
Ozallan	1,769	1,194,971.14	675.51
Suchiloto	2,525	1,167,952.16	462.56
Ayutuxtepeque	1,364	1,157,941.75	848.93
San Simón	1,614	1,114,439.37	690.48
Candelaria de la Frontera	1,221	1,035,898.30	848.40
Puerto el Triunfo	1,709	1,007,592.28	589.58
Aguilares	2,937	1,003,977.95	341.84
Texistepeque	2,238	1,002,470.12	447.93
	118,963	65,130,983.10	547.49
Lolotique	2,034	993,865.97	488.63
San Isidro	2,204	978,014.30	443.75
Intipuca	1,061	953,116.24	898.32
Perquín	462	942,925.81	2,040.96
Sociedad	2,049	933,996.72	455.83
La Reina	868	922,745.41	1,063.07
San Dionisio	1,653	920,291.64	556.74
El Triunfo	1,207	915,663.40	758.63
Meanguera	2,415	907,531.03	375.79
Jucuaran	1,378	906,906.90	658.13
San Sebastian	4,565	900,977.73	197.37
San Ramón	2,208	873,675.48	395.69
San Ignacio	880	843,168.66	958.15
San Lorenzo	1,828	842,569.74	460.92
San José Guayabal	2,703	822,049.53	304.12
Zaragoza	1,329	819,655.63	616.75
Chilliupán	1,486	814,281.07	547.97
Tamanique	1,768	814,123.59	460.48
Comalapa	1,284	780,314.06	607.72
Lislique	880	776,900.80	882.84
Santo Domingo	913	773,087.94	846.76
San Idefonso	1,974	770,531.46	390.34
Sesori	2,261	732,103.10	323.80

**FIS****PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Apaneca	1,064	717,415.28	674.26
Guaymango	2,041	716,905.11	351.25
Nahuilingo	727	702,852.36	966.78
Tacuba	666	698,774.50	1,049.21
San Julian	596	697,769.72	1,170.75
Jayaque	974	691,075.92	710.34
Ciudad Barrios	1,148	688,989.04	600.16
Santa María	855	677,972.04	792.95
Tepecoyo	516	635,192.08	1,230.99
Santa Rosa Guachipilin	1,012	622,995.21	615.61
El Carmen	1,006	618,298.41	614.61
Chapeltique	1,444	616,904.69	427.27
San Pedro Nonualco	624	610,437.36	978.27
Tejutepeque	1,511	606,693.82	401.52
San Juan Nonualco	1,078	602,656.29	559.05
Concepción Quezaltepeque	999	586,007.61	586.59
Santa Rita	311	568,433.17	1,827.76
Osicala	876	551,057.86	629.06
San Jorge	889	543,695.43	611.58
San Antonio del Monte	1,458	536,655.12	368.08
Delicias de Concepción	626	528,067.77	843.56
Bolivar	776	527,597.61	679.89
San Luís la Herradura	1,226	526,599.77	429.53
Talnique	311	525,903.72	1,691.01
Uluazapa	1,842	524,393.40	284.69
San Bartolome Perulapía	767	518,139.01	675.54
San Buena Ventura	999	517,151.68	517.67
	65,752	36,298,010.99	552.04
Cinquera	805	495,626.19	615.68
San Cayetano Istepeque	985	486,515.46	493.92
Huizucar	852	486,079.92	570.52
Jujulla	2,586	477,413.38	184.61
San Francisco Menéndez	2,478	477,023.43	192.50

**F I S**

**PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS  
DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR  
BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Guatajiagua	1,334	470,236.50	352.50
Nueva Guadalupe	731	465,296.48	636.52
San Juan Talpa	1,374	461,132.62	335.61
Tepetitán	1,188	457,291.41	384.93
El Paisnal	1,744	453,224.59	259.88
Yayantique	817	451,775.43	552.97
San Esteban Catarina	614	423,509.16	689.75
Quelepa	740	419,744.37	567.22
Guadalupe	765	419,380.23	548.21
San Luís de la Reina	1,680	415,231.40	247.16
El Porvenir	608	408,371.50	671.66
San Rafael Obrajuelo	464	404,128.44	870.97
Santiago de la Frontera	418	400,477.58	958.08
La Palma	666	398,409.05	598.21
Villa Dolores	1,141	397,470.67	348.35
San Lorenzo	893	373,317.03	418.05
San Pedro Puxtla	470	363,591.42	773.60
Nueva Gradada	1,061	353,132.21	332.83
Santo Domingo de Guzman	154	322,430.56	2,093.70
Santiago Texacuangos	285	312,829.62	1,097.65
San Rafael	814	298,347.05	366.52
El Divisadero	688	295,533.61	429.55
Turin	1,638	291,951.46	178.24
Paraíso de Osorio	728	281,075.70	386.09
San Rafael Oriente	1,082	278,127.30	257.05
Verapaz	311	261,243.82	840.01
San Matías	282	257,902.71	914.55
San Francisco Chinameca	356	255,006.35	716.31
Yamabal	426	245,636.08	576.61
San José Villanueva	744	245,613.32	330.13
Ojos de Agua	820	244,795.75	298.53
Chilanga	1,854	241,047.40	130.01
San Agustín	482	238,849.84	495.54
Sensembra	733	235,893.46	321.82
San Francisco Javier	477	225,309.50	472.35
Caluco	288	225,172.51	781.85

**F I S**

**PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS  
DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR  
BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
San Miguel de Mercedes	65	220,047.98	3,385.35
Yoloaquín	571	219,020.74	383.57
San Miguel Tepezontes	401	215,294.38	536.89
Santa Isabel Ishualan	626	212,483.61	339.43
Dulce Nombre de María	160	210,950.69	1,318.44
Santa Clara	120	204,246.04	1,702.05
Santa Cruz Michapa	892	198,756.55	222.82
Cacaopera	820	189,189.35	230.72
Citala	217	188,804.19	870.07
San Antonio Pajonal	630	188,222.42	298.77
Juliapa	1,920	188,049.60	97.94
El Rosario	258	186,783.76	723.97
Yucuaiquin	658	186,517.98	283.46
Tecapán	318	184,486.02	580.14
San Fernando	176	184,401.67	1,047.74
Teotepeque	448	177,064.61	395.23
Tapalhuaca	218	155,040.48	711.19
Olocuilta	452	149,155.60	329.99
Corinto	388	144,498.20	372.42
Concepción de Oriente	442	141,749.78	320.70
Lolotiquillo	844	137,909.20	163.40
San Juan Tepezontes	50	131,125.93	2,622.52
Ereguayquín	198	119,627.70	604.18
Santa Catarina Masahuat	481	110,235.16	229.18
San Carlos	831	91,377.00	109.96
Carolina	282	82,684.75	293.21
Gualococti	314	82,467.26	262.63
California	187	73,921.83	395.30
Nuevo Cuscatlán	216	57,802.93	267.61
San Isidro	120	56,854.60	473.79
Meanguera	178	54,133.06	304.12
Torola	200	47,119.10	235.60
San Antonio del Mosco	188	40,778.97	216.91
Cuscatancingo	204	35,167.00	172.39
La Laguna	168	31,825.02	189.43
San José	69	30,977.73	448.95

## F I S

### PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Antiguo Cuzcallán	66	29,813.85	451.73
San Emigdio	112	28,585.06	255.22
Salcoatlan	125	20,366.49	162.93
Oratorio de Concepción	60	15,414.00	256.90
Santa María Ostuma	30	13,963.73	465.46
	51,279	19,752,058.53	385.19
San Fernando	0	0.00	0.00
Jocoaitique	0	0.00	0.00
Joateca	0	0.00	0.00
San Antonio de los Ranchos	0	0.00	0.00
San Francisco Lempa	0	0.00	0.00
Potonico	0	0.00	0.00
San Antonio de la Cruz	0	0.00	0.00
San José Cancasque	0	0.00	0.00
San José las Flores	0	0.00	0.00
San Francisco Morazan	0	0.00	0.00
San Isidro Labrador	0	0.00	0.00
Nueva Trinidad	0	0.00	0.00
San Sebastian Salitrillo	0	0.00	0.00
Arcatao	0	0.00	0.00
El Refugio	0	0.00	0.00
Masahuat	0	0.00	0.00
Las Vueltas	0	0.00	0.00
Nombre de Jesús	0	0.00	0.00
Azacualpa	0	0.00	0.00
El Carrizal	0	0.00	0.00
Guacotecti	0	0.00	0.00
Villa Victoria	0	0.00	0.00
Mercedes la Ceiba	0	0.00	0.00
San Antonio Masahuat	0	0.00	0.00
Arambala	0	0.00	0.00
El Rosario	0	0.00	0.00
Nuevo Eden de San Juan	0	0.00	0.00
San Gerardo	0	0.00	0.00

**F I S**

**PROYECTOS EN EDUCACION ORDENADOS POR MUNICIPIOS  
DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR  
BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Jerusalen	0	0.00	0.00
Monte de San Juan	0	0.00	0.00
San Cristobal	0	0.00	0.00
San Luis del Carmen	0	0.00	0.00
Jicalapa	0	0.00	0.00
Cuyultitan	0	0.00	0.00
El Rodario	0	0.00	0.00
Santa Cruz Analquito	0	0.00	0.00
Tenancingo	0	0.00	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>651,144</b>	<b>314,538,287.66</b>	<b>483.05</b>

c:\OPROEDUC3.WQ2\ASTLASER

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
San Miguel	51,229	8,853,367	172.82
San Salvador	194,596	8,381,039	43.07
	245,825	17,234,406.15	70.11
Santa Ana	78,597	5,882,565.03	74.84
	78,597	5,882,565.03	74.84
Cojutepeque	11,634	4,817,997.85	414.13
Nueva Concepción	13,856	4,641,506.07	334.98
La Palma	12,454	4,388,459.11	352.37
Chalatenango	12,268	4,137,720.48	337.28
	50,212	17,985,683.51	358.19
Candelaria de la Frontera	12,262	3,696,639.24	301.47
Soyapango	55,493	3,410,813.62	61.46
San Francisco Menéndez	14,747	3,336,519.52	226.25
San Vicente	10,936	3,269,606.82	298.98
Ilobasco	19,527	3,183,951.05	163.05
Ciudad Delgado	19,596	3,172,816.12	161.91
Chalchuapa	22,792	3,145,767.52	138.02
Coatepeque	64,988	3,062,207.04	47.12
	220,341	26,278,320.93	119.26
Zacatecoluca	25,885	2,994,765.32	115.70
Ahuachapán	28,075	2,800,532.03	99.75
Pasaquina	9,856	2,628,619.62	266.70

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	COSTO	
		MONTO FIS EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
Sonsonate	21,798	2,502,882.42	114.82
San Marcos	3,560	2,496,111.96	701.16
Metapán	10,041	2,427,773.09	241.79
Conchagua	11,900	2,365,296.14	198.76
Usulután	12,409	2,348,389.66	189.25
San Julián	16,144	2,278,540.40	141.14
San Pedro Mazahuat	12,498	2,184,885.26	174.82
Mejicanos	29,095	2,116,273.72	72.74
	181,261	27,144,069.62	149.75
San Luis la Herradura	9,267	1,971,352.28	212.73
Anamoros	8,554	1,969,359.27	230.23
Puerto el Triunfo	7,106	1,963,157.51	276.27
El Congo	18,269	1,908,830.53	104.48
Concepción Quezaltepeque	7,217	1,898,949.21	263.12
Yucuaiquín	10,334	1,849,164.50	178.94
Suchitoto	17,140	1,848,001.03	107.82
Panchimalco	13,448	1,800,624.63	133.90
Sueva Esparta	8,761	1,768,768.07	201.89
Sesori	7,168	1,746,631.38	243.67
Moncagua	46,276	1,685,704.43	36.43
Santiago de la Frontera	10,018	1,671,229.47	166.82
Apopa	9,524	1,670,453.05	175.39
La Reina	5,874	1,637,751.08	278.81
Apastepeque	6,199	1,593,434.00	257.05
Jiquilisco	10,345	1,590,694.14	153.76
Acajulla	3,366	1,588,222.99	471.84
Santiago Texacuangos	30,476	1,575,531.93	51.70
Agua Caliente	3,762	1,542,520.23	410.03
Tacuba	7,903	1,492,048.34	188.80
Chapeltique	6,807	1,477,677.83	217.08
Quezaltepeque	17,372	1,408,672.10	81.09
Comalapa	4,376	1,389,790.37	317.59

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO
		EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
San Simón	6,490	1,379,808.22	212.61
Cuisnahuat	4,265	1,366,222.49	320.33
San Alejo	16,412	1,309,271.79	79.78
San Luls de la Reina	8,827	1,290,194.50	146.16
Mercedes Umaña	8,301	1,287,446.81	155.10
Ciudad Barrios	4,134	1,286,811.73	311.28
Santo Domingo	7,528	1,257,801.94	167.08
Santa Rosa de Lima	6,432	1,244,565.58	193.50
Armenia	4,705	1,241,166.86	263.80
Chinameca	14,191	1,217,378.90	85.79
Chirilagua	10,110	1,200,037.13	118.70
Santo Tomás	13,806	1,192,078.56	86.34
Aguilares	20,058	1,169,555.31	58.31
Sociedad	3,426	1,138,686.23	332.37
San Luls Talpa	5,165	1,135,672.90	219.88
Yayantique	4,994	1,127,629.64	225.80
El Rosario	3,194	1,107,684.24	346.80
Santa Elena	6,108	1,076,613.88	176.26
Santa Rita	5,565	1,075,068.29	193.18
El Carmen	11,628	1,074,073.95	92.37
Concepción de Oriente	3,607	1,071,960.94	297.19
Nombre de Jesús	2,844	1,070,069.46	376.26
Carolina	4,630	1,059,461.57	228.83
Ilopango	2,509	1,048,611.77	417.94
El Paisnal	12,232	1,032,446.88	84.41
San Francisco Gotera	2,958	1,027,116.79	347.23
San Juan Opico	10,439	1,014,114.34	97.15
Polorós	4,683	1,008,256.64	215.30
	478,803	71,558,375.71	149.45
Teotepeque	5,559	996,828.34	179.32
San Pedro Perulapán	4,080	974,775.72	238.92
Jayaque	7,138	973,511.08	136.38

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	COSTO	
		MONTO FIS EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
San Gerardo	3,356	971,928.65	289.61
Tejulla	2,670	964,979.11	361.42
Jicalapa	2,838	963,974.02	339.67
Ayutuxtepeque	1,353	948,118.30	700.75
San Ignacio	4,524	924,339.87	204.32
La Libertad	9,397	908,600.18	96.69
San Rafael Oriente	6,514	901,311.41	138.37
Nahuizalco	4,551	900,554.59	197.88
San Pablo Tacachico	2,988	884,495.70	296.02
Tonacatepeque	8,378	883,971.50	105.51
Atiquizaya	7,517	864,510.20	115.01
Guaymango	6,409	856,256.31	133.60
El Carrizal	1,974	823,116.25	416.98
Bolívar	2,634	804,723.53	305.51
San Isidro	2,304	794,276.46	344.74
Dulce Nombre de María	3,181	792,705.64	249.20
San Emigdio	3,073	789,933.24	203.96
San José Cancasque	1,836	785,029.94	427.58
Tepecoyo	7,931	780,057.40	98.36
Cuscatancingo	7,970	764,630.26	95.94
San Lorenzo	2,922	753,910.02	258.01
Lislique	4,342	753,362.37	173.51
Olocuilla	6,209	752,252.14	121.16
Masahuat	9,372	741,431.77	79.11
Ojos de Agua	2,396	721,977.58	301.33
La Laguna	1,571	700,257.46	445.74
La Unión	9,465	691,165.92	73.02
El Tránsito	4,138	683,643.83	165.21
Lolotique	5,859	676,275.04	115.42
Sonzacate	9,520	631,414.39	66.33
Antiguo CuScatlán	8,548	621,839.74	72.75
San Matías	4,700	621,399.14	132.21
Concepción de Ataco	10,560	618,075.45	58.53
San José Villanueva	3,397	612,354.09	180.26
Uluazapa	2,554	609,724.76	238.73

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	COSTO	
		MONTO FIS EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
El Porvenir	5,426	600,359.42	110.64
Tecoluca	6,714	589,164.30	87.75
Osicala	5,334	585,115.77	109.70
Sacacoyo	3,008	580,103.11	192.85
Chilanga	4,888	576,553.01	117.95
San Rafael Cedros	9,788	573,533.02	58.60
San Antonio del Mosco	4,592	571,911.98	124.55
Nahuilingo	3,214	555,886.94	172.96
Izalco	11,093	552,628.69	49.82
Rosario de Mora	7,948	535,322.90	67.35
Comasagua	6,093	535,161.30	87.83
Guatajiagua	3,037	532,247.26	175.25
Berlín	8,613	530,393.43	61.58
San Jorge	3,401	515,634.02	151.61
Santiago Nonualco	4,127	505,043.25	122.38
Intipucá	4,087	503,614.69	123.22
	285,891	39,284,385.29	137.41
Nejapa	14,468	497,551.81	34.39
Alegría	2,964	496,971.10	167.67
El Carmen	1,296	492,265.66	379.83
San Sebastian	8,469	488,245.30	57.65
Arambala	2,000	486,720.92	243.36
Meanguera	8,000	476,207.71	59.53
Cacaopera	4,404	472,042.36	107.18
Potonico	1,748	460,278.36	263.32
San Isidro	3,892	449,552.41	115.51
Concepción Batres	4,276	449,120.50	105.03
Perquín	3,430	441,883.94	128.83
El Sauce	4,212	432,635.79	102.72
Santa Rosa Guachipilín	4,474	421,650.96	94.24
Colón	6,300	421,336.70	66.88
El Rosario	5,390	413,923.45	76.79

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	COSTO	
		MONTO FIS EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
Guazapa	9,976	411,379.35	41.24
San Ramón	3,396	410,203.28	120.79
Citalá	2,443	409,738.02	167.72
Santa Cruz Michapa	4,496	400,385.66	89.05
San José	1,884	391,703.68	207.91
Nueva Guadalupe	1,944	382,552.50	196.79
El Rosario	1,800	379,258.43	210.70
San José las Flores	2,250	378,983.38	168.44
San Rafael	1,529	359,125.01	234.88
San Marlín	6,954	357,692.87	51.44
Jujulla	4,362	352,711.12	80.86
Delicias de Concepción	2,654	346,901.58	130.71
Jocoro	5,286	342,288.85	64.75
Gualococti	2,342	340,669.71	145.46
Tapalhuaca	3,050	335,330.40	109.94
Estanzuelas	3,812	333,283.07	87.43
Apaneca	12,244	332,609.36	27.17
San Lorenzo	1,241	322,932.11	260.22
Sensuntepeque	378	313,229.50	828.65
Ozallán	3,494	304,603.12	87.18
San Cristobal	2,896	297,547.21	102.74
San Bartolomé Perulapía	2,070	297,452.98	143.70
San Juan Talpa	1,525	297,371.36	195.00
San Miguel de Mercedes	720	289,914.48	402.66
El Divisadero	4,699	284,293.88	60.50
Meanguera	2,798	283,357.15	101.27
Juayúa	13,113	269,105.50	20.52
Texistepeque	4,622	266,644.36	57.69
San Ildefonso	2,648	264,078.58	99.73
Caluco	1,206	261,965.38	217.22
El Paraíso	636	246,138.18	387.01
San Dionisio	600	229,961.74	383.27
Joateca	1,002	224,030.01	223.58
Santa Clara	1,588	222,619.70	140.19
San Buena Ventura	2,515	214,861.23	85.43

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO
		EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
El Refugio	1,543	209,173.00	135.56
San Juan Nonualco	1,124	204,986.21	182.37
Jucuapa	2,120	199,863.08	94.28
Yamabal	1,522	198,621.37	130.50
Nueva San Salvador	6,097	191,441.26	31.40
Verapaz	2,892	178,341.42	61.67
San Luis del Carmen	1,156	174,193.01	150.69
Candelaria	2,290	169,988.07	74.23
San Pedro Nonualco	2,635	159,732.40	60.62
San Carlos	1,462	152,491.86	104.30
Villa Victoria	3,404	138,924.86	40.81
Nueva Gradada	925	126,203.71	136.44
Turín	1,111	124,567.10	112.12
Ciudad Arce	5,346	122,519.10	22.92
Tejutepeque	1,842	117,344.28	63.70
Santiago de María	537	114,711.07	213.61
Quelepa	1,302	113,011.66	86.80
Santa Isabel Ishuatán	2,267	109,399.52	48.26
San Sebastián Salitrillo	2,873	106,995.80	37.24
Juliapa	1,952	97,298.20	49.85
San José Guayabal	3,209	87,585.97	27.29
San Rafael Obrajuelo	940	87,454.20	93.04
Villa Dolores	2,528	84,521.00	33.43
Zaragoza	4,800	80,792.98	16.83
Guadalupe	1,921	80,267.90	41.78
Tamanique	1,273	76,751.67	60.29
Tepetitán	1,845	75,309.90	40.82
Talnique	709	73,240.25	103.30
Las Vueltas	1,008	71,363.89	70.80
Santa Catarina Masahuat	1,313	70,560.42	53.74
Arcatao	1,124	65,774.50	58.52
San Esteban Catarina	1,269	60,876.20	47.97
Guacotecti	2,068	60,742.70	29.37
San Agustín	1,348	60,734.20	45.06
San Francisco Chinameca	540	58,951.00	109.17

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	COSTO	
		MONTO FIS EN COLONES	PER CAPITA EN COLONES
San Antonio de la Cruz	146	58,342.47	399.61
San Antonio Pajonal	590	58,113.36	98.50
Tenancingo	1,134	55,126.50	48.61
San Antonio de los Ranchos	270	54,868.40	203.22
California	283	52,190.62	184.42
Tecapán	2,700	48,998.09	18.15
San Francisco Javier	1,156	48,215.16	41.71
Torola	1,942	46,186.48	23.78
San Francisco Lempa	750	45,027.70	60.04
Santa María Ostuma	892	41,682.10	46.73
Nuevo Eden de San Juan	9,800	40,895.14	4.17
San Francisco Morazán	216	40,092.16	185.61
Santa Cruz Analquito	1,248	37,929.50	30.39
Huizucar	1,764	37,663.60	21.35
Lolotiquillo	1,074	35,357.16	32.92
Jerusalén	1,112	35,336.80	31.78
Santa María	2,568	35,206.34	13.71
Monte de San Juan	612	31,872.00	52.08
Jocoaitique	1,440	28,958.32	20.11
Comacarán	7,000	26,589.94	3.80
Paraíso de Osorio	1,076	25,474.70	23.68
Cuyultitán	1,282	24,056.00	18.76
San Juan Tepezontes	1,474	20,133.60	13.66
El Triunfo	892	11,612.90	13.02
	305,212	23,099,972.51	75.69
Chiltiupán	0	0.00	0.00
San Isidro Labrador	0	0.00	0.00
San Antonio del Monte	0	0.00	0.00
Salcoatitán	0	0.00	0.00
San Pedro Puxtla	0	0.00	0.00
Santo Domingo de Guzmán	0	0.00	0.00
San Fernando	0	0.00	0.00

**F I S**  
**PROYECTOS EN SALUD ORDENADOS POR MUNICIPIOS**  
**DE MAYOR A MENOR ASIGNACION, ACUMULADA A 1994 POR**  
**BENEFICIARIOS, MONTO ASIGNADO Y COSTO PERCAPITA.**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS EN COLONES	COSTO PER CAPITA EN COLONES
Nueva Trinidad	0	0.00	0.00
Azacualpa	0	0.00	0.00
San Cayetano Istepeque	0	0.00	0.00
Cinquera	0	0.00	0.00
San Miguel Tepezontes	0	0.00	0.00
Corinto	0	0.00	0.00
Jucuarán	0	0.00	0.00
Ereguayquín	0	0.00	0.00
San Fernando	0	0.00	0.00
Yoloaquin	0	0.00	0.00
Oratorio de Concepción	0	0.00	0.00
Nuevo Cuscatlán	0	0.00	0.00
San Antonio Masahuat	0	0.00	0.00
Mercedes la Ceiba	0	0.00	0.00
Sensembra	0	0.00	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,846,142</b>	<b>228,467,778.75</b>	<b>123.75</b>

**FONDO DE INVERSION SOCIAL  
PROYECTOS EN SALUD**

**(MONTO ACUMULADO DE 1991 A 1994 EN COLONES)**

No. DE MUNICIPIOS	RANGO	BENEFICIARIOS	MONTO FIS	COSTO PERCAPITA	ESTRUCTURA PORCENTUAL		
					MUNICIPIOS	BENEFICIARIOS	MONTO FIS
22	0		0.00	0	8.40	0.00	0.00
109	10.000 - 500.000	305,212	23,099,972.51	75.69	41.60	16.53	10.11
54	500.001 - 1.000.000	285,891	39,284,365.29	137.41	20.61	15.49	17.19
51	1.000.001 - 2.000.000	478,803	71,558,375.71	149.45	19.47	25.94	31.32
11	2.000.001 - 3.000.000	181,261	27,144,069.62	149.75	4.20	9.82	11.88
8	3.000.001 - 4.000.000	220,341	26,278,320.93	119.26	3.05	11.94	11.50
4	4.000.001 - 5.000.000	50,212	17,985,683.51	358.19	1.53	2.72	7.87
1	5.000.001 - 8.000.000	78,597	5,882,565.03	74.84	0.38	4.26	2.57
2	8.000.001 - 10.500.000	245,825	17,234,406.15	70.11	0.76	13.32	7.54
0	10.000.001 - 20.500.000	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
262		1,846,142	228,467,778.75	123.75	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en información del FIS.

## **CAPITULO II**

### **EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES: 1990-1993**

**Leslie Quiñones Basagoitia**

## INTRODUCCION

Dentro del Diagnóstico sobre la problemática Municipal a nivel Nacional, el tema de los recursos financieros de los municipios es una variable importante que nos ayuda a comprender la realidad municipal del país.

- En relación a lo financiero, existen tres preguntas claves:
- ¿Cómo consiguen los municipios su financiamiento?
  - ¿En qué medida satisfacen las necesidades municipales?
  - ¿Qué capacidades tienen los municipios para aumentar sus recursos financieros?

Al momento de recaudar la información municipal sobre los recursos financieros, se presentaron algunos problemas y obstáculos relacionados principalmente con la disponibilidad de información y acceso a la misma. Como ejemplo de lo anterior, solo se pudo tener acceso a información completa sobre ingresos y egresos de un 50% de los municipios del país, para el período estudiado.

El estudio está estructurado en dos partes. En la primera se analiza la evolución financiera de los municipios en el período 1990-1993, presentando la estructura de ingresos y egresos municipales. Seguidamente se realiza un tipo de análisis que relaciona rangos de población con niveles de ingresos municipales en general e ingresos provenientes del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios, todo esto clasificado tanto por zona urbana como rural; posteriormente se analizan niveles de presupuestos y gastos (como porcentaje del PTB) municipales por departamento durante el período en estudio.

En la segunda parte del estudio se presentan algunas opciones para el fortalecimiento de los ingresos municipales en el marco de una reforma a la Ley Tributaria Municipal. Para esto, en un primer momento se expone lo que es la Ley Tributaria Municipal. Posteriormente se hace una revisión de las diferentes modalidades planteadas que han tenido como fin incrementar los ingresos municipales y, por último, se presentan algunas alternativas que en la actualidad se están gestionando para aumentar dichos ingresos.

Los ingresos municipales en El Salvador se han caracterizado por depender entre un 50 y 60 por ciento de donaciones externas, lo que ha contribuido a un esfuerzo mínimo por parte de las municipalidades, para incrementar los ingresos generados por fuentes propias. El anuncio de la reducción de los programas de cooperación internacional y el impulso de la descentralización y fortalecimiento municipal, ha creado la necesidad de plantear

modalidades y alternativas que nos lleven a incrementar los ingresos municipales provenientes de fuentes propias.<sup>1</sup>

La última parte del estudio son las conclusiones, en las que se pretende destacar aquellos elementos o factores principales que caracterizan la situación de los recursos financieros de los municipios.

Como consecuencia de las limitaciones en el acceso a la información, este estudio tiene por lo tanto un carácter introductorio a la temática del sistema de financiamiento local en El Salvador. Quiero dejar constancia de nuestro agradecimiento al Lic. Edgar Mejía, por habernos facilitado el acceso a la información disponible en el ISDEM.

Leslie Quiñónez Basagoitia

San Salvador, julio de 1995.

---

<sup>1</sup> Pérez M. José A. (1994), "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano", -Documento Preliminar-, SIECA/RHUDO-AID, Guatemala.

## I. ANALISIS SOBRE LA EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES, PERIODO 1990-1993.

### 1. Estructura de Ingresos y Egresos Municipales.

Según la información de ingresos y egresos municipales a la que se tuvo acceso, en los dos apartados sub-siguientes se presentan las estructuras tanto de ingresos como de egresos municipales utilizados para el presente estudio.

#### 1.1. Rubros de Ingresos Municipales

Las fuentes de ingresos municipales pueden ser divididas en 3 tipos de fondos: el Fondo Municipal; los Subsidios, Donativos y Legados; y los Fondos Específicos Municipales.

##### 1) Fondo Municipal.

El Fondo municipal está constituido por:

- a) Superávit Financiero (Existencias)  
al 31 de diciembre del año en curso
- b) Ingresos Corrientes
  - Ingresos Tributarios
  - Ingresos No Tributarios
  - Otros Ingresos Corrientes
- c) Las Transferencias Corrientes
  - Del Gobierno Central.
  - \* Distribución del 3% de la Contribución Municipal sobre la exportación del café.  
(Decreto No. 173, 25 Enero 1989)
  - \*\* Este Decreto fue derogado en 1993, desapareciendo la contribución municipal sobre la exportación del café.
  - \* Traslado al Fondo Municipal de Subsidios, por el Organó Ejecutivo o de Remanentes de dichos Subsidios. (Art. 67 de las Disposiciones Grales. de Presupuestos).
  - \* Transferencias del Fondo Específico Municipal para aportaciones al INPEP, remanentes (si hubiese).
  - \* Traslado al Fondo Municipal del 20% (para gastos de funcionamiento) del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios de El Salvador (denominado "Fondo Municipal" en Decreto No.74 del 8 de Sep.de

1988: Aporte anual del Estado de 25 millones de colones que se consigna en el Presupuesto General).

- De las Instituciones Municipales o Empresas Mercantiles.
- Del Sector Privado.

- d) Los Ingresos de Capital.
  - Ventas de activos fijos.
  - Por préstamos negociados.
  - Por compensación, por pérdida o daño a la propiedad municipal.
  - Otros ingresos de capital.

2) Fondo de Subsidios, Donativos y Legados. Estos están representados por las transferencias de Fondos del Sector Gubernamental y Privado.

- a) El Superávit Financiero (Existencias) al 31 de diciembre del año en curso
- b) Las Transferencias corrientes
  - Del Gobierno Central
  - De Instituciones y Empresas Oficiales Autónomas
  - Donativos y Legados del Sector Privado
  - Donativos de CONARA
- c) Otros Ingresos Corrientes.

3) Fondos Específicos Municipales.

- a) El Superávit Financiero (Existencias) al 31 de diciembre del año en curso.
- b) Los Ingresos Corrientes  
80% del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
- c) Otros Ingresos Corrientes.

Uno de los rubros que se considera importante resaltar es el de las fuentes de ingreso municipal proveniente del gobierno central, como lo es el Fondo de Desarrollo Económico y Social para los Municipios, sobre el que en la actualidad, existen gestiones para incrementarlo. Según la Ley de creación de dicho Fondo, Decreto No.74 del 8 de Septiembre de 1988, promulga que el "Fondo Municipal" como fue denominado, estará constituido por un aporte anual del Estado de veinticinco millones de colones, el cual deberá

consignarse en el Presupuesto General. El manejo de éste estará a cargo del Instituto Salvadoreño del Desarrollo Municipal (ISDEM), quien retendrá un 5% para gastos de funcionamiento y formación de capital. El Fondo Municipal es distribuido anualmente por el sistema de asignación per-cápita con base en la población de cada municipio, en forma inversamente proporcional a la misma.

El monto que los municipios reciban lo distribuirán de la siguiente forma: 20% en gastos de funcionamiento y el 80% en gastos de Inversión, no olvidando el art.5 de dicha Ley que nos dice: "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".

## 1.2. Rubros de Egresos Municipales.

Los rubros de egresos municipales se sub-dividen en tres tipos de Egresos de fondos, en contrapartida a los rubros de ingresos municipales. Estos son:

### 1) Egresos del Fondo Municipal.

- a) Egresos Corrientes
  - Servicios Personales
  - Servicios no Personales
  - Materiales y Suministros
- b) Transferencias Corrientes
  - Transferencias Directas a Personas
  - Otras Transferencias
  - Deudas Pendientes
- c) Egresos de Capital
  - Inversiones
  - Desembolsos Financieros
  - Transferencias de Capital
  - Inversiones Financieras
  - Operaciones Financieras

### 2) Total de Subsidios, Donativos y Legados

- a) Egresos Corrientes
  - Del Gobierno
  - De Instituciones Oficiales Autónomas
  - Del Sector Privado
  - Donativos de CONARA

### 3) Egresos de Fondos Específicos Municipales

- a) Egresos Corrientes
- Pavimentación
  - Alumbrado Público
  - Fondo para el Desarrollo Económico y Social
  - Contribuciones Públicas

## 2. Análisis de la Evolución de los Ingresos y Egresos Municipales entre 1990-1993.

En esta sección se hace un análisis sobre la evolución de los ingresos y egresos municipales en el período 1990-1993, donde se relacionan rangos de población con niveles de ingresos municipales en general e ingresos provenientes del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios, todo esto clasificado por zona tanto urbana como rural; posteriormente se analizan niveles de presupuestos y gastos municipales (como porcentaje del PTB) por departamento durante el período en estudio.

### 2.1 Relación Población, Ingresos y Egresos Municipales.

Para facilitar el análisis de la relación población e ingresos municipales se ha construido el cuadro No.1, donde se agrupan a los 262 municipios del país en cuatro categorías, éstas corresponden al tamaño poblacional de cada municipio, a excepción del municipio de San Salvador que por su elevado número de habitantes se ha presentado individualmente.

**CUADRO No. 1**  
**Población e Ingresos Municipales**  
**1992**

CATEGORIA	RANGO DE POBLACION	NUMERO DE MUNICIPALIDADES	PORCENTAJE DE POBLACION URBANA SEGUN CATEGORIA	PORCENTAJE DE POBLACION RURAL SEGUN CATEGORIA	INGRESOS LOCALES COMO % DEL TOTAL DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	FONDO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL COMO % DEL TOTAL INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS
A	Menos de 20,000	203	29.63%	70.37%	8.1%	29.75%
B	20-40,000	32	36.36%	63.67%	29.0%	26.50%
C	40-80,000	17	46.55%	53.45%	56.3%	23.50%
D	Más de 80,000	9	74.95%	25.05%	76.9%	
Municipio San Salvador	402,448	1	100.00%	0.0%	98.4%	20.25%
TOTAL		262				

**FUENTE:**

- Ministerio de Economía, "Censos Nacionales V de Población y IV de Vivienda", Resultados Preliminares, Febrero de 1993.
- USAID/San Salvador. Municipal Development Strategy, Mimeo, June 1993.

En el cuadro anterior se puede observar que el mayor número de municipalidades corresponden a la categoría A, es decir que poseen una cantidad menor de 20,000 habitantes por municipio. Lo cual equivale a un 77.48% del total de municipios de todo el país. Llama la atención que al analizar este dato se determinó que de los 203 municipios con menos de 20,000 habitantes, 147 municipios tienen menos de 10,000 habitantes, lo cual equivale a un 56.11% del total de municipios de todo el país.

Uno de los factores que contribuyeron a la existencia de este número elevado de municipios con población menor a 10,000 habitantes es que hasta 1986, con la promulgación del Código Municipal se estableció que uno de los requisitos para la creación de un municipio es "Una población no menor de diez mil habitantes constituidos en comunidades inadecuadamente asistidas por los órganos de Gobierno del Municipio a que pertenezca..."<sup>2</sup>, lo cual no es retroactivo.

Entre otros factores que contribuyeron a que fuese elevado el número de municipios de la categoría A, tenemos: El conflicto armado que vivió El Salvador desde principios de los 80's hasta finales de 1991, lo que generó migraciones masivas de la población. Por otro lado, en lugares considerados como zonas conflictivas los gobiernos locales llegaron hasta desaparecer o funcionar en el "exilio", afectándose con esto la recaudación de ingresos municipales. Para ilustrar lo anterior podemos ver que los departamentos con mayor número de municipios con dicha característica son aquellos que fueron calificados como "zonas conflictivas", este es el caso por ejemplo de Chalatenango con 31 municipios, Morazán con 25, Usulután con 20, etc.

Como se puede ver en el cuadro No.1 el porcentaje de población rural para las tres primeras categorías es mayor en relación al porcentaje de población urbana. Además, se puede observar que tanto la categoría D como el municipio de San Salvador que se caracteriza por tener el mayor número de habitantes, presentan una situación inversa, por lo que se podría concluir que a mayor tamaño de población menor es el porcentaje de población rural, lo cual indica que estas son municipios con mejores niveles de infraestructura, servicios públicos, etc.

Se puede destacar también en el cuadro que los ingresos locales como porcentaje del total de ingresos de los gobiernos municipales son directamente proporcionales al tamaño de la población, es decir que entre menor sea el número de habitantes por municipio, menor es el porcentaje de ingresos recaudados y viceversa. Del mismo tipo es la relación que existe con el porcentaje de población urbana, ya que entre mayor población urbana, mayores ingresos recaudados. Esto último puede deberse a

---

2

FUNDAUNGO, (1995). "Código Municipal", San Salvador, El Salvador.

que los gobiernos locales en zonas urbanas prestan más y mejores servicios, además existe mayor cantidad de personas tributando, etc.

Para finalizar podemos observar en el cuadro que el porcentaje destinado por el gobierno a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social a las municipalidades es inversamente proporcional a la cantidad de habitantes del municipio, por lo tanto entre mayor sea la población menor es el monto que se le destina y viceversa. Esto es debido a que en el art. No.4 de la Ley de creación de dicho Fondo, se establece que: "El monto a distribuir anualmente se hará por el sistema de asignación per cápita con base en la población de cada municipio, en forma inversamente proporcional a la misma".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (1988) Decreto No.74 de la Asamblea Legislativa, Septiembre, Diario Oficial No.176 Tomo 300, San Salvador, El Salvador.

**CUADRO No.2**  
**Presupuestos y Gastos Municipales**  
(En millones de colones y como % del PTB respectivamente)

DEPARTAMENTOS	PRESUPUESTOS MUNICIPALES			
	1990	1991	1992	1993
<b>T O T A L</b>	<b>207.6</b>	<b>293.0</b>	<b>295.8</b>	<b>345.2</b>
1. San Salvador	99.5	167.7	162.1	171.7
2. Santa Ana	20.8	23.0	23.6	25.3
3. San Miguel	11.4	13.7	14.6	20.9
4. La Libertad	14.5	19.7	20.8	24.4
5. Sonsonate	14.5	10.9	12.3	22.1
6. Ahuachapán	4.4	5.7	5.9	8.1
7. Cabañas	3.2	3.6	4.1	6.4
8. Chalatenango	4.4	6.5	6.6	9.8
9. Usulután	10.1	12.4	16.0	19.9
10. San Vicente	4.2	6.6	6.7	8.4
11. La Unión	5.6	6.6	6.4	8.2
12. Morazán	4.5	4.4	4.4	4.0
13. La Paz	4.9	5.6	5.9	7.8
14. Cuscatlán	5.6	6.6	6.4	8.2
Partidas Informativas:				
1. PTB (a precios Corrientes)	41,057.0	47,792.0	54,853.0	66,439.0
2. Gastos Municipales como % del PTB	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%

FUENTE: Corte de Cuentas de la República, Presupuesto de los Municipios y Proyecciones del DFP/JAJP/GEE-DFP/SPF- 15 de julio de 1994

En el cuadro No.2 se presentan los presupuestos municipales englobados por departamento para el período 1990-1993, al igual que los gastos municipales como porcentaje del PTB.

Según se observa en el cuadro el presupuesto total presenta una trayectoria ascendente, siendo para 1990 de 207.6 millones de colones y para 1993 de 345.2 millones de colones, lo que equivale a un crecimiento de un 39.86% del presupuesto total a lo largo del período.

Un elemento a resaltar es que el departamento de San Salvador ha tenido mayor peso en el presupuesto en relación al resto, correspondiendo en promedio a un 52.98% del presupuesto total de los municipios por año durante el período. Una de las razones que llevan a que se de esta situación es que San Salvador es la capital, tiene un tamaño de población muy elevado, el mayor porcentaje de esta es urbana, el monto de ingresos recaudado es mayor, y el nivel de gastos municipales para todo el departamento es superior en relación al resto de los departamentos.

Como se puede ver en el cuadro, el Producto Territorial Bruto (PTB) también es ascendente a lo largo del período, siendo para 1990 de 41,057.0 millones de colones y para 1993 de 66,439.0 millones de colones, lo que equivale a que ha tenido un crecimiento de 38.2%. Esto ha contribuido directa y positivamente sobre el orden ascendente que han registrado los presupuestos municipales en el período, ya que ambas variables han crecido casi en igual porcentaje.

Los gastos municipales como porcentaje del PTB se han mantenido relativamente constantes a lo largo de todo el período (0.5%), a excepción de 1991 en que aumentó a 0.6%.

## II. POSIBILIDADES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL.

### 1. Algunas opciones para el fortalecimiento de los Ingresos Municipales en el marco de una Reforma a la Ley Tributaria Municipal.

La Constitución Política del país establece formalmente en el capítulo que corresponde al Gobierno Local que "... Los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas".<sup>4</sup>

La realidad municipal en el país dista mucho de la normativa legal y de su autonomía o independencia, la cual puede tener un contenido real si se hace valer en sus dimensiones política, administrativa y principalmente económica, con el fin de generar e incrementar ingresos propios.

El Salvador se ha caracterizado por que la responsabilidad de las transferencias de recursos del gobierno central a las municipalidades ha sido asumida por donaciones externas, principalmente provenientes del gobierno de los Estados Unidos. Estos ingresos municipales dependen entre un 50 y 60 porciento de ayuda internacional. El principal programa local con respaldo externo es el "Proyecto Municipalidades en Acción" (MEA), el cual surgió en el contexto de la guerra, con el fin de reconstruir la infraestructura de zonas que eran conflictivas. Llegó a tener dos sub-programas: uno para los 115 municipios considerados dentro del Plan de Reconstrucción Nacional (MEA-PRN) y otro para el resto (MEA regular), con excepción de San Salvador. La gran cantidad de ayuda externa y su fácil acceso ha ocasionado un mínimo esfuerzo municipal por incrementar sus ingresos a través de fuentes propias; situación que ha comenzado a cambiar a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, momento a partir del cual ha comenzado un esfuerzo en reajustar tasas por servicios municipales, lo cual no es suficiente.

#### 1.1. Ley Tributaria Municipal.

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, la Asamblea Legislativa en diciembre de 1991 decretó la Ley General Tributaria. Esta nos proporciona: "Definiciones tributarias básicas, los principios generales, el régimen de infracciones y sanciones, las facultades de la administración tributaria municipal y en general los procedimientos

---

<sup>4</sup> Constitución de la República de El Salvador de 1983 y sus reformas de 1992. San Salvador, El Salvador.

que deben observarse en materia de administración tributaria. En términos prácticos fija los "límites" que facultan a los concejos municipales para aprobar y gestionar, de manera autónoma sus propios regímenes de tasas y contribuciones".<sup>5</sup>

Dentro de esta Ley General Tributaria Municipal, aparecen elementos importantes a resaltar, entre los que están Definiciones Tributarias Básicas tales como el concepto de tributo, que en nuestro país ha sido más usado tradicionalmente el término "Contribuciones" a nivel estatal y "Arbitrios" a nivel municipal. Pero a partir de la vigencia de la Ley General Tributaria Municipal, debe usarse en forma usual el término "tributo". Los Tributos Municipales según el art.3 de la Ley General Tributaria municipal son: "Las prestaciones generalmente en dinero, que los municipios en el ejercicio de su potestad tributaria exigen a los contribuyentes o responsables, que residen o desarrollan actividades económicas dentro de su jurisdicción, en virtud de una ley u ordenanza, para el cumplimiento de sus fines".<sup>6</sup>

Los tributos municipales, de acuerdo a la Ley se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Para el establecimiento de las tasas e impuestos existe todo un ordenamiento jurídico específico en materia municipal, en el cual se fundamenta la creación de tributos.

Otro elemento importante es la Relación Jurídica Tributaria, que existe entre el municipio y el contribuyente, conocida como obligación tributaria según lo expresa el art. 11 de la Ley General Tributaria Municipal, en virtud de la cual el municipio se vuelve acreedor del contribuyente, y éste, en deudor del municipio. Esta relación da origen a Derechos y Obligaciones del Municipio y Derechos y Obligaciones del Contribuyente, y a veces de Terceros.

## **1.2. Alternativas para incrementar los ingresos municipales.**

Una de las alternativas que se viene impulsando a partir de 1992 es, como se mencionó anteriormente, el esfuerzo que se ha hecho vía reforma a la Ley Tributaria Municipal en cuanto a reajustes en las tasas por servicios municipales.

Otra de las alternativas para incrementar los ingresos municipales es la presentada sobre el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios. Esta situación fue expuesta en el IX Congreso Nacional de Alcaldes realizado por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), entre el

---

<sup>5</sup> Pérez M. José A. Op Cit.

<sup>6</sup> Ley General Tributaria Municipal (1992). Decreto No.86 de la Asamblea Legislativa. Abril, San Salvador, El Salvador.

27 y 30 de noviembre de 1994 en San Salvador. Se discutieron, según conclusiones y acuerdos adquiridos durante el desarrollo de dicho congreso (publicadas en los periódicos locales), temas que afectan la gestión municipal y que impiden una acción más efectiva de los gobiernos locales frente a las demandas de la población y a las necesidades del desarrollo socio-económico de los municipios, llegándose entre otros a acordar "El Fortalecimiento de los recursos económicos de los gobiernos municipales".

Dentro de este espíritu se acordó solicitar a la Asamblea Legislativa el incremento del Fondo de Desarrollo Económico y Social en un corto plazo (1995) al 1% del Presupuesto General de la República y para el año 1996 al 3%. Por ejemplo, en el caso de Guatemala existe un porcentaje establecido del 10% de los ingresos corrientes del Estado; en Nicaragua se ha presentado recientemente a la Asamblea Nacional la demanda de un monto equivalente al 8% de los ingresos corrientes del Estado, lo cual ha tenido un importante nivel de consenso para garantizarla incluso a nivel constitucional<sup>7</sup>.

Por otro lado, la Comisión de Finanzas de COMURES ha sido delegada para la elaboración de un estudio para la redistribución del Fondo de Desarrollo Económico y Social beneficiando a los municipios pequeños sin discriminar a los grandes; además de analizar la posible modificación de la distribución en relación a su uso, buscando una reasignación que oscile entre 30% para gastos de funcionamiento y 70% para gastos de Inversión o 50% para gastos de funcionamiento y 50% para gastos de Inversión, tomando como parámetro la categorización de municipios en base a sus presupuestos. Se solicita además a la Asamblea Legislativa aclare sobre una asignación de 35 millones de colones adicionales a las municipalidades, mencionada en dicho Congreso por la Presidenta de ese Organo.

---

7

Ortega H. Manuel. (1994), "Formas de Financiamiento para los gobiernos locales", FAMU, Nicaragua.

## CONCLUSIONES GENERALES

- 1) La evolución de los ingresos municipales a lo largo del período 1990-1993 ha presentado una trayectoria ascendente, la cual equivale a un crecimiento del 39.89% del Presupuesto Total. Los egresos municipales como porcentaje del PTB muestran una trayectoria relativamente constante (0.5%).
- 2) Una situación que se ha identificado en esta investigación es que las políticas que el Gobierno Central ha tenido como apoyo financiero a las municipalidades, a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social presentan insuficiencias, debido a que el monto a distribuir es demasiado pequeño en relación a las necesidades demandadas por las comunidades.
- 3) En esta problemática se inserta la propuesta solicitada por COMURES a la Asamblea Legislativa, para adicionar 35 millones de colones a los 25 millones existentes; y por otro lado, lograr a corto plazo (1995) el incremento del Fondo de Desarrollo Económico y Social al 1% del Presupuesto General de la República y para 1996 a un 3%.

**BIBLIOGRAFIA**

- 1) Pérez M. José A. (1994) "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano". Documento Preliminar. SIECA/RHUGO/AID, Guatemala.
- 2) ISDEM. (1989). "Ley orgánica del ISDEM". San Salvador.
- 3) USAID. (1993). "Municipal Development Strategy, Mimeo". San Salvador.
- 4) ISAM. (1986) "Manual básico del Código municipal". San Salvador.
- 5) FUNDAUNGO. (1995) "Código Municipal". San Salvador.
- 6) ISDEM. (1993) "Manual para la aplicación de la ley general tributaria municipal". San Salvador.
- 7) Corte de Cuentas de la República. (1990) "Recursos financieros del fondo general municipal, municipalidades de la república según presupuestos para 1990" San Salvador.
- 8) Ministerio de Economía. (1993) "Censos nacionales V de población y IV de vivienda. Resultados preliminares". San Salvador.
- 9) COMURES (1993) "La descentralización, como parte integral del desarrollo municipal" Conclusiones, acuerdos y compromisos del VIII congreso nacional de alcaldes. Publicado en Diario Latino (18/11/1993). San Salvador.
- 10) COMURES. (1994) "Hace un llamado" Publicado en El Diario de Hoy (15/12/1994). San Salvador.
- 11) COMURES. (1994) IX Congreso Nacional de Alcaldes. "Conclusiones y acuerdos" Publicado en La Prensa Gráfica (10/12/1994). San Salvador.
- 12) Alcaldía Municipal de San Salvador. "Informa" Publicado por La Prensa Gráfica. (3/1/1995). San Salvador.
- 13) Alcaldía Municipal de San Salvador. "Por este medio comunica" Publicado en La Prensa Gráfica. (26/12/1994). San Salvador.

- 14) COMURES. (1994) IX congreso nacional de alcaldes. "Conclusiones y acuerdos"  
Publicado en Diario Latino. (14/12/1994). San Salvador.
- 15) COMURES. (1994) IX congreso nacional de alcaldes. "Ponencia de la licda. María Teresa de Rendón"  
Publicado en La Prensa Gráfica. (8/12/1994).  
San Salvador.
- 16) COMURES. (1994) IX congreso nacional de alcaldes. "Discurso pronunciado por el señor presidente de la república Dr Armando Calderón Sol durante los actos de inauguración"  
Publicado en La Prensa Gráfica. (7/12/1994).  
San Salvador.
- 17) COMURES. (1994) IX congreso nacional de alcaldes. "Exposición del Ing. Ernesto Jaime Escobar".  
Publicado en El Diario De Hoy. (20/12/1994).  
San Salvador.
- 18) COMURES. (1994) IX congreso nacional de alcaldes. "Mensaje pronunciado por el Lic. Mario Eduardo Valiente".  
Publicado en XXX.
- 19) Constitución de la República de El Salvador de 1983 y sus Reformas de 1992. San Salvador, El Salvador.

## **CAPITULO III**

### **LA OPINION PUBLICA FRENTE A LOS GOBIERNOS LOCALES**

**Mitchell A. Seligson  
Ricardo Córdova Macías**

# LA OPINION PUBLICA FRENTE A LOS GOBIERNOS LOCALES

Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova

Los gobiernos municipales han funcionado en Centroamérica desde los tiempos de la colonia, siendo instituciones ampliamente conocidas y aceptadas, aunque frecuentemente criticadas por su incompetencia y falta de recursos. Los gobiernos locales son organizaciones estables que tenderán a mantenerse como el fundamento básico de los gobiernos en las próximas décadas o, tal vez, siglos. Su rol en la promoción de la democracia ha pasado recientemente a ser un foco de interés en América Latina, en la medida que los planes de descentralización prestan más atención a los antes ignorados gobiernos locales. El vínculo con la democracia es claro, aunque no ha sido aún probado empíricamente: las autoridades municipales se enfrentan normalmente a un electorado que tiene el poder de evaluarlos directamente. Hoy en día, en tiempos de una política competitiva de partidos en Centroamérica, los gobernantes municipales pueden ser removidos de sus puestos por no realizar apropiadamente su trabajo. En síntesis, los gobiernos locales son un componente vital de la gobernabilidad democrática en América Central: fortalecerlos implica fortalecer el proceso democrático en la región.

Desafortunadamente, los gobiernos locales han sido poco estudiados en América Central, así también como en otras regiones. No son un tema "sexy", en el sentido de que normalmente sólo se ocupan de las cuestiones más pedestres, como pavimentar las calles y recolectar la basura. No poseen ejércitos, fuerzas aéreas o embajadores, y por esa razón aparecen ante un observador exterior como temas de estudio muy aburridos. Sin embargo, en la práctica, los ciudadanos de todo el mundo tienen más contacto con sus gobiernos locales que con sus gobiernos nacionales. El importante estudio de Putnam sobre la democracia en Italia ha demostrado la centralidad de los gobiernos locales.<sup>1</sup> En América Central, donde la mayoría de los ciudadanos en áreas rurales no pagan impuestos a las ganancias, normalmente su único contacto con el gobierno nacional es a través del gobierno local.

Mucho menos clara es la relación empírica entre gobierno local y democratización. De acuerdo a nuestro conocimiento, no hay un sólo estudio sobre esta relación

---

<sup>1</sup> Robert D. Putnam, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

hipotética para América Central y no sabemos tampoco de ningún estudio de esta naturaleza para América del Sur. Lo que tenemos, en cambio, es especulación.

Nosotros proponemos dos hipótesis. La primera es la que se plantea frecuentemente en los proyectos de desarrollo como una justificación para expandir la capacidad y autoridad del gobierno local. Esta hipótesis sugiere que si el gobierno local ganara en capacidad y autoridad, los ciudadanos participarían más en él y como resultado generarían gobiernos más receptivos y, últimamente, apoyarían más a la democracia. Nuestra segunda hipótesis es una variante de la primera y se centra menos en la cantidad y más en la calidad de la participación. Sugerimos que, a menos que los ciudadanos estén satisfechos con sus gobiernos locales, no aumentarían su apoyo a la democracia. Además, mayor participación puede ser por sí misma un indicador de mayor satisfacción o insatisfacción. Todo depende de la receptividad del gobierno local a las demandas de los ciudadanos. Por cierto, si la participación no lleva a la satisfacción de las demandas, sospecharíamos que a través del tiempo la participación declinará y junto a ella el apoyo a la democracia. En este capítulo probamos esta especulación con los datos de nuestra encuesta de 1995. Como veremos, encontramos suficiente evidencia como para confirmar nuestra segunda hipótesis.

## Fundamento de las preguntas

Este capítulo se basa en una serie de diez preguntas desarrolladas en 1994 para la Oficina de Vivienda Regional y Desarrollo Urbano (RHUDO) de la USAID como parte de un esfuerzo para medir la participación local y actitudes hacia los gobiernos municipales en Centroamérica.<sup>2</sup> Se decidió usar nueve de esos diez ítems en la encuesta sobre valores democráticos en El Salvador en 1995, descartando un ítem que no parecía aportar demasiada nueva información a la serie. Uno de los nueve ítems utilizados, el referido al voto para el concejo municipal, fue incluido en la sección del

---

<sup>2</sup> El autor senior de este reporte fue contratado por RHUDO, a través de su acuerdo cooperativo con ICMA (International City/County Management Association) de Washington, D.C., para llevar a cabo un estudio de las opiniones de los centroamericanos sobre sus gobiernos locales. En forma de consulta con el personal de RHUDO en Guatemala, se elaboró y acordó una serie de diez preguntas. Se condujo una serie de pruebas previas de los ítems en cada uno de los países centroamericanos. Dichas pruebas consistieron en realizar las preguntas a individuos en zonas urbanas y rurales. Las pruebas previas fueron realizadas por expertos en cada país: Guatemala, Lic. Jorge Castillo Velarde de ASIES; El Salvador, Ricardo Córdova, Director Ejecutivo de FundaUngo; Honduras, Rafael Díaz Donaire de World Neighbors; Nicaragua, Andrew Stein, candidato doctoral, Universidad de Pittsburgh, y profesor visitante, Universidad Nacional de Nicaragua; Costa Rica, Lic. Miguel Gómez B., profesor de la Universidad de Costa Rica, y Panamá, Orlando Pérez, candidato doctoral, Universidad de Pittsburgh, e investigador asociado de CELA (Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"). Pese a que los ítems son idénticos en contenido para cada país, se necesitó realizar pequeñas modificaciones en la enunciación de las preguntas para reflejar la terminología usada en cada uno de los seis países de la región.

cuestionario sobre intención de voto en las elecciones legislativas y presidenciales. En 1994, las series de preguntas fueron realizadas como parte de una serie de encuestas de la C.I.D. Gallup, tal como se sintetiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.1. Encuesta 1994 y Características de la muestra

País	Fecha	Tamaño muestra
Guatemala	Junio, 1994	1,212
El Salvador	Mayo, 1994	1,212
Honduras	Junio, 1994	1,220
Nicaragua	Abril, 1994	1,202
Costa Rica	Abril, 1994	1,204
Panamá	Marzo, 1994	1,218
Total		7,268

En total, se entrevistaron 7,268 centroamericanos para este estudio. En cada país, las muestras fueron de probabilidad nacional en su diseño, seleccionando a los entrevistados de la unidad muestral primaria de acuerdo al "sistema del último cumpleaños",<sup>3</sup> más un sistema de prorrateo (edad y sexo). Las muestras para cada país fueron calibradas de acuerdo al tamaño de la población y la muestra final combinada y ajustada produjo un archivo de 7,254 casos. Este reporte hace referencia a dicho archivo combinado. Todas las entrevistas fueron realizadas personalmente por encuestadores entrenados de la Gallup, con la excepción de Costa Rica, donde se hicieron 500 entrevistas por teléfono. La extendida disponibilidad de teléfonos en Costa Rica hizo posible el uso de entrevistas telefónicas. Las restantes entrevistas fueron dirigidas a aquellos sin teléfono. Los encuestadores eran individuos con educación secundaria o universitaria. Aproximadamente 1/4 de todas las entrevistas fueron revalidadas por teléfono o por una segunda visita personal hecha por supervisores de campo. En cada país, la encuesta se enfocó en la población en edad de votar, generalmente aquellos mayores de 18 años.

---

<sup>3</sup> El encuestador determina las fechas de cumpleaños de todos los miembros de la vivienda y entrevista al miembro cuyo cumpleaños es más próximo a la fecha de la entrevista.

## Preguntas sobre gobierno local<sup>4</sup>

### *Participación*

En una democracia, los ciudadanos pueden elegir involucrarse con el gobierno local en tres formas básicas. Primero, pueden asistir a reuniones del gobierno local. Segundo, pueden solicitar ayuda al gobierno local. Finalmente, pueden votar en las elecciones locales. La encuesta incluyó preguntas sobre cada una de estas tres formas de participación.

La asistencia a reuniones del gobierno local fue medida con la siguiente pregunta:

**¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a una sesión municipal u otra reunión convocada por la Alcaldía durante los últimos 12 meses?**

La pregunta varió ligeramente de acuerdo al país. Por ejemplo, en Honduras, Nicaragua y El Salvador, las Alcaldías pueden llevar a cabo reuniones abiertas para todo el pueblo, llamadas cabildos abiertos, además de las reuniones municipales regulares. En otros países, se realizan normalmente reuniones regulares y extraordinarias convocadas por el gobierno municipal. Por ejemplo, en El Salvador, las reuniones, tradicionalmente, han sido cerradas al público, pero a partir de 1986, cuando se introdujo el cabildo abierto como parte del nuevo código municipal, se incorporó este mecanismo alternativo para la participación ciudadana.<sup>5</sup>

El hecho de asistir a una reunión no significa que el individuo participe activamente en dicha reunión. Los ciudadanos pueden ir a dichas reuniones solamente para asistir a un evento social de la comunidad o por curiosidad. En muchos otros casos, delegaciones de la comunidad asisten a las reuniones para mostrar solidaridad con su líder. Todo lo que puede saberse de este ítem es que el individuo asistió a una o más reuniones durante el curso del año. La interpretación acerca de la calidad de la participación queda para otras preguntas de este estudio.

Es importante destacar que el marco de un año para la pregunta sobre asistencia a reuniones fue seleccionado de modo de permitir comparaciones de niveles de participación de un año al siguiente. Si la pregunta hubiera incluido un marco de tiempo mayor, entonces un estudio realizado al año siguiente no tomaría la variación

---

<sup>4</sup>Las preguntas formaron tres factores correspondiendo a las tres dimensiones discutido en este sección. Usamos análisis factorial para comprobar estas dimensiones.

<sup>5</sup> Se introdujo también la "consulta popular". Esta es una forma de plebiscito local, que prácticamente nunca se había utilizado.

(hacia arriba o abajo) en la reciente participación en el gobierno local. Es importante notar, sin embargo, que los individuos tienen dificultad en recordar con precisión su comportamiento en los meses pasados. Por lo tanto, el marco de un año debería tomarse como una guía general para la participación.

La segunda pregunta en la serie de participación trata más directamente el tema de la participación activa. La pregunta es la siguiente:

**¿Ha solicitado ayuda o presentado una petición a alguna oficina, funcionario, regidor o síndico de la Alcaldía durante los últimos 12 meses?**

Aquí, otra vez, hay una variación en el modo de enunciar el ítem para cada una de las seis naciones. En algunos países las autoridades locales se llaman "munícipes", mientras que en otros se llaman "concejales". El cuestionario usa la terminología apropiada para cada país.

Las peticiones y pedidos de ayuda pueden ser de dos tipos: personal o comunal. Un individuo para pedir que la Alcaldía le provea un permiso de construcción o un certificado de nacimiento. Este sería un ejemplo de un pedido personal. Por otro lado, puede pedirse que se construya un aula en una escuela o que se pavimente un camino. Esto sería una ilustración de un pedido comunal. Esta encuesta no distingue entre estos dos tipos de actividades y sería importante hacerlo en estudios futuros, si pudiera disponerse de mayor financiamiento para un serie de preguntas más extensa.

El voto, finalmente, es la forma esencial de participación en una democracia. En América Central, hasta comienzos de los años ochenta, la mayoría de las elecciones (cuando se llevaban a cabo) eran manipuladas y la participación era limitada. Sólo en Costa Rica existe una larga historia de elecciones libres y honestas. En este estudio, el centro de atención está puesto en las elecciones locales. Los procedimientos electorales varían a lo largo de la región, pero todos permiten a los ciudadanos votar para elegir autoridades locales. La pregunta es la siguiente:

**¿Votó usted en las pasadas elecciones para concejo municipal?**

Es razonable anticipar variación en este ítem de acuerdo a la fecha de la última elección. Los que votaron en las elecciones inmediatamente antes de la encuesta tienden más a recordar que votaron, en comparación con los que lo hicieron varios años antes. La gente tiende a olvidarse de hechos que son más importantes que votar, por lo que no podría esperarse una gran precisión en la memoria más allá de seis meses a un año.

## ***Satisfacción***

La participación en el gobierno local puede traer recompensas, frustración o una combinación de ambas. Mucho depende de la capacidad y respuesta del gobierno local. En la serie sobre participación, todo lo que pudo determinarse fue el nivel de actividad. Con esta serie de ítems, uno puede medir la evaluación del gobierno municipal por parte de los encuestados.

El primer ítem en esta serie es el más general:

**¿Diría usted que los servicios que la Alcaldía está dando a la gente son excelentes, buenos, regulares, malos o pésimos?**

Este es el primer ítem en el grupo de diez preguntas que usan un formato de respuesta con una escala de cinco puntos. El propósito de usar dicha escala es ir más allá de una simple dicotomía "sí-no" y, por lo tanto, permitir una variación en intensidad de aprobación/desaprobación. Los investigadores han hallado que cinco puntos es una medida prácticamente ideal para capturar la variación en opinión pública; menos puntos descartan diferencias reales de opinión, mientras que más puntos agregan poco poder discriminatorio a la medida.

El segundo ítem tiene que ver directamente con la evaluación por parte de los entrevistados del modo en que la municipalidad trata a sus clientes. El ítem es el siguiente:

**¿Como considera que le han tratado a usted o a sus vecinos cuando han ido a la Alcaldía para hacer trámites? ¿Le han tratado muy bien, bien, regular, mal o muy mal?**

En este ítem el foco está puesto en la evaluación de asuntos de rutina que los ciudadanos tienen que realizar en sus municipalidades. En muchos países estos asuntos incluyen el obtener cédulas de identidad, pagar por servicios tales como recolección de basura y obtener un certificado de nacimiento o de fallecimiento. El espectro de asuntos varía de país a país.

## ***Legitimidad***

Un componente fundamental de la teoría democrática es que para que exista estabilidad política, los ciudadanos deben creer en la legitimidad de sus gobiernos. Esta es la creencia de que el sistema político, aún cuando tome decisiones que desagraden a los ciudadanos, tiene el derecho básico de tomar dichas decisiones y de que dichas decisiones serán respaldadas.

El concepto de legitimidad ha sido utilizado tradicionalmente para estudiar el gobierno a nivel nacional. En América Central, donde el gobierno municipal ha estado casi siempre a la sombra de los tanto más poderosos gobiernos centrales, es importante saber si los ciudadanos perciben un rol legítimo para sus gobiernos locales. No nos sorprendería encontrar que algunos centroamericanos vean a los gobiernos locales como superfluos. Por otra parte, gobiernos centrales irresponsables o represivos pueden ser rechazados de tal modo que los centroamericanos preferirían incrementar los recursos y la autoridad del gobierno local a expensas del gobierno central. Esta serie de cuatro ítems fue designada para medir estos sentimientos.

El primer ítem compara directamente al gobierno local con el nacional:

**En su opinión, ¿quién ha respondido mejor para ayudar a resolver los problemas de esta comunidad? Sería ¿El gobierno central? ¿Los diputados? o ¿La Alcaldía?**

La motivación para ofrecer tres opciones, incluyendo a los diputados, es que las pruebas preliminares del ítem mostraron que algunos ciudadanos hacían una clara distinción entre su gobierno central y sus diputados. Sin embargo, cuando este ítem se analiza para explorar la distinción central/local, el gobierno central y los diputados se combinan en una sola opción. Para el resto del análisis, sin embargo, se mantienen las tres respuestas por separado. El formato de respuesta también permite las opciones "ninguno" y "todos igual". Estas respuestas surgieron en las pruebas preliminares y para el propósito de establecer dimensionalidad (ver más abajo) se reducen a la respuesta "no local".

El próximo ítem en la serie de legitimidad intenta medir el grado en que los ciudadanos preferirían ver un gobierno local más fuerte o, por el contrario, un gobierno central más fuerte. El ítem es el siguiente:

**En su opinión ¿se le debe de dar más obligaciones y más dinero a la Alcaldía, o debemos dejar que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales?**

El formato de respuesta permitía dos respuestas adicionales, ninguna de las cuales era leída al entrevistado: "no cambiar nada" y "más a la Alcaldía si dan mejores servicios".

Una cosa es demandar un mejor gobierno local y otra cosa es estar dispuesto a pagar por él. En el siguiente ítem, se les pedía a los entrevistados que "pusieran su dinero donde ponen su lengua". Se les preguntó:

**¿Estaría usted dispuesto a pagar más impuestos a la Alcaldía para que ésta pueda prestar mejores servicios municipales o cree usted que no vale la pena pagar más?**

El ítem final en este serie intenta ofrecer una evaluación general de la legitimidad del gobierno municipal. El foco está puesto en la respuesta del gobierno local a las demandas populares. El ítem es el siguiente:

**¿Cree usted que los regidores y el Alcalde del concejo municipal responden a lo que quiere el pueblo casi siempre, la mayoría de las veces, de vez en cuando, casi nunca o nunca?**

Otra vez se utiliza la categoría de respuesta de cinco ítems para medir detalladamente los sentimientos de los entrevistados.

## Participación en el gobierno local

### *Asistencia a reuniones*

La información disponible más básica viene del primer ítem, el cual mide la asistencia a sesiones municipales. En la encuesta en Centroamérica en 1994, el 11.3 por ciento de los entrevistados había asistido a una sesión municipal dentro de los 12 meses anteriores a la encuesta. En dicha encuesta, El Salvador se destacó por tener una asistencia significativamente mayor que cualquier otro país en la región. Atribuimos esta diferencia al exitoso programa del cabildo abierto y al estímulo generado por los fondos disponibles a través del programa de Municipalidades en Acción (MEA).<sup>6</sup> En la figura 5.1 presentamos los resultados de una comparación



Figura 5. 1

<sup>6</sup> Para más detalles, ver Seligson, 1994 y Blair et al., 1995.

directa entre las encuestas de 1994 y 1995. Debe notarse que aún cuando las dos encuestas usaron marcos muestrales distintos y fueron conducidas por diferentes organizaciones de opinión pública, los resultados de ambas son prácticamente idénticos, bien dentro del intervalo de confianza (es decir, del margen de error) de las encuestas. Ambas encuestas muestran lo mismo: El Salvador se destaca por tener una participación en el gobierno local extremadamente alta. La pequeña diferencia entre la encuesta de Gallup de 1994 y la de la Universidad de Pittsburgh de 1995 no debería considerarse relevante.

Ahora que tenemos certeza de la confiabilidad de nuestros datos sobre asistencia a sesiones municipales, es importante examinar las diferencias en participación dentro de la muestra de 1995. Nuestra primera observación se centra en las diferencias entre los estratos de la muestra. Como se muestra en la figura 5.2, las diferencias son dramáticas. San Salvador, Santa Ana y las ciudades con una población de 40,000 habitantes tienen niveles de participación mu-

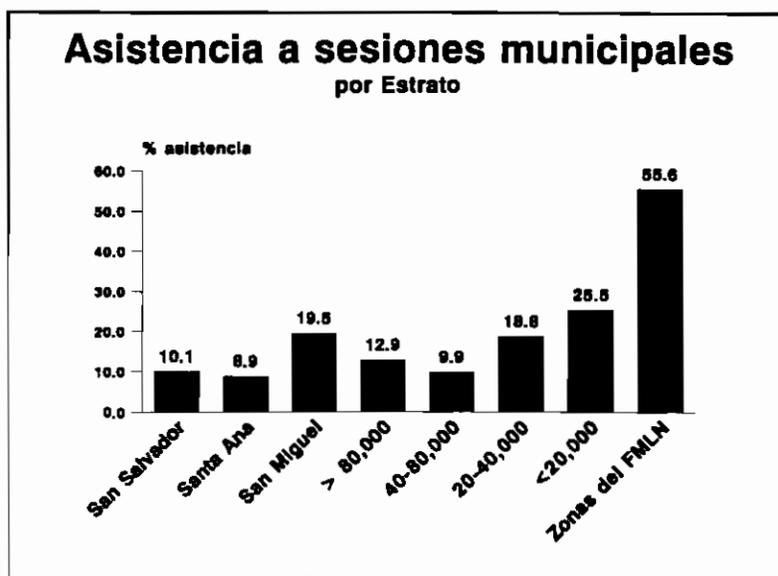


Figura 5. 2

cho menores que el promedio nacional, con la excepción de San Miguel, la cual excede dicho promedio. A lo largo de América Central encontramos que la participación en sesiones municipales era mucho menor en áreas urbanas que en áreas rurales, siendo éste un patrón que también descubrimos en estos datos. La mayor participación en San Miguel, comparada con su ciudad "hermana," Santa Ana, está muy probablemente ligada al mucho mayor grado de conflicto durante la guerra civil, lo que a su vez significó que hubiera fondos del MEA disponibles para reconstrucción en la región de San Miguel. Creemos que la disponibilidad de esos fondos es un fuerte estímulo para la participación. La participación en sesiones municipales es mucho mayor en los municipios donde la población es menor de 40,000 habitantes, y vuelve a subir en aquellas áreas con menor población (menos de 20,000). Pero lo que es más significativo es el altísimo nivel de participación dentro de las zonas del FMLN. Más de la mitad de todos los adultos en estas zonas asistieron a una sesión municipal dentro de los 12 meses previos a la encuesta (febrero de 1994-febrero de 1995). Es extraño encontrar en estudios comparados que el activismo llegue a este nivel.

A continuación examinamos la participación municipal de acuerdo a las diferencias por sexo, dado que ya hemos visto que el sexo juega un rol en los análisis previos. Los resultados se ven en la figura 5.3. Las diferencias son dramáticas, con los hombres superando a las mujeres en cada región del país. En Santa Ana sólo el 3 por ciento de las mujeres han participado en una reunión municipal, comparado con el 45 por ciento de aquellas en las zonas del FMLN. Dentro de las zonas del FMLN, más de 2/3 de los hombres han asistido a una sesión municipal en los 12 meses previos a la encuesta.

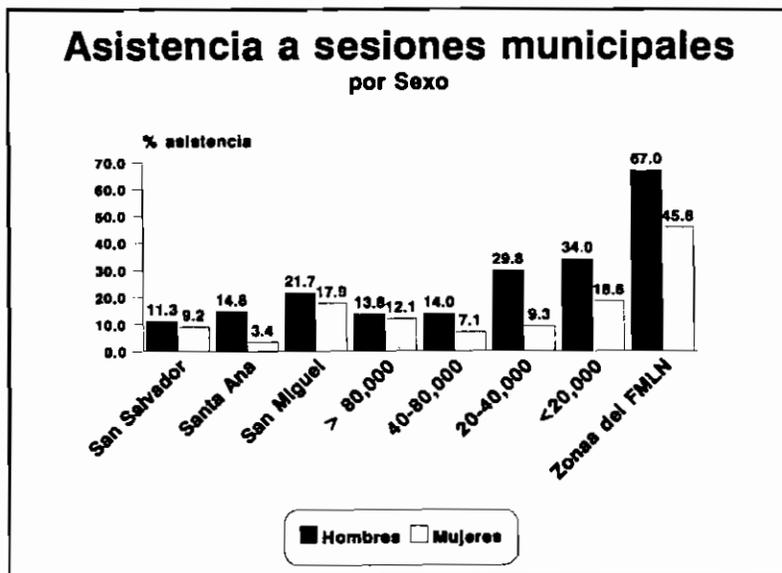


Figura 5. 3

Se ha encontrado, a nivel mundial, que la educación estimula la participación política de los ciudadanos. En El Salvador, como vemos en la figura 5.4, el patrón parece ser prácticamente el opuesto; a menor educación le corresponde un tipo de ciudadano más activo. La figura 5.4 nos llevaría a pensar que la educación es "causa" de una menor participación en El Salvador. De hecho, dado que ya sabemos por el capítulo 1 que la educación es más baja en las zonas rurales, y sabemos por los resultados presentados en este capítulo que la participación es mayor en las áreas rurales, es razonable pensar que una vez que controlemos por las diferencias rural/urbano, la correlación inversa entre educación y participación desaparecerá. Efectivamente, eso es lo que ocurre. Una vez que controlamos por los estratos de la



Figura 5. 4

muestra, la educación no tiene más una relación significativa con la participación. Examinando un grupo de cuadros de estrato por estrato en las que se controla por región, encontramos que, en general, los salvadoreños más educados tienden a participar más activamente en el gobierno municipal, pero la relación no es uniforme. Por ejemplo, en algunas zonas, mientras los salvadoreños con educación secundaria participan más, aquellos con educación universitaria participan menos. También notamos en la figura 5.4 las grandes diferencias en participación según el sexo, tal como vimos antes en la figura 5.3, pero la brecha reduce rápidamente entre los salvadoreños con el mayor nivel de educación.

### ***Asistencia a sesiones municipales y normas democráticas***

Mientras que el hallazgo de alta participación política a nivel local en El Salvador es alentador, no encontramos ninguna asociación significativa entre dicha participación y la tolerancia o el apoyo para el sistema. Esto es verdaderamente desalentador, dado que hubiéramos esperado que un aumento en la participación en el gobierno local habría llevado o habría sido responsable por mayor apoyo al sistema y tolerancia. Además, no encontramos correlaciones significativas entre la participación municipal y las variables más importantes de Inglehart.

Mayor exploración en los subgrupos de nuestros datos reveló un hallazgo interesante. En la sub-muestra especial del área del FMLN, la mayor participación municipal estaba significativamente correlacionada con la tolerancia política. En un análisis de regresión múltiple, en el que se combinan las cuatro variables de tolerancia en un sólo índice, la múltiple  $r = .40$ , significativa a  $< .001$ , controlada por la educación (educación no tiene, sin embargo, una relación significativa con participación municipal). Este hallazgo sugiere que dentro de las zonas del FMLN, donde, como ya hemos mostrado en el capítulo 3, la tolerancia es mayor que en la totalidad de la nación, aquellos individuos que participan más en sesiones municipales son más tolerantes que aquellos que no lo hacen. Una vez más, no sabemos la relación entre en la causa y efecto; podría ser que aquellos que, para empezar, son más tolerantes, son los que participan más. Bien podría ser que dentro de las zonas del FMLN surgiera una clara división entre activistas por la "causa" y aquellos que no lo son. Una vez que la guerra terminó, los activistas mantuvieron su alta participación y estos son los individuos con una visión más tolerante.

Otra explicación es que la tolerancia es una función de la participación en este caso específico. Aquellos que participan pueden volverse más tolerantes porque entienden que la tolerancia contribuye a la posibilidad de participación en sí misma. Efectivamente, los simpatizantes del FMLN pueden saber, como resultado de su experiencia personal, qué implicaciones tuvo la intolerancia en El Salvador y, por lo tanto, qué consecuencias podría tener la falta de tolerancia en el actual proceso de

democratización. Este análisis está respaldado por el hallazgo de que existe una fuerte correlación entre la acción de reclamar y la tolerancia dentro de las zonas del FMLN.

### *Pedidos de ayuda del gobierno local*

Asistir a una sesión municipal no es lo mismo que hacer reclamos. Esto último es la forma de participación política más activa. Como puede verse en la figura 5.5, la encuesta de Gallup de 1994 y la encuesta de la Universidad de Pittsburgh de 1995 obtuvieron resultados virtualmente idénticos de las dos muestras nacionales. Una vez más, tal consistencia nos da certeza en la confiabilidad de la encuesta. Sin embargo, substancialmente, vemos que el alto nivel de participación municipal observado en El Salvador no se traduce en un alto nivel de reclamos. El nivel de El Salvador es el segundo más bajo de América Central, sólo más alto que el de Nicaragua y mucho más bajo que el de Costa Rica, el líder de la región.

En la figura 5.6 presentamos los datos sobre reclamos al gobierno municipal, desglosado por estrato y sexo. Hay varios hallazgos aquí. Primero, por la mayor parte, los hombres tienden a reclamar más que las mujeres. El único lugar en el que esta pauta se quiebra es en los municipios con más de 80,000 habitantes (excluyendo a San Salvador, San-

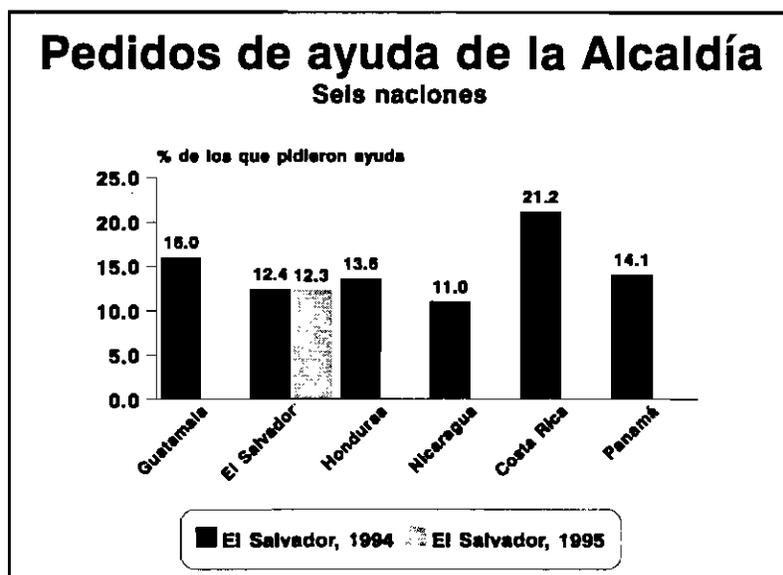


Figura 5. 5

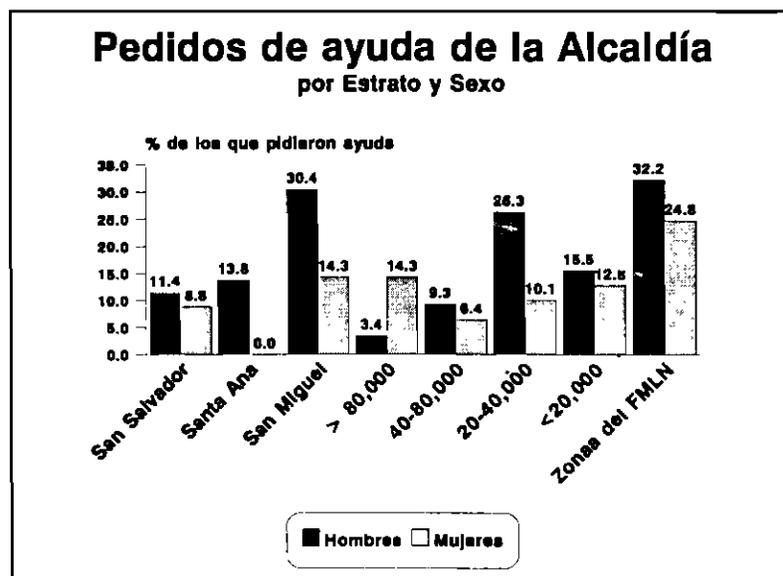


Figura 5. 6

ta Ana y San Miguel). En esos municipios, las mujeres son muy activas en hacer pedidos. Segundo, los reclamos en San Salvador, Santa Ana y los municipios de 40,000-80,000 habitantes son relativamente bajos. Tercero, el punto mayor en reclamos se encuentra en San Miguel, los pueblos en el rango de 20,000-40,000 habitantes y en las zonas del FMLN. Entre los hombres en las zonas del FMLN, aproximadamente 1/3 han hecho al menos un pedido de ayuda de su gobierno municipal.

En términos de otras variables correlacionadas con el pedido de ayuda a nivel local, se encontró que la educación no juega ningún papel. Además, una vez más se encontró que la tolerancia y el apoyo al sistema no están relacionados con las demandas a nivel local para la totalidad del país. Sí encontramos una pequeña asociación significativa entre la realización de reclamos y uno de los ítems de Inglehart que mide la satisfacción con la vida (LS2,  $r = -.07$ , sig. = .05, indicando que aquellos con menor satisfacción con la vida son más proclives a efectuar reclamos. Esto tiene sentido en varias formas, dado que aquellos que tienen necesidades son más proclives a efectuar pedidos. Pero esto no se corresponde con la tesis de Inglehart que sostiene que aquellos que están más satisfechos tienden a ser más democráticos. Sin embargo, la tolerancia está fuertemente correlacionada con la realización de reclamos a nivel local ( $r = .31$ , sig. < .001) dentro de las zonas del FMLN. Vemos, entonces, que tanto la participación en el gobierno local como la realización de demandas son más comunes entre aquellos que viven en zonas que favorecen sólidamente al FMLN.

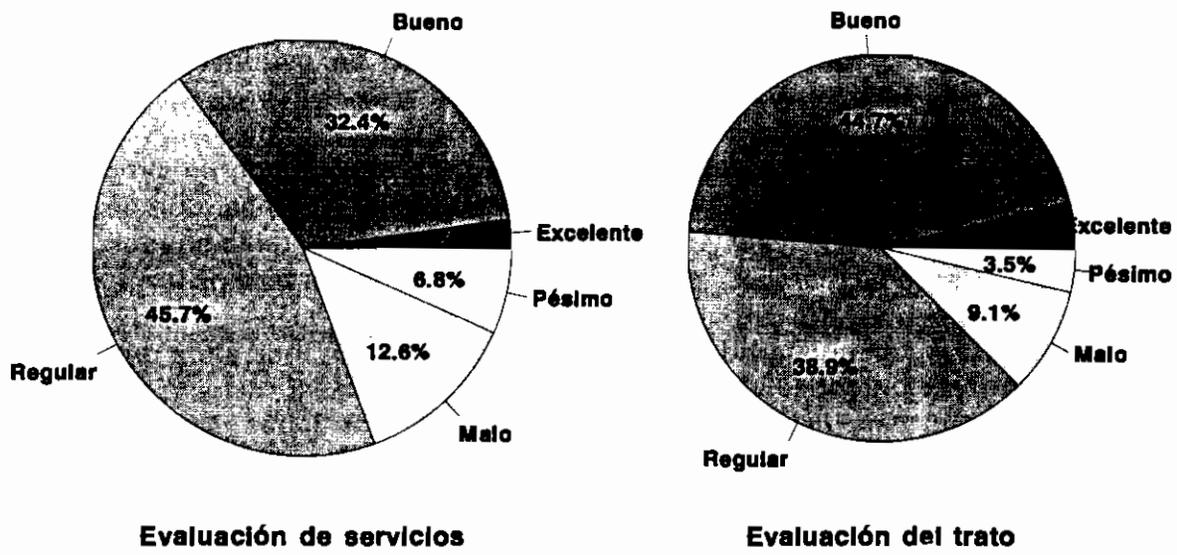
### ***Voto en las elecciones locales***

El tema del voto fue examinado con detalle en el capítulo 4. No repetimos este material aquí.

## **Satisfacción con el gobierno municipal**

La participación en el gobierno municipal no lleva necesariamente a estar satisfecho con él. ¿Cuán satisfechos están los salvadoreños con sus gobiernos municipales? La información básica se presenta en la figura 5.7. Menos de la mitad de la muestra (excluyendo a la sobre-muestra del FMLN) consideró que los servicios del gobierno municipal y el trato eran "excelentes" o "buenos". Es notable, sin embargo, que una gran proporción expresara una mejor evaluación del trato recibido por parte de las autoridades municipales que de los servicios recibidos.

## Evaluación de la Alcaldía



Muestra especial del FMLN excluida

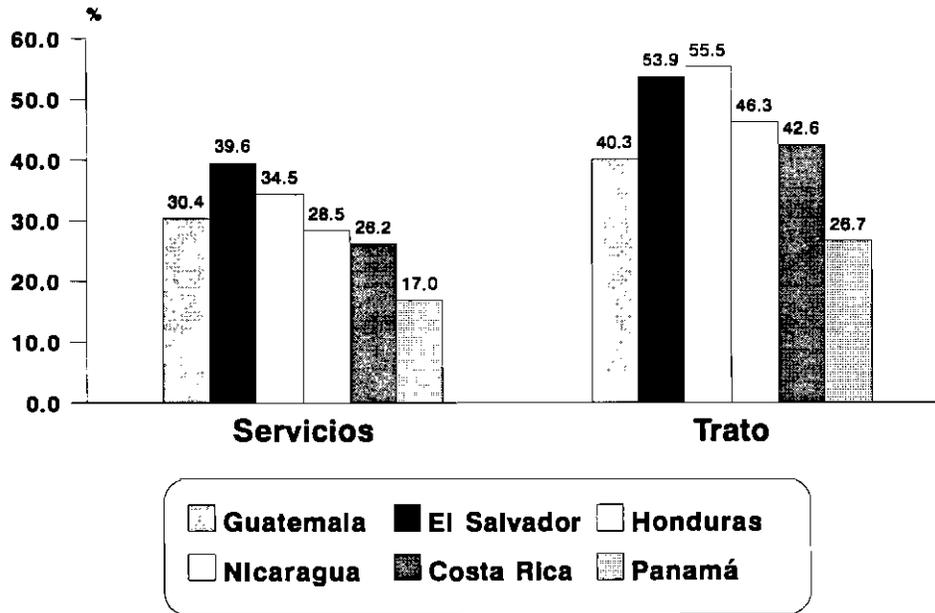
Figura 5. 7

Estas figuras deben ser puestas en contexto. En la figura 5.8, mostramos los resultados del estudio municipal de las distintas naciones centroamericanas en 1994. Como puede verse, en términos de satisfacción con los servicios, El Salvador figura primero, y en términos de la satisfacción con el trato, figura segundo, inmediatamente detrás de Honduras.

# Evaluación de la Alcaldía:

## Comparaciones en Centroamérica, 1994

(% de los que dicen "excelente" o "bueno")



Fuente: Encuesta municipal de la Universidad de Pittsburgh, 1994

Figura 5. 8

# Evaluación de servicios municipales

por Estrato  
(% "excelente" o "bueno")

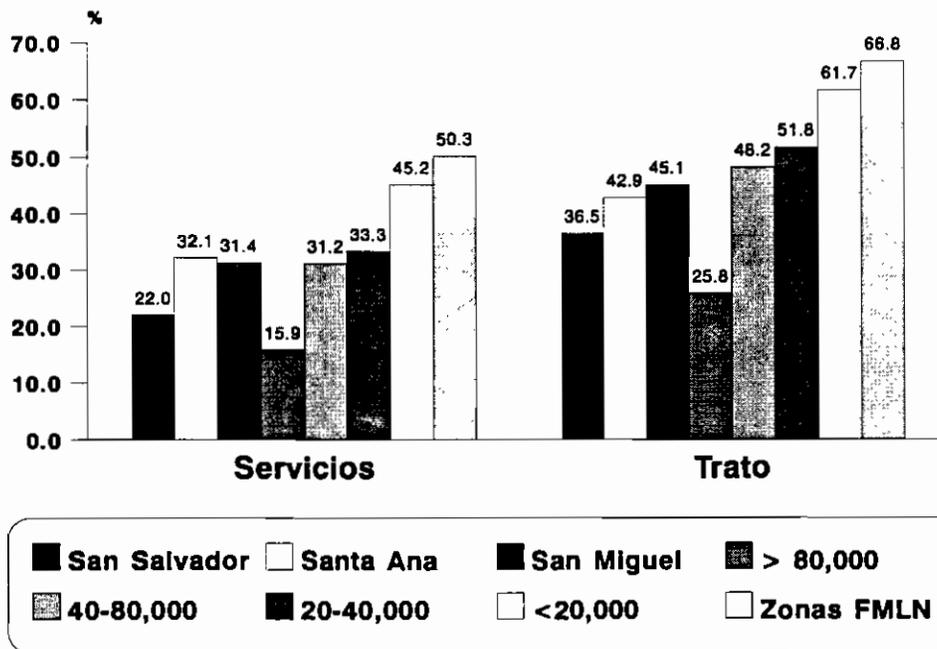


Figura 5. 9

Las comparaciones internas dentro de El Salvador son también reveladoras (ver figura 5.9). La satisfacción con los servicios municipales y el trato varía dentro de los ocho estratos de la muestra, con las evaluaciones más negativas en San Salvador y las más positivas en las áreas rurales. Las zonas del FMLN son especialmente positivas en sus evaluaciones de los servicios municipales, un reflejo, quizás, de su lealtad a los gobiernos del FMLN. También, la gente en las zonas del FMLN muestra altos niveles de satisfacción con los servicios municipales porque ellos mismos tuvieron un papel significativo en la concreción de dichos servicios a través de altos niveles de participación. Es razonable suponer que la gente tienda a estar más satisfecha con lo que ha construido con su propio esfuerzo. Además, en estas áreas pobres, un básico nivel de respuesta por parte de los gobiernos locales puede generar una diferencia en la evaluación popular de los servicios municipales. Una desviación de este modelo es en los municipios de más de 80,000 habitantes, donde la satisfacción es bastante baja.

### *Evaluación de las Alcaldías y normas democráticas*

Gran parte del esfuerzo de USAID en programas de desarrollo municipal en El Salvador ha estado centrado en incrementar la participación ciudadana. En este estudio hemos examinado cuidadosamente dicha participación, tanto dentro de El Salvador como en una perspectiva comparada. Sin embargo, es obvio que los ciudadanos pueden aprender distintas lecciones de sus experiencias participativas. Algunos pueden asistir a un cabildo abierto, estar muy satisfechos con el resultado y entonces desarrollar un compromiso hacia esta institución crucial de la democracia local. Otros, sin embargo, pueden frustrarse o incluso enojarse como resultado de dicha experiencia. Necesitamos saber más que el nivel de participación ciudadana en el gobierno local; necesitamos saber el grado de satisfacción con el gobierno local. Aún más, precisamos saber si esa satisfacción está ligada al apoyo al sistema a nivel nacional. Usando nuestros datos, podemos contestar esa pregunta.

Primero intentamos encontrar los vínculos entre participación y evaluación positiva. La participación en reuniones del gobierno local no tiene un vínculo estadísticamente significativo con la evaluación de los servicios, y sólo un vínculo muy débil ( $r = .08$ , sig. = .05) con la evaluación del trato de las autoridades municipales. Además, no encontramos una correlación significativa entre la realización de pedidos a la Alcaldía y la satisfacción con los servicios o el trato dispensado. Estos hallazgos respaldan bastante claramente nuestra sospecha de que la participación en sí misma podría no estar ligada a un mayor apoyo al sistema nacional de gobierno (o sea, apoyo al sistema). De hecho, no encontramos ninguna correlación significativa entre la participación en el gobierno local y el apoyo al sistema.

En contraste, encontramos una clara evidencia de que la evaluación del gobierno local está ligada al apoyo al sistema a nivel nacional. En particular, las evaluaciones positivas de los servicios municipales y la percepción del trato por parte del gobierno local están directamente vinculadas a un mayor apoyo al sistema, como se muestra en la figura 5.10. Estas dos variables están correlacionadas a  $r = .24$  y  $.30$  (sig. < .001), indicando una asociación moderadamente fuerte. Este es un hallazgo importante ya que es un claro signo de que aquellos individuos que sienten que son tratados mejor por sus Alcaldías, así como aquellos que tienen una evaluación positiva de los servicios municipales, constituyen un fuerte respaldo al sistema de gobierno salvadoreño. Tenemos, entonces, un vínculo entre el gobierno a nivel local y nacional en las mentes de los salvadoreños.

Dado que es con el gobierno local, y no nacional, con quien los ciudadanos tienen mucho más contacto, podríamos asumir que son las evaluaciones favorables a nivel local las que impulsan el apoyo al sistema a nivel nacional, si bien no podemos estar seguros de esto. Enfrentamos un complejo problema metodológico al querer verificar esto empíricamente. Recuérdese que estamos tratando con datos transversa-

les, es decir, con una "instantánea" de la opinión pública. Para establecer causalidad, es normalmente necesario tener un diseño antes-después, en el que se entreviste a los mismos individuos a lo largo de un período de tiempo, viendo cómo cambian sus actitudes. Es posible, sin embargo, aún con datos transversales, afirmar con razonable certeza la dirección de la causalidad, usando una técnica llamada "regresión de los mínimos cuadrados en dos estados".<sup>7</sup> Aplicamos esa técnica a nuestros datos, concentrándonos en dos variables: nuestra escala de apoyo al sistema y la satisfacción con el gobierno municipal (SGL1).

De modo de poder determinar la dirección de la causalidad, es necesario localizar lo que se conoce como "variables instrumentales", las que están correlacionadas con el apoyo al sistema, pero no con la satisfacción con el gobierno local, y otras variables que están correlacionadas con la satisfacción con el gobierno local pero no con el apoyo al sistema. Encontramos que ideología y evaluación de la administración (L1 y M1 en el Anexo 1) están asociadas con el apoyo al sistema, pero no con la satisfacción con el gobierno local. Por otra parte, encontramos que educación, riqueza y atención a las noticias en los medios de comunicación (televisión y diarios) están todas asociadas con la satisfacción con el gobierno local pero no con el apoyo al sistema.

Empleamos estas variables "instrumentales" en nuestro análisis para determinar la dirección de la causalidad. Nuestros hallazgos son, como sospechábamos, que la satisfacción con el gobierno local lleva a un mayor apoyo al sistema, como se muestra esquemáticamente en la figura 5.10.<sup>8</sup> Además, encontramos que hay una relación "recíproca" en operación, tal que un mayor apoyo al sistema tiende a retroalimentar una mayor satisfacción con el gobierno local.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Queremos agradecer al Profesor Steve Finkel de la Universidad de Virginia por su consejo en esta sección.

<sup>8</sup>Esta relación funciona dentro las zonas del FMLN también (la muestra adicional), sin embargo, como hemos mostrado antes, en estas zonas el nivel de apoyo para el sistema es más baja que para el país en general. Entonces, aún en las zonas del FMLN, más satisfacción con gobierno local esta correlacionada con más apoyo para el sistema.

<sup>9</sup> Debemos enfatizar que sólo por medio de un diseño antes-después podemos estar completamente seguros de que este análisis causal describe con precisión las correlaciones observadas.

## Relaciones causales entre gobierno local y nacional

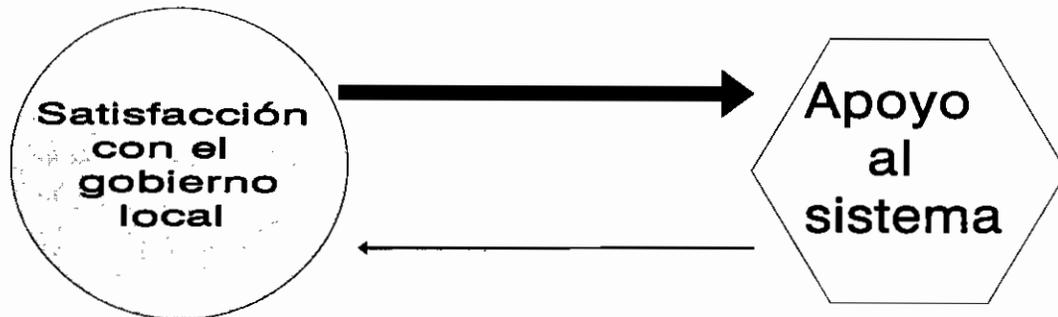


Figura 5. 10

También encontramos un vínculo directo, estadísticamente significativo, entre cada una de nuestras medidas de confianza interpersonal y la satisfacción con el gobierno local (las correlaciones van de .08 a .18, con un máximo nivel de significación de  $< .001$ ). Observamos que mientras mayor es el nivel de confianza interpersonal, mayor es el nivel de satisfacción con el gobierno local. Concluimos, entonces, que las dos teorías democráticas desarrolladas en los capítulos 2 y 3 de este estudio ayudan a predecir la satisfacción con el gobierno local. Es decir, aquellos que son más satisfechos con el gobierno local confían más en los otros y apoyan más a su gobierno nacional.

Estos resultados muestran con suficiente claridad, entonces, que no es la participación en sí misma la que es central para el incremento del apoyo al sistema, sino la satisfacción con el gobierno local. La lección es clara: los gobiernos locales deben "distribuir" y satisfacer a sus electorados si esperan recibir su apoyo.

## Legitimidad del gobierno local frente al gobierno nacional

### *¿Qué gobierno responde mejor?*

Casi una mayoría de los salvadoreños cree que sus Alcaldías responden mejor que el gobierno nacional a los problemas de la comunidad. Los resultados pueden verse en la figura 5.11. Es sorprendente para el observador, sin embargo, encontrar una tan pequeña proporción de salvadoreños que creen que sus gobernantes nacionales electos, los diputados, responden bien a los problemas locales. No obstante, debe recordarse que El Salvador no tiene un sistema de representación de

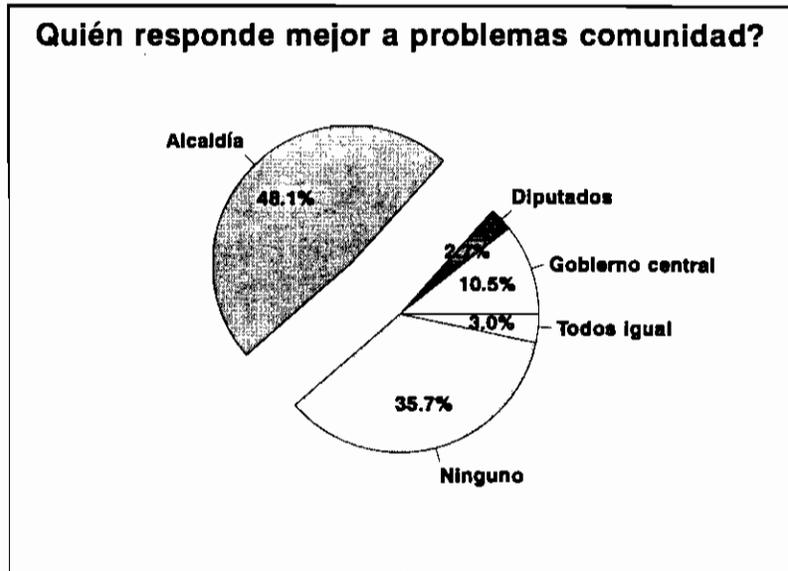


Figura 5. 11

un único miembro por distrito, de modo que los diputados no representan realmente a su electorado local. Como resultado, los ciudadanos están bastante en lo cierto cuando piensan que deben resolver sus problemas ya sea a través de su gobierno local o a través del aparato estatal. Debe mencionarse que no hay una asociación significativa entre el apoyo al sistema o la tolerancia y la proporción de salvadoreños que creen que sus Alcaldías son las más capaces de resolver los problemas locales.

### *Apoyo al fortalecimiento del gobierno local*

También preguntamos a los entrevistados si creían que se le debería dar más obligaciones y más dinero a la Alcaldía, o si se debería dejar que el gobierno central asumiera más asuntos y servicios municipales. Como puede verse en la figura 5.12, una mayoría prefiere un aumento en la actividad municipal, pero una minoría

significativa preferiría mayor responsabilidad del gobierno central sobre los asuntos locales. Esta minoría no está definida ni por su identificación partidaria ni por sexo. Sí encontramos, sin embargo, que los ciudadanos menos educados tienden a preferir el gobierno local por sobre el nacional. La tendencia más impactante, no obstante, es que dentro de las zonas del FMLN, el apoyo local es mucho mayor que el apoyo al gobierno nacional.

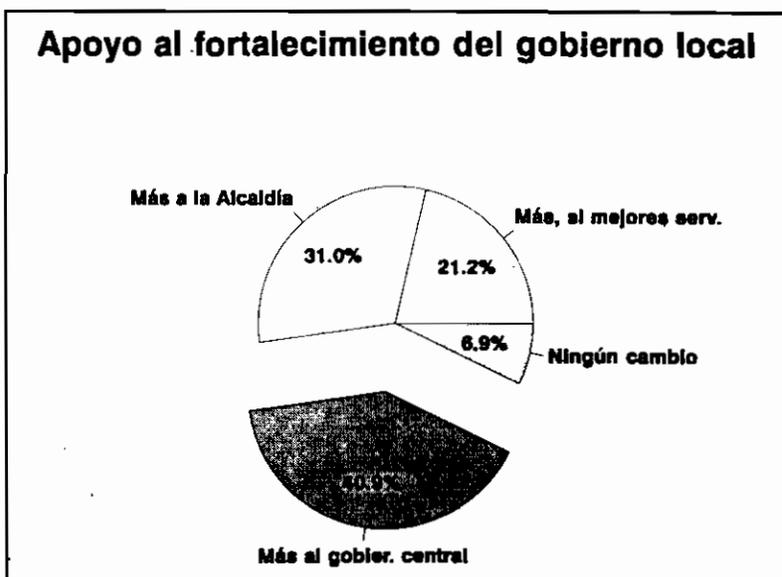


Figura 5. 12

La pauta de apoyo al aumento de autoridad del gobierno local está claramente relacionada con los estratos de la muestra, como se ve en la figura 5.13. Más

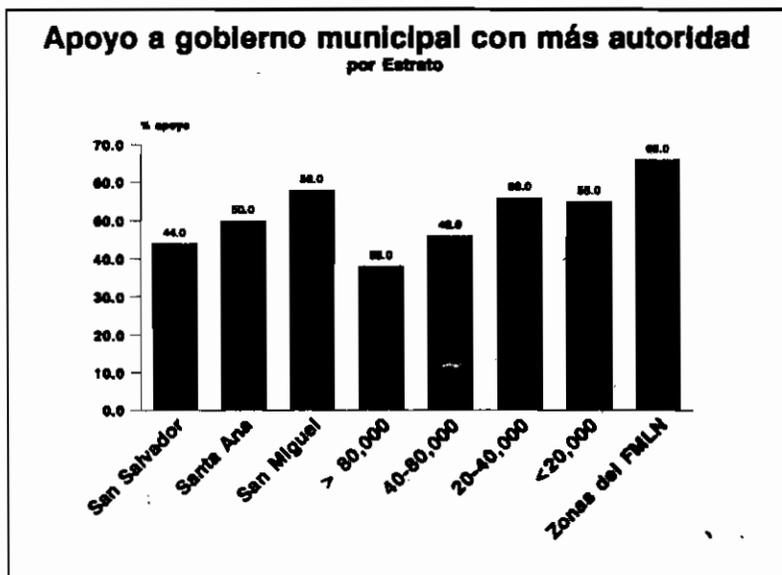


Figura 5. 13

áreas rurales tienden a preferir un gobierno municipal con más autoridad, pero solamente en las zonas del FMLN dicho apoyo alcanza los 2/3 de la muestra.

Luego quisimos ver si los salvadoreños eran capaces de pagar más por mejores servicios locales. Un abrumador 79.1 por ciento respondió que no. El apoyo a mayores impuestos fue bajo en todos los estratos de la muestra.

### **Percepción de la respuesta del gobierno municipal**

Finalmente, quisimos determinar cuál era, de acuerdo a los ciudadanos, la respuesta de la Alcaldía a sus pedidos. Los resultados se presentan en la figura 5.14. Como puede verse, una mayoría reaccionó positivamente hacia su Alcaldía. Aquí sí encontramos una clara relación entre la percepción de la correspondencia de la Alcaldía y tanto el apoyo al sistema como la tolerancia. Encontramos una correlación significativa ( $r = .23$ ,  $\text{sig} < .001$ ) entre el apoyo al sistema y la percepción



Figura 5. 14

cepción de correspondencia por parte de los gobernantes locales (ver figura 5.15). Este hallazgo es idéntico a la pauta observada en nuestro examen de la satisfacción con el gobierno local y muestra un claro patrón de relación entre la satisfacción y el apoyo al sistema. En contraste, encontramos una correlación negativa más débil, aunque todavía significativa ( $r = .13$ ,  $\text{sig} < .05$ ) entre la tolerancia y la percepción de respuesta. Esto significa que mientras más tolerante es un individuo, más proclive es a sentir que su gobierno local le responde adecuadamente. Finalmente, encontramos que los individuos con mayor confianza interpersonal son más proclives a creer que su gobierno local corresponde a sus pedidos ( $r = .16$  para IT1,  $\text{sig} < .001$ ).

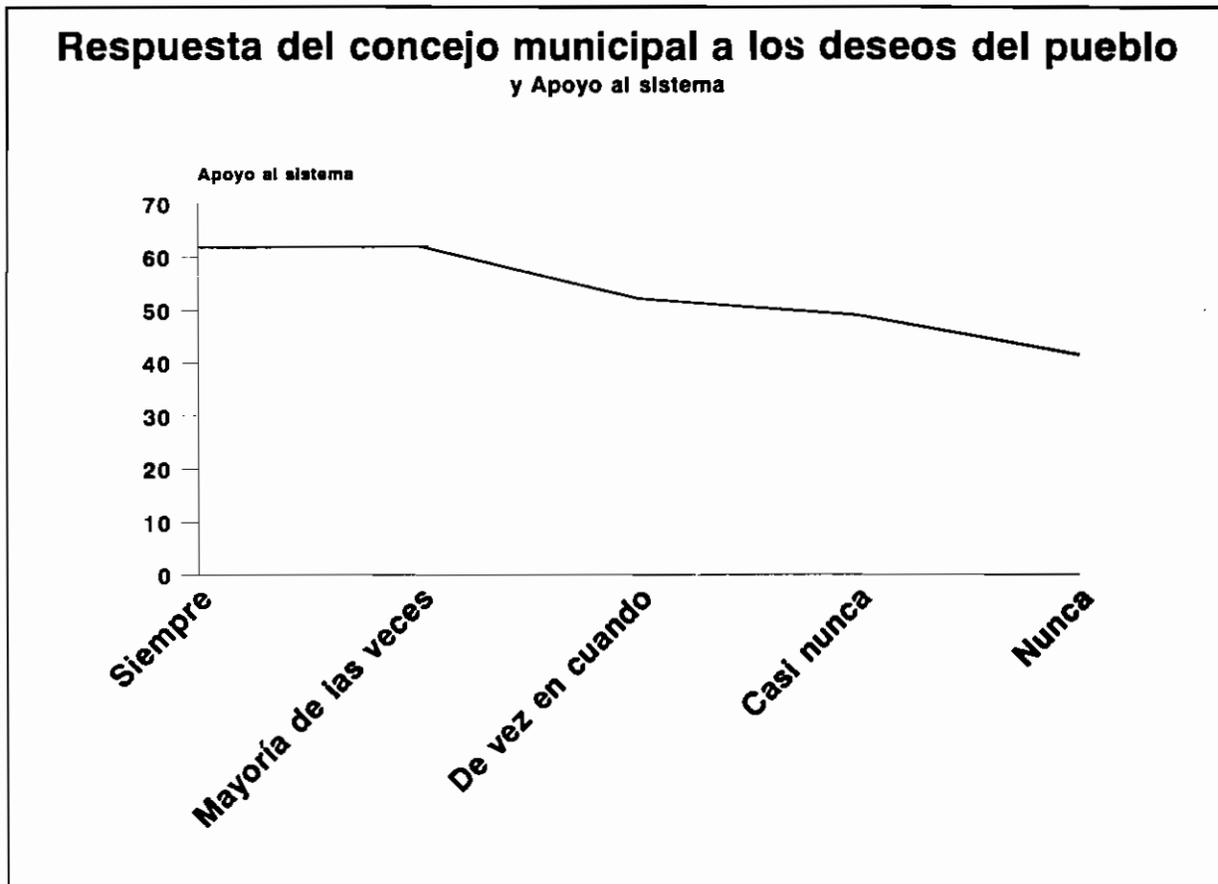


Figura 5. 15

### Resumen

Los resultados de esta exploración empírica sobre el gobierno local en El Salvador ofrecen una sólida confirmación de nuestra segunda hipótesis. No encontramos que la asistencia a sesiones o aún la realización de demandas estén relacionadas con nuestros indicadores de normas democráticas. En contraste, la evaluación de los servicios municipales y la evaluación del trato a los ciudadanos por parte de las autoridades locales están directamente ligados al apoyo al sistema y a la confianza interpersonal. Además, hallamos que la percepción de respuesta del gobierno local está vinculada a esos mismos valores democráticos. Por eso, las dos teorías de democratización presentadas en este trabajo se ven respaldadas por estos resultados. No es la cantidad de participación lo que importa, aún cuando muchos

proyectos de asistencia extranjera miden el éxito contando niveles de participación, sino que es la calidad de dicha participación lo que es central. A menos que los ciudadanos sientan que son bien tratados por sus gobiernos locales, ningún monto de participación incrementará su apoyo al sistema. También encontramos una pequeña relación de cualquiera de estas variables con tolerancia, indicando que mientras la satisfacción con la participación local puede construir un apoyo al sistema nacional, lo que es vital para la estabilidad política, no podemos esperar que los gobiernos locales vuelvan a sus ciudadanos más tolerantes.

Estas correlaciones nos ayudan a concentrarnos más claramente en el significado de los resultados comparativos presentados en este capítulo. Mostramos que los salvadoreños participan en los gobiernos locales en niveles mucho más altos que los otros centroamericanos. También hallamos importantes diferencias por región y por sexo. La educación, sin embargo, no está relacionada con los niveles de participación. Encontramos también que más de 1/3 de los salvadoreños ofrecen evaluaciones positivas de los servicios provistos por su gobierno local, un nivel que es más alto que cualquier otro de los países en la región. Ya que ahora sabemos que dichas evaluaciones están vinculadas con el apoyo al sistema, sospecharíamos que El Salvador podría experimentar un mayor apoyo al sistema a lo largo del tiempo, a medida que el impacto de la satisfacción con el gobierno local se propague a otras áreas. Además, observamos que las zonas del FMLN y las áreas rurales muestran el más alto nivel de satisfacción con el gobierno municipal, lo que es también un signo positivo, dado que gran parte de la insurgencia en la década pasada tuvo lugar en esas mismas zonas.



**Capítulo IV**

**Propuesta COMURES**

**DESARROLLO LOCAL  
DESCENTRALIZACIÓN**

**Y**

**LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

San Salvador, 20 de enero de 1997



**PROPUESTA SOBRE**  
**EL DESARROLLO LOCAL, LA DESCENTRALIZACIÓN**  
**Y**  
**LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

**C O N T E N I D O**

**ANTECEDENTES**

**A      COMPONENTES**

- 1      Desarrollo Local
- 2      Fortalecimiento municipal
- 3      Descentralización
- 4      Participación

**B      MARCO INSTITUCIONAL**

**C      FINANCIAMIENTO**



## PROPUESTA SOBRE EL DESARROLLO LOCAL, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

### ANTECEDENTES

La lucha contra la pobreza, la profundización de la democracia, la construcción de una paz social permanente y el fortalecimiento de las bases de una sociedad más libre, solidaria y participativa, que brinde iguales oportunidades a los salvadoreños para su desarrollo integral son los principales objetivos a mediano y largo plazo, de la estrategia gubernamental.

En este contexto, el redimensionamiento del papel del Estado, así como las políticas de modernización y descentralización administrativa del aparato estatal constituyen un reto del Gobierno para alcanzar los objetivos señalados, en el marco de los principios de participación, solidaridad, subsidiariedad, progresividad, equidad y transparencia.

Bajo estos lineamientos y principios, y como una respuesta al diálogo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, se han venido tomando decisiones dirigidas a revitalizar el rol y la acción de los Gobiernos Municipales.

La Comisión Coordinadora del proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal preparó, en años pasados, una **Estrategia para la descentralización**, así como propuestas específicas sobre las posibles competencias a descentralizarse en cinco (5) áreas prioritarias: educación, salud, agua y alcantarillado, construcción y mantenimiento de caminos y administración territorial local. Dicha propuesta contiene, además, aspectos sobre la organización institucional que se podría asumir para la descentralización, precisando los roles de los niveles central, departamental y local (municipalidades y sociedad civil). Todas estas propuestas se hallan listas para la decisión política, a fin de **caminar todos en la misma dirección**.

Los Gobiernos Municipales, sobre la base de las **lecciones aprendidas** y los **impactos logrados** en el contexto del Programa MEA, venimos fortaleciendo nuestra **capacidad de gestión**. Comprendiendo nuestra misión histórica, continuamos mejorando nuestras capacidades y el desarrollo de la democracia a nivel local con **fondos propios** y con aquellos provenientes de la sociedad civil (sector privado y población).

Adicionalmente, la Corporación ha venido discutiendo, desde la base de los **Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA)**, la visión de los Gobiernos Municipales sobre la



descentralización y el desarrollo local, analizando las responsabilidades, retos y dificultades que significa asumir esta responsabilidad histórica.

Durante la realización del IX Congreso de Alcaldes (1994), estos determinaron, en base a las propuestas departamentales (42 en total), los problemas que en mayor medida no permiten una acción más eficiente y el cumplimiento de las responsabilidades de los Gobiernos Locales, expresados en el Código Municipal. De esta manera, se definieron las graves dificultades económicas de los Gobiernos Municipales, el conflicto de competencias, la ineficiencia y descoordinación con el sector público, así como la falta de reconocimiento a la autoridad municipal, por parte de varias instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

En el marco de la política de fortalecimiento de la autonomía municipal y gremial, la Corporación pone en consideración de la sociedad salvadoreña el presente documento, que recoge los principales puntos de vista y el sentir de los Concejos Municipales. Este propone una estrategia para lograr que los Gobiernos Locales puedan responder responsablemente frente a las demandas de la población.

Los Gobiernos Municipales comprendemos la necesidad de readecuar los roles y funciones del Estado, no sólo por las demandas históricas marcadas por la globalización internacional, sino por la propia práctica y experiencia local. Esta nos indica que es necesario ensayar nuevas formas de hacer gobierno, para centrar las bases de un desarrollo armónico a nivel nacional.

Como todo proceso de cambio y de transformación, este tiene que partir de su propia realidad para construir el Estado y la Nación del futuro.

Por ello, las autoridades locales creemos que la modernización y descentralización del Estado constituyen una buena estrategia para iniciar una dinámica local autosustentable, que permita a las comunidades mejorar sus niveles de vida. A fin de no desestabilizar el funcionamiento actual del país, consideramos que dichas estrategias deben considerar las desigualdades territoriales e institucionales existentes, y ponerse en práctica en forma **gradual y progresiva**, asegurando la prestación de los servicios a la población.

Frente a esta realidad, consideramos que no puede existir una sola manera de descentralizar. Esta debe ajustarse a las realidades locales, sectoriales e institucionales específicas. A fin de poder trabajar conjuntamente, y en la misma dirección, vemos con mucha satisfacción el **diálogo** de las instituciones sectoriales y autónomas con los Gobiernos Municipales, a través de nuestra Gremial, COMURES. Esta **estrategia de negociación**, a nivel nacional, la consideramos de vital importancia, tanto para **actuar de común acuerdo** en función de país, como para aprender de las experiencias piloto que se inicien y desarrollen conjuntamente.

Consideramos que los **Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA)**, como formas de organización intermedia de la Corporación, constituyen una instancia adecuada para coordinar,



negociar y acordar las acciones entre los gobiernos central y local. En los últimos años, los Gobiernos Municipales hemos venido haciendo importantes esfuerzos por fortalecer los CDA y desarrollar los instrumentos de trabajo que nos permita (i) **mejorar los impactos** de nuestra acción y (ii) actuar conjuntamente (**potencialidad asociativa**), cuando las circunstancias así lo demanden.

Las señales dadas por el Gobierno Central, frente a las propuestas formuladas por los Gobiernos Municipales, resultantes del IX Congreso Nacional de Alcaldes, como son el aumento significativo de los recursos para inversiones locales muestran los deseos de fortalecer financieramente a las municipalidades del país, a fin de dar respuesta a las demandas de la población.

Al apoyar este tipo de decisiones, que dicen a las claras la firme decisión del Gobierno Central para **fortalecer** a los Gobiernos Municipales -elemento básico en el proceso de descentralización-, queremos asegurar que dicho proceso continúe y que **gradualmente** los Gobiernos Municipales reciban más responsabilidades desde el Gobierno Central, para poder responder a las necesidades locales. Paralelamente, llamamos a las instituciones municipalistas, conforme a los nuevos retos planteados por el Gobierno Central, a buscar los mejores caminos a fin de fortalecer institucionalmente a los Gobiernos Locales.

Bajo la firme convicción de que el **desarrollo local** contribuye, de manera estratégica, al **Proyecto Nacional** de construir un país que brinde oportunidades para todos, hacemos un llamado a los diferentes sectores políticos y a la sociedad civil a fin de unirse a este esfuerzo nacional. En este sentido, saludamos las iniciativas de descentralización de instituciones como ANDA y los ministerios de Salud y Educación para iniciar acciones a nivel departamental y municipal. Frente a las mismas, y en el marco de la acción de los CDA, hemos venido desarrollando esfuerzos para fortalecer a los Gobiernos Municipales y estar preparados para enfrentar retos más significativos.

Nuestra propuesta pone de relieve el rol que tienen los Gobiernos Municipales en el desarrollo local (A1), la necesidad de mejorar la capacidad técnico-administrativa de las municipalidades (A2), en el marco de la descentralización (A3) y de una activa participación ciudadana (A4). Asimismo, proponemos una definición de roles de los principales actores de estos procesos (B) y algunas reflexiones sobre la forma de financiamiento del desarrollo local (C).



## A COMPONENTES

- 1 El **desarrollo socioeconómico local** constituye la base sobre la cual se puede construir El Salvador del mañana, en el marco de las políticas gubernamentales de carácter nacional. El nivel local es donde los individuos se identifican como tales y en donde enfrentan sus problemas y limitantes, pero también donde buscan las posibilidades reales para su desarrollo integral. Por ello, es necesario fomentar la construcción de una **infraestructura social, como base para el desarrollo humano, y otra de apoyo al desarrollo de la iniciativa privada local.**

Estas son competencias constitucionales de los Gobiernos Municipales, para cuyo cumplimiento se requiere redefinir el rol de estos, en el marco del Estado. Sin embargo, consideramos que el **principio de subsidiariedad NO DEBE PERDERSE DE VISTA**, al definir lo que debe hacer el Estado a nivel local. No pretendemos caer en los errores del pasado y buscar incursionar en las actividades que le corresponden al sector privado, a los ciudadanos.

La decisión fundamental, que permita construir las bases de la sociedad antes mencionada gira alrededor de la **organización y estructura** del Estado. Hasta ahora se ha demostrado que la organización centralizada del mismo **no sólo no ha permitido construir las bases de una sociedad**, que brinde oportunidades iguales para el desarrollo de todos los ciudadanos, sino que se ha constituido en uno de sus obstáculos.

Por ello, la discusión sobre la descentralización (**redistribución de competencias y recursos**) y la modernización del aparato estatal (ya redimensionado) se debe centrar en buscar **quién o quiénes** pueden asumir (no ejecutar necesariamente) aquellas competencias que el Gobierno Central debería trasladar.

Los Gobiernos Municipales presentan varias **potencialidades** que deberían ser mejor y más intensamente aprovechadas.

(I) Como **unidad política administrativa primaria** dentro de la organización estatal, establecida en nuestra legislación, los Gobiernos Municipales son los llamados a asumir las competencias a descentralizar hacia el nivel local.

(i) Los Gobiernos Locales se encuentran más cerca de donde están los problemas; son los receptores de las demandas (y presiones) de la población por respuestas a sus necesidades, ellos son -según estos indicadores de la población- sus legítimos interlocutores.

(iii) Los Gobiernos Municipales tienen la función constitucional **de coordinar el desarrollo local** (Art. 206 Constitución de la República). Esta competencia no la tienen otras instancias del Estado.



Las instituciones del sector público actúan en forma **sectorial**, por razones obvias. Las instituciones no gubernamentales actúan en áreas geográficas muy reducidas (normalmente a nivel comunitario). Las instituciones del Gobierno Central, encontrándose lejos de la realidad local, no están en condiciones ventajosas de asumir directamente esta función coordinadora del desarrollo local.

(iv) Pero, además, los Gobiernos Municipales son los responsables del desarrollo y fortalecimiento de la democracia a nivel local. Para ello, se cuenta con mecanismos de involucramiento de la ciudadanía para hacer frente a los problemas locales, los mismos que estamos interesados en desarrollarse, profundizarlos y utilizarlos de manera decidida.

(v) Adicionalmente, se debe destacar que las autoridades municipales, por ser de elección popular y directa y a diferencia de los servidores públicos, son evaluados por los vecinos de un municipio, lo cual les obliga a responder adecuada y oportunamente frente a los problemas locales.

Por ello, los Gobiernos Municipales constituyen **una alternativa** para desempeñar un rol más activo en el desarrollo local, **sin perder de vista el principio de la subsidiariedad**. En otras palabras, **no se propone la MUNICIPALIZACIÓN** de los servicios y competencias a descentralizar, entendido bajo este concepto a la Municipalidad Ejecutora directa de las competencias propias y transferidas. Se trata de que los Gobiernos Municipales garanticen a la población el acceso a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo. Se busca que estos organicen, coordinen, promuevan e incentiven el involucramiento de todos los actores del desarrollo local y **promuevan el desarrollo de la iniciativa privada** (micro, pequeña, mediana, gran empresa), mediante la cual se podrá ofrecer empleos remunerativos a los vecinos de los municipios. En este sentido, ya algunos Gobiernos Municipales se encuentran **delegando al sector privado** (a veces conocida como "privatización") la ejecución de las propias competencias municipales, conferidas a través del Código Municipal.

- 2** El **fortalecimiento municipal** constituye el segundo elemento de la propuesta. La situación actual de varios de los Gobiernos Municipales todavía es **débil**. Por un lado, existen municipalidades con capacidades desarrolladas para hacer frente ya a los retos de la descentralización. Otros, en cambio, necesitan de un apoyo técnico apropiado y permanente para su fortalecimiento.

El desarrollo municipal presenta **diferencias** entre los distintos municipios y municipalidades del país. Dichas diferencias son una consecuencia de los siguientes factores:

- a) En primer lugar, dichas limitaciones no son consecuencia de su incapacidad, sino del rol que se les ha asignado históricamente. No se les ha considerado como lo que son: **GOBIERNOS LOCALES**. Sólo en los últimos años se ha buscado su fortalecimiento.

b) En segundo lugar, estas son producto de:

- una desigual distribución de la calidad y estado de los recursos naturales;
- un desigual desarrollo de las actividades económicas (agricultura, industria, comercios y otros) debido a las políticas tradicionales del Estado. en el pasado, en determinadas áreas geográficas  
l.r. consecuencias del conflicto social vivido durante la última década.
- la atomización de los municipios en espacios territoriales demasiado pequeños, tradición arraigada en el espíritu de los vecinos de los municipios y base de su identificación nacional;

Sin embargo, esta diferenciación de los recursos y riquezas de los distintos municipios y municipalidades no debe servir de argumento para crear otras instancias, en contradicción a los lineamientos del Gobierno Central, por reducir la burocracia. Sobre esta base se debe concebir y proponer una política, estrategia y acciones para el desarrollo municipal. Considerando que los Gobiernos Municipales y los municipios, como espacios territoriales, **no pueden tomarse como un bloque homogéneo**, sino con sus propias características y particularidades, se debe buscar alternativas y estrategias que permitan superar estas limitaciones. Así por ejemplo, frente a la atomización de los municipios, los Gobiernos Municipales se hallan trabajando en forma conjunta y desarrollando **alternativas viables, técnica y políticamente**, para trabajar eficazmente, sea a través de microregiones o a nivel departamental, según el caso.

c) En tercer lugar, el **desarrollo institucional de las municipalidades**, entendido este como la capacidad que deben tener para hacer gobierno y resolver problemas en forma participativa, demanda de una **base financiera mínima**, a pesar del importante incremento de las asignaciones del Gobierno Central en el presente año directamente para las Municipalidades, e indirectamente como para inversiones locales a través de varios programas. Esto últimos, interpretamos como un reconocimiento del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales que, en el pasado reciente, han demostrado sus reales capacidades y potencialidades en la ejecución de acciones conjuntamente con instituciones tales como el FIS, UNICEF, FONAES; VMVDU y la SRN.



### 3 La descentralización

La falta de respuestas oportunas y eficientes por parte del Sector Público constituye uno de los problemas que enfrenta el Gobierno y la sociedad salvadoreña. La posibilidad de poner en práctica y llevar a cabo las políticas del gobierno dependen, en gran medida, del aparato estatal. Este no ha permitido, según estudios realizados en los últimos años, que las políticas propuestas puedan ser realizadas, debido al alto grado de burocratización que éstas presentan.

Por ello, la descentralización del aparato estatal constituye un reto y una necesidad. La dirección de dicho proceso depende, en alto grado, de la visión futura del Estado que se desea construir.

Dada la complejidad de dicho proceso, los Gobiernos Municipales consideramos la necesidad de que el proceso de descentralización sea puesto en marcha de manera gradual y ejecutado sistemáticamente, bajo diferentes modalidades, y que sus avances sean evaluados en forma permanentemente, para asegurar su éxito.

Las debilidades que los Gobiernos Municipales presentan actualmente no deben servir de argumento para crear instancias paralelas, que vayan a desplazar a los Gobiernos Locales de sus competencias. Esa es una visión muy a corto plazo. En el largo plazo es fundamental evaluar las potencialidades que los Gobiernos Locales ofrecen para plasmar esa visión futura de Estado y trabajar en esa dirección. Al respecto, sería conveniente no olvidar estudios realizados (MEA, Universidad de Pittsburg) que muestran que las respuestas que se da a la población a nivel local, por parte de los Gobiernos Municipales, no sólo eleva su propio grado de credibilidad, sino el del Gobierno Central.

En este proceso, le compete al Gobierno Central, en primera instancia, tomar la decisión de iniciar y promover la descentralización. En esta dirección interpretamos las señales y acciones iniciadas por instituciones como ANDA y los ministerios de Salud y Educación.

Los Gobiernos Municipales, estamos dispuestos a dialogar y a encontrar soluciones conjuntamente. Nuestra Gremial COMURES, como vocera de las 262 Municipalidades del país, constituye la instancia nacional llamada a ser la interlocutora con el Gobierno Central, a fin de garantizar una **unidad de acción**. Pero, ésta también **facilita la coordinación de la cooperación técnica y financiera** hacia las municipalidades, tal como lo muestran las experiencias actuales para mejorar la asistencia técnica con el ISDEM, y la canalización de la cooperación internacional con los Gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica (vía USAID) y la República Federal de Alemania (vía GTZ) hacia los departamentos de Usulután, Sonsonate, Cabañas, San Vicente y Morazán.



Adicionalmente, ofrecemos a los **Consejos Departamentales de Alcaldes**, organización intermedia de COMURES, como instancia de interlocución entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales. La misma serviría de **enlace y apoyo** entre las instituciones del sector público y las municipalidades, en el proceso de asumir las competencias que se acuerden, asegurando eficiencia y eficacia.

El iniciar el proceso a través de aquellos departamentos piloto, asegura su continuidad bajo bases sólidas y permitiría:

- a) **Identificar mecanismos de cooperación** entre el sector público a descentralizar y los Gobiernos Municipales,
- b) **Precisar las acciones, competencias y recursos** que pueden ser transferidas, en el corto, mediano y largo plazo, sin descuidar la calidad y cantidad actual de los servicios ofrecidos a la población,
- c) **Identificar a tiempo los vacíos y obstáculos** que se vayan presentando,
- d) **Desarrollar y pulir los instrumentos** de ejecución, coordinación, control, seguimiento y evaluación tanto del traslado de competencias y recursos, como de su ejecución y uso; y,
- e) **Coordinar las acciones específicas** para involucrar a las municipalidades pequeñas y fortalecerlas técnica y administrativamente, promocionando también la asociación de municipalidades vecinas, apoyadas por una mayor capacidad de gestión.

- 4 **La Participación ciudadana es un principio que guía la acción del Gobierno Central.** Por ello, constituye un aspecto importante dentro del proceso de desarrollo local, descentralización, democratización y consolidación de la paz.

Al igual que en los componentes antes señalados, cuando se habla de participación ciudadana se debe aplicar el principio de subsidiariedad. Esto es, ¿cuál es el nivel del Estado con mayores potencialidades para asumir esta responsabilidad y ejecutarla más eficaz y eficientemente?

Los Concejos Municipales son **electos por voluntad popular** para que sean los **Gobiernos Locales**. Es su **competencia y responsabilidad involucrar** a todos los actores de la sociedad local, tales como las comunidades, el sector privado, las ONGs y el sector público en el desarrollo local, y ,además, acompañar al Gobierno Central en el logro del Proyecto Nacional.



El Gobierno Municipal es la unidad de organización del Estado que se halla con mayores ventajas para hacer realidad la participación ciudadana, para involucrar a los mismos en la solución de sus problemas pues, como ya se señaló, es el interlocutor válido y directo de la población. Es la unidad administrativa del Estado a la que se dirigen los vecinos de los municipios para solicitar cooperación y orientación para solucionar sus necesidades. Estos ya han dado muestras claras de lo valioso que constituye la aplicación de los mecanismos de participación, establecidos en el código municipal:

- Así, se han desarrollado un gran número de **cabildos abiertos**, en el marco de las inversiones apoyadas por el Programa MEA, como un medio para que la población tome parte en la identificación de sus necesidades y para asegurar su involucramiento en la ejecución de los proyectos seleccionados.
- Se han ejecutado una considerable cantidad de **obras con fondos propios** de las municipalidades y con el apoyo directo de **asociaciones comunales**, sea a través de su trabajo directo, contribuciones, etc.
- Las comunidades, apoyadas por los Gobiernos Locales, han tenido acceso a fondos provenientes del FIS, para el mejoramiento de las condiciones de vida.
- Los Gobiernos Municipales, además, buscan, a través de la creación de **Comités de Coordinación**, involucrar y coordinar actividades con las instituciones públicas, ONG's, representantes del Órgano Legislativo y representantes del Gobierno Central, a fin de aprovechar los recursos existentes de la mejor manera

Estos breves ejemplos son una muestra de que la coordinación estrecha a nivel local entre las **comunidades y la municipalidad** constituyen una estrategia funcional para el desarrollo nacional. Estos procesos tienen que ser fortalecidos y perfeccionados en el futuro, a fin de involucrar más eficientemente a las ONG's y al sector privado. A nivel nacional, la Corporación ha iniciado acercamientos y diálogo con organizaciones como ASI y FUSADES, entre otros, que muestran nuestro interés de **diálogo y colaboración no sólo a nivel local, sino también nacional**. De esta manera, COMURES aporta con soluciones, originadas desde la base ciudadana, encaminadas a aprovechar los esfuerzos del Gobierno Central, en el proceso por lograr el desarrollo socioeconómico del país.

De esta manera, los Gobiernos municipales contribuyen, mediante el impulso de los mecanismos de participación ciudadana y el involucramiento real de los actores del desarrollo local con la profundización y consolidación de la democracia a nivel local y nacional.

## **B MARCO INSTITUCIONAL**



Tomando las consideraciones antes señaladas, consideramos que los roles de los principales actores del proceso de descentralización podrían ser los siguientes:

ACTORES	ROLES
GOES	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Definir políticas nacionales</li> <li>* Definir y dictar normas generales</li> <li>* Coordinar la gestión pública a nivel general</li> <li>* Evaluar los resultados de la gestión nacional</li> <li>* Consolidar y aprobar el presupuesto nacional</li> <li>* Gestionar y proveer financiamiento nacional y externo</li> <li>* Controlar y fiscalizar la gestión de los recursos</li> <li>* Dar continuidad y fortalecer el proceso de descentralización, a través de esfuerzos a nivel departamental</li> </ul>
COMURES	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Negociar, en representación de las Municipalidades, la toma de decisiones políticas necesarias para propiciar el desarrollo económico, político y social en los municipios.</li> <li>* Propiciar los principios democráticos y participativos del Municipalismo.</li> <li>* Promover, ante el GOES, el proceso de reformas tendientes a la descentralización administrativa.</li> <li>* Proponer la actualización del marco jurídico de acuerdo a los requerimientos de la sociedad moderna.</li> <li>* Ser interlocutor y negociador con el GOES, en representación de las municipalidades, en el marco de una Agenda Municipalista.</li> <li>* Coordinar acciones conjuntas con todas las municipalidades, sin distingo de afiliación política.</li> <li>* Promover el involucramiento de sectores de la sociedad civil y política que puedan influir en las decisiones políticas nacionales</li> <li>* Garantizar la canalización y el mejor uso de la oferta y demanda de asistencia técnica y financiera, nacional e internacional, hacia las municipalidades, a través de los Consejos Departamentales de Alcaldes.</li> </ul>

ACTORES	ROLES
<b>C D A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ser interlocutores, como instancia intermedia de COMURES, con el GOES el proceso operativo de la descentralización, en representación de las municipalidades de su departamento.</li> <li>* Asesorar a las municipalidades en el proceso de fortalecimiento técnico, administrativo y financiero institucional.</li> <li>* Coordinar con el GOES y las municipalidades la oferta y demanda de Asistencia Técnica y Financiera para el desarrollo de los municipios.</li> <li>* Desarrollar la planificación estratégica a nivel departamental, como un instrumento que permita orientar y racionalizar la inversión pública y promover el desarrollo de la iniciativa privada.</li> <li>* Gestionar y canalizar recursos financieros para proyectos municipales e intermunicipales, cuando estos así lo decidan.</li> <li>* Promover la solidaridad intermunicipal.</li> <li>* Colaborar con el GOES en las actividades de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.</li> </ul>
<b>Gobiernos Municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desarrollar planificación temitorial, en forma participativa, para establecer las prioridades del desarrollo local</li> <li>* Promover la participación de la población</li> <li>* Dirigir, supervisar y asegurar la provisión de bienes y servicios</li> <li>* Administrar los recursos propios y los originados por la descentralización.</li> <li>* Llevar a cabo Auditorías Externas, a través de la Corporación, como un mecanismo de transparencia de la administración municipal y para demostrar el buen uso de los recursos recibidos.</li> </ul>
<b>Sociedad civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Organizarse para proveer los servicios y la producción de bienes, prescritos en el Código Municipal, así como aquellos producto de la transferencia de competencias por parte del Gobierno Central</li> <li>* Participar activamente en la supervisión de las acciones de las instituciones del Estado.</li> <li>* Involucrarse activamente en la solución de sus propios problemas.</li> </ul>

ACTORES	ROLES
<b>CDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ser interlocutores, como instancia intermedia de COMURES, con el GOES el proceso operativo de la descentralización, en representación de las municipalidades de su departamento.</li> <li>* Asesorar a las municipalidades en el proceso de fortalecimiento técnico, administrativo y financiero institucional.</li> <li>* Coordinar con el GOES y las municipalidades la oferta y demanda de Asistencia Técnica y Financiera para el desarrollo de los municipios.</li> <li>* Desarrollar la planificación estratégica a nivel departamental, como un instrumento que permita orientar y racionalizar la inversión pública y promover el desarrollo de la iniciativa privada.</li> <li>* Gestionar y canalizar recursos financieros para proyectos municipales e intermunicipales, cuando estos así lo decidan.</li> <li>* Promover la solidaridad intermunicipal.</li> <li>* Colaborar con el GOES en las actividades de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.</li> </ul>
<b>Gobiernos Municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desarrollar planificación territorial, en forma participativa, para establecer las prioridades del desarrollo local</li> <li>* Promover la participación de la población</li> <li>* Dirigir, supervisar y asegurar la provisión de bienes y servicios</li> <li>* Administrar los recursos propios y los originados por la descentralización.</li> <li>* Llevar a cabo Auditorías Externas, a través de la Corporación, como un mecanismo de transparencia de la administración municipal y para demostrar el buen uso de los recursos recibidos.</li> </ul>
<b>Sociedad civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Organizarse para proveer los servicios y la producción de bienes, prescritos en el Código Municipal, así como aquellos producto de la transferencia de competencias por parte del Gobierno Central</li> <li>* Participar activamente en la supervisión de las acciones de las instituciones del Estado.</li> <li>* Involucrarse activamente en la solución de sus propios problemas.</li> </ul>



## C FINANCIAMIENTO

El desarrollo local demanda de recursos provenientes de tres fuentes: del Gobierno Central, producto de la captación de los impuestos y otras contribuciones, del Gobierno Municipal, via tasas, impuestos y otras contribuciones, y los aportes de la sociedad civil.

1. El proceso de modernización del Estado impulsado por el GOES demanda la modificación de las estrategias de operación a nivel institucional. En este sentido es necesario reflexionar y aprovechar, cada vez más, las potencialidades que ofrecen las municipalidades para ejecutar obras y administrar los recursos apropiadamente, reduciendo los costos de las inversiones, generando empleo y circuitos económicos locales.

La Modernización del Estado contribuirá al ahorro de los gastos estatales a nivel central, al eliminar la duplicación de esfuerzos, liberando recursos que pueden ser dirigidos al fortalecimiento del desarrollo local. El creciente fortalecimiento administrativo, técnico y de la gestión de las Municipalidades permitirá al Gobierno Central ahorrar los gastos de operación, actualmente utilizados para el funcionamiento de instituciones a nivel central, e inclusive absorber los recursos humanos calificados, necesarios para el desarrollo local.

2. Los aumentos significativos que muestran los recursos destinados a las municipalidades señalan la importancia que el Gobierno Central otorga al desarrollo local. Esto, a no dudarlo, garantizará continuar las acciones de desarrollo local, iniciadas con el financiamiento externo, y garantizar la credibilidad del Estado frente a la población. Así, como producto de diversas gestiones de la Gremial, se ha logrado:

- La nivelación del salario de los Alcaldes.
- El incremento del FODES del 0.2% al 1% del Presupuesto General de la Nación.
- La asignación de ¢ 300 millones, a través de la SRN para financiar inversiones locales de las municipalidades.

Estos dos últimos recursos representarían casi el 3% del Presupuesto General de la Nación de la estimación presupuestaria del próximo año. Proponemos al Gobierno Central asegurar estas transferencias, que totalizan como mínimo 425 millones de colones para 1996, de manera de asegurar las respuestas a nivel local y mantener la credibilidad ganada, base para la consolidación democrática del país, en este momento histórico; así como también, a través de obras de inversión por las Municipalidades, consolidar y demostrar las ventajas comparativas de la administración local.. Al mismo tiempo, proponemos que el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) sea distribuido mediante una política dirigida a:

- a) Promover la **eficiencia de la administración municipal**, introduciendo un **criterio de eficiencia**, medido en base a las recaudaciones per cápita que realicen los Gobiernos



Municipales, comparativamente con sus ingresos propios de años anteriores (Fondo de Eficiencia Municipal).

b) Apoyar aquellos municipios más desfavorecidos, asignando relativamente en forma per cápita, la mayor parte de los recursos bajo el **principio de igualación**, que tomará en cuenta los niveles de pobreza y la **población** (Fondo de Igualación).

3. Con el mejoramiento de la administración municipal, fortalecida con el aumento de las transferencias para 1995 y 1996, se espera que los **recursos recuperados** por los Gobiernos Locales, por la prestación de sus servicios, permita, por un lado, garantizar la prestación de los mismos y, adicionalmente, financiar obras básicas para el desarrollo socioeconómico de la población.

Ponemos a consideración, como otra fuente de ingresos para los Gobiernos Municipales, la posibilidad de incorporar en la Ley General Tributaria Municipal, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, siempre y cuando existan condiciones sociales y económicas para ello.

4. Los Gobiernos Municipales estamos firmemente interesados, y así se ha demostrado, en movilizar recursos locales para el financiamiento de la infraestructura necesaria en cada uno de los municipios. Estos han sido producto no sólo de los aportes de la población, en forma monetaria o en especie, sino también por parte del sector privado, quienes están demostrando, cada vez una mayor confianza e interés en apoyar a los Gobiernos Locales.

## **CAPITULO V**

### **“SINTESIS ACUERDOS XI CONGRESO NACIONAL DE ALCALDES/96 Y POSIBLES ACCIONES RESPECTIVAS”**

## **COMURES**



**"SINTESIS ACUERDOS XI CONGRESO NACIONAL DE ALCALDES/96 Y  
POSIBLES ACCIONES RESPECTIVAS**

San Salvador, 20 de enero de 1997

**1. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

CONCLUSIONES	ACCIONES
1.1 Incremento del FODES a ¢225 Millones	a) Presentación Proyecto Reforma Legal a Asamblea Legislativa. b) Audiencia Comisión de Hacienda Asamblea Legislativa.
1.2 Relación 30 y 70% para Administración e Inversión del FODES en negociación con incremento de Fondo.	a) Presentación Proyecto Reforma Legal a Asamblea Legislativa. b) Audiencia Comisión de Hacienda Asamblea Legislativa.
1.3 Distribución asignaciones de FODES por Rango de Población buscando mayor equidad del mismo.	a) Trabajar con ISDEM (dirección institucional y técnicos) Reglamento Interno de aplicación. Comisión de Seguimiento, Modernización del Instituto.
1.4 Legalización ¢ 300 Millones de Transferencia de la SRN y futuro FIS para 1997.	a) Posible reforma Ley del nuevo FIS. b) Revisión Proyecto Presupuesto de la Nación 1997 y reunión Asamblea Legislativa. c) Reunión Autoridades del nuevo FIS. Alcalde representante.
1.5 Incremento Racional al Subsidio Salarial de Alcaldes.	Solicitud y Entrevista a Asamblea Legislativa.
1.6 Exigencia Solvencia Municipal en los Registros de la Propiedad y de Comercio e Industria. Matricula de Vehiculos y Trámite Autónomos.	Reforma Ley General Tributaria Municipal para mayor coherensividad en su aplicación y otros leyes afines.
1.7 Incrementos Fondos Propios Locales.	a) Presentar conjuntamente con el GOES (Ministerio de Relaciones Exteriores) Proyectos de Catastro Municipales a Organismos Internacionales. b) Negociación con el Ejecutivo otros Ingresos

CONCLUSIONES	ACCIONES
1.8 Relación FIS-Municipalidades. Criterios de asignación, Programación desembolsos, lo más directo posible, uso de cuentas de ahorro.	a) Alcaldes representantes ante el FIS presentar propuesta a Consejo de Administración con apoyo Técnico de COMURES.
1.9 Mantener expectativa que total de transferencias para 1997 se aproxima al 5% del Presupuesto de la Nación.	

## 2. FORTALECIMIENTO AUTONOMIA MUNICIPAL

CONCLUSIONES	ACCIONES
2.1 Insistir interpretación Auténtica del Código Municipal.	a) Insistir Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, necesidad de aclaración legal planteada. b) Publicación en Medios de Comunicación planteada por el Consejo Directivo.
2.2 Análisis Marco Legal Existente a través de la posición de los CDA's.	a) Priorizar Reformas Legales que se deberán presentar a la Asamblea Legislativa. b) Presentar Proyecto Reforma de Ley de Transporte Terrestre, si es posible con el apoyo del MOP para que se incorpore COMURES al Comité de Alto Nivel.
2.3 Institucionalizar Consulta a COMURES para "Temas Nacionales" de interés municipal.	a) Reforma Reglamento Interno, ó b) Creación Comisión de Asuntos Municipales.
2.4 Divulgación Reglamento de Elección Consejo Directivo y Representación en COMURES.	a) Trabajo Interno a COMURES.
2.5 Duración de 5 años Período de Concejos Municipales.	a) Presentar Reforma Constitucional a la Asamblea Legislativa. b) Comunicación con el TSE.
2.6 Publicar y Divulgar Normas Eticas de los Funcionarios Municipales, incluyéndolas en el Manual del Alcalde para Capacitación a los Electos.	
2.7 Actualización Reglamento de los CDA's	a) Trabajo Interno COMURES-CDA's.
2.8 Mejorar Capacidad Técnica y eficiencia administrativa del ISDEM.	a) Elección representantes de COMURES en el Comité de seguimiento Modernización del ISDEM.

### 3. FORTALECIMIENTO RELACIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS SECTORES PUBLICOS Y PRIVADOS

CONCLUSIONES	ACCIONES
3.1 Situación respecto a Modernización Sistema de Pensiones en relación al Sector Municipal.	a) Devolución Cotizaciones a la fecha y situación nuevas Cotizaciones. b) Entrevistas y correspondencia con Presidente del INPEP o Comisionado Presidencial para la Modernización.
3.2 Relación con Sector Privado.	a) Continuar contactos oficiales a nivel Consejo Directivo y CDA's (eventos).
3.3 Capacitación a Funcionarios Municipales electos y posibilidad de Candidatos (no de carácter partidista).	a) Gestión intensificada de COMURES ante Organismos Internacionales y Nacionales.
3.4 Relación con Organismos Internacionales.	a) Gestionar contactos oficiales respecto a incorporar Planes de Desarrollo Municipal ante el GOES. b) Continuar gestionando ante el financiamiento del Desarrollo Local.
3.5 Modernización del Sector Público.	a) Continuar diálogo con Sectores ANDA, MOP, VMVDU, Salud y Educación, para que se incorpore oficialmente a las respectivas Unidades de Modernización la relación con los CDA's y COMURES. b) Gestionar ante MIREX y Comisión de Modernización el diseño y ejecución de Planes Oficiales de Desarrollo Municipal con apoyo Técnico y Financiero Nacional e Internacional. c) Concretizar con el MOP coordinación institucionalizada con los CDA's.

3.6 Sistematizar más intensivamente relaciones entre municipalidades, CDA's y las ONG's posibles.	
---	--

En general es importante que todas las acciones a nivel de intercambio de correspondencia, reuniones, eventos y otras sean acompañadas por un Plan Sistemático con los Medios de Comunicación Social.

## Publicaciones de FUNDAUNGO

### Colección Documentos de Trabajo

#### Serie Análisis de la Realidad Nacional

- 92-1. Córdova Macías, Ricardo. Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989). Diciembre de 1992.
- 93-1. Córdova Macías, Ricardo. El Salvador: transición política, reconversión militar y el futuro de la democracia. Febrero de 1993.
- 93-2. Bermúdez, Lilia. Seguridad Nacional y Democracia: visiones Centroamericanas sobre la política de promoción de la democracia de Estados Unidos. Octubre de 1993.
- 93-3. González Casanova, Pablo. Los desafíos de las ciencias sociales. Hoy. Noviembre de 1993.
- 93-4. Pino, Jorge Antonio. Ciudad y Medio Ambiente: un reto para el siglo XXI. Diciembre de 1993.
- 94-1. Torres-Rivas, Edelberto. La Democracia Política y el buen gobierno. Febrero de 1994.
- 94-2. Umaña, Ronal, et al. Las propuestas de los candidatos al Parlamento Centroamericano. Marzo de 1994.
- 94-3. Harto de Vera. El Salvador 1979-1991: la larga marcha hacia la paz. Mayo de 1994.
- 94-4. Córdova Macías, Ricardo. El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática. Julio de 1994.
- 94-5. Grenier, Yvon. Una clase dirigente en transición: la Universidad Nacional en la crisis del poder en El Salvador. Agosto de 1994.
- 94-6. Aguilera, Gabriel y Raúl Benítez Manaut. Experiencias de negociaciones de paz. Septiembre de 1994.
- 94-7. Paramio, Ludolfo. Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los '90. Octubre de 1994.
- 94-8. Bermúdez, Lilia. El futuro de las relaciones Estados Unidos - América Latina bajo el gobierno de Clinton. Noviembre de 1994.
- 94-9. Seligson, Mitchell A. Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador. Diciembre de 1994.
- 95-1. Seligson, Mitchell A. La opinión pública salvadoreña frente a la Asamblea Legislativa. Enero de 1995.
- 95-2. Gunther Maihold. De la Democracia Posible a la Democracia de lo posible. Representación Política y Sociedad Civil en Centroamérica. Febrero de 1995.
- 95-3. Zuvekas, Clarence. Los Programas de Inversión Social en El Salvador: una evaluación de sus experiencias y opciones para el futuro. Marzo de 1995.
- 95-4. Bendell, Petra. Partidos Políticos y Sistema de Partidos en Centroamérica. Abril de 1995.

- 95-5. Belt, Juan A. y Anabella Lardé de Palomo. El Salvador: Política Social y Combate a la Pobreza. Junio de 1995.
- 96-1. Ramírez, Víctor A. Indicadores básicos y gasto social a nivel municipal. Enero de 1996.
- 96-2. Córdova Macías, Ricardo. Las bases empíricas de la democracia en El Salvador. Marzo de 1996.
- 96-3. Córdova Macías, Ricardo. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la institucionalización de la Democracia en Centroamérica. Abril de 1996.

### **Serie Seguridad Social**

- 93-1. Mesa-Lago, Carmelo, et al. La Seguridad Social en América Latina. Marzo de 1993.
- 93-2. Mesa-Lago, Carmelo. Ajuste, re-estructuración, costo social y política de seguridad social en América Latina. (Versión en inglés), Marzo de 1993.
- 93-3. Mesa-Lago, Carmelo. Ajuste, re-estructuración, costo social y política de seguridad social en América Latina. Mayo de 1993.
- 93-4. Córdova Macías, Ricardo. La reforma a la seguridad social en El Salvador. Mayo de 1993.
- 94-1. Ramírez, Víctor y Mauricio Chavarría. Diagnósticos sobre la seguridad social en El Salvador. Enero de 1994.
- 94-2. López Grande, Carlos Mauricio. La extensión de los servicios de salud en El Salvador por medio de la medicina comunitaria y la incorporación de nuevos sectores ocupacionales al seguro social. Febrero de 1994.
- 95-1. Equipo de Investigación, FUNDAUNGO. El servicio médico-hospitalario para el magisterio: crisis, opciones y propuesta. Marzo de 1995.

### **Serie Descentralización y Gobierno Municipal**

- 95-1. Guillén López, Tonatiuh. Ayuntamientos, sociedad local y democracia: una perspectiva desde la frontera norte de México. Marzo de 1995.
- 95-2. Quiñónez Basagoitia, Leslie. Evolución de los ingresos y egresos municipales: 1990-1993. Diciembre de 1995.
- 96-1. Seligson, Mitchell A. Los Centroamericanos miran a sus Gobiernos Locales. Septiembre de 1996.

Proyecto conjunto FUNDAUNGO - FLACSO Programa El Salvador

Experiencias Innovadoras de participación ciudadana y gestión de gobierno local: el caso de El Salvador. Memoria del Taller de Análisis. San Salvador, Abril de 1995.

## Libros

Carmelo Mesa-Lago, Ricardo Córdova Macías y Carlos Mauricio López, El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social, San Salvador, FUNDAUNGO-FES-CINDE, segunda edición, diciembre de 1994.

Ricardo Córdova Macías (compilador), Evaluación de las políticas de ajuste y re-estructuración en cuanto a su costo social: el caso de la seguridad social en América Latina, FUNDAUNGO-FES, San Salvador, 1994.

Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova Macías, El Salvador: De la Guerra a la Paz. Una Cultura Política en Transición, San Salvador, Universidad de Pittsburgh-FUNDAUNGO-IDEA, junio de 1995.

González Vega, Claudio, Microfinanzas en El Salvador. Conceptos, Lecciones y Recomendaciones. Volumen I, San Salvador, FUNDAUNGO-USAID, marzo de 1996.

Quiñónez Amezquita, Columba; Carlos Mauricio López Grande y Francisco Sorto Rivas Microfinanzas en El Salvador. Estudio de Casos. Volumen II, San Salvador FUNDAUNGO-USAID, marzo de 1996.

Equipo de Investigación, FUNDAUNGO. Potencialidad del Mercado de Valores para desarrollar fondos de pensiones privados en El Salvador, San Salvador, FUNDAUNGO FES, febrero de 1996.

Lazo Marín, José Francisco, Reconversión de la Política Fiscal: de la guerra a la paz San Salvador, FUNDAUNGO, marzo de 1996.

Ramírez, Víctor A.; Leslie Quiñónez Basagoitia, Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova Macías, El Salvador: Diagnóstico Municipal. Presupuestos, Gasto Social y Opinión Pública, San Salvador, FUNDAUNGO, abril de 1996.

## Legislación

República de El Salvador, Código Municipal 1986 y sus reformas, San Salvador FUNDAUNGO-Fundación Friedrich Ebert, mayo de 1995.

**Materiales de Educación Popular**  
( tipo pasquin)

Estudiamos Nuestro Código Municipal. Participación Ciudadana. San Salvador, FUNDAUNGO-COMISION EUROPEA, 1995.

Estudiamos Nuestro Código Municipal. El Municipio. ¿Qué es? ¿Qué hace?. San Salvador, FUNDAUNGO-COMISION EUROPEA, 1995.