

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**“LA DESCENTRALIZACION DE LA COOPERACION
INTERNACIONAL A TRAVES DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES PARA EL USO EFICIENTE DE SUS
RECURSOS” 1998-2001**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR:
FATIMA MARGARITA FLORES
JOSE ISMAEL HUEZO RODRIGUEZ
OSCAR ADOLFO TREJO ARGUETA**

**PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO DE 2002

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

Doctora María Isabel Rodríguez Sutter

VICE-RECTOR ACADEMICO

Ingeniero José Francisco Marroquin

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA

Licenciada María Hortensia Dueñas de García

SECRETARÍA GENERAL

Licenciada Lidia Margarita Muñoz Vela

FISCAL GENERAL

Licenciado Pedro Rosalío Escobar Castaneda

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Licenciado Francisco Alberto Granados Hernández

VICE DECANO

Licenciado Edgardo Herrera Medrano

SECRETARIO

Licenciado Jorge Alonso Beltrán

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE ESCUELA

Licenciado Carlos Gustavo Lucha González

DIRECTOR DE SEMINARIO DE GRADUACION

Licenciado MAURICIO GUEVARA

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

Dedico este triunfo:

A DIOS Y A MARÍA SANTÍSIMA por llenarme de sabiduría y poder salir adelante; también a San Judas, ya que siempre le he pedido con fe que me ayudara en mis estudios.

A MI FAMILIA, en especial a **MI MAMÁ MARGARITA FLORES**, la persona que mas quiero, agradezco de todo corazón, que me ha ayudado, brindándome su amor, comprensión y cariño y sobre todo por sacrificarse siempre para que yo lograra este triunfo en mi vida; también de la misma manera a mis hermanas **MARISELA, BEATRIZ** y a mi sobrinito **FERNANDO JAVIER.-**

A MI ESPOSO JOSE ANTONIO HERNANDEZ, por ser la persona que comparte mi vida, mis alegrías, triunfos y fracasos, y que me ha enseñado a enfrentar las diferentes adversidades que se nos presentan en la vida, con paciencia, amor y sabiduría.

AL DOCTOR MANUEL HUMBERTO DUARTE RODRIGUEZ: Gracias por ayudarme a salir adelante, por sus consejos y enseñanzas que siempre me ha brindado, por ser mi PADRE, por todo, lo que ha hecho por mi, de todo corazón muchas gracias.

A LUIS ALONSO ESCAMILLA: Gracias por haberme ayudado siempre a estudiar, por su apoyo y amistad que siempre me ha brindado; y que pase lo que pase siempre será mi amigo.-

A TODOS MIS AMIGOS: que de alguna manera compartieron momentos felices, y sobre todo por apoyarme y darme ánimos siempre para seguir adelante.- De manera muy especial a **DANY** por su apoyo incondicional que siempre me brinda.

A MIS COMPAÑEROS Ismael y Oscar por culminar sin problemas nuestro trabajo, de igual forma a nuestro asesor de tesis Licenciado **MAURICIO GUEVARA**, muchas gracias.

FATIMA MARGARITA FLORES.-

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

Dedico este trabajo de graduación:

A DIOS Y A LA VIRGEN DE GUADALUPE, ya que sin su ayuda espiritual no hubiese podido alcanzar este triunfo.

A MIS PADRES Ismael Huevo y María Isabel y a mi hermano HUGO ALEXANDER que en todo momento siempre me brindaron su apoyo y confianza para seguir adelante en este logro.

A MI ESPOSA, BEATRIZ MORENO, con la que comparto mi vida, agradezco muy especialmente, también a mis hijos KEVIN JONATHAN y VERONICA BEATRIZ ya que son la inspiración para superarme en la vida, y que sin su apoyo y amor no hubiera podido culminar este gran proceso, también les agradezco a todos mis familiares y amigos que siempre estuvieron dando ánimos y fortaleza para seguir adelante en cualquier situación que me encontrara.

A MI HERMANA Rosa Elvira y mi Abuelito Luis Alonso dedico de manera muy especial, ya que sin su apoyo en toda mi vida y trabajo no hubiera podido llegar al final de mis estudios y de esta tesis. Es por eso que les agradezco sinceramente y de todo corazón, al igual que a todas las personas que se mencionan en esta dedicatoria.-

A OSCAR ADOLFO Y FATIMA MARGARITA, Gracias por toda su paciencia y apoyo en este proceso que juntos culminamos.

Gracias también al Licenciado **CARLOS POSADA** y al Licenciado **MAURICIO GUEVARA** por todo su apoyo y asesoría académica que nos brindaron en esta tesis.-

JOSE ISMAEL HUEZO RODRIGUEZ

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

Dedico este trabajo de graduación:

A DIOS PADRE, SU HIJO JESUSCRITO Y AL ESPIRITU SANTO

que me guió con éxito bajo el siguiente proverbio:

“... entenderás justicia, juicio y equidad, y todo buen camino. Cuando la sabiduría entrará en tu corazón y la ciencia fuere grata a tu alma. La discreción te guardará. Te preservará la inteligencia, para liberarte del mal camino...”.- (Proverbio 2: 9-12)

A MI ESPOSA MERY HELEN y a mis hijos **OSCAR NAHUM** y **CLAUDIA RAQUEL**, por el apoyo incondicional, su amor y dedicación en todo momento.

A MI MADRE, Rosa América. Gracias por su confianza y cariño que siempre me brinda.

A MI ABUELO, Salvador Adolfo Vargas. Gracias por su inspiración en mi vida.

A NUESTROS CATEDRATICOS Y ASESOR DE TESIS de la Escuela de Relaciones Internacionales, especialmente al Licenciado MAURICIO GUEVARA. Muchas gracias por su orientación y apoyo incondicional.

A ISMAEL Y FATIMA, compañeros, gracias por permanecer juntos hasta el final.

A CADA UNO DE MIS AMIGOS de la Escuela de Relaciones Internacionales, por su amistad. Muchas gracias, en verdad se dedica a todos ustedes.-

OSCAR ADOLFO TREJO ARGUETA

I N D I C E

INTRODUCCION

I. DELIMITACION DEL TEMA DE INVESTIGACION

II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

III. JUSTIFICACION

IV. OBJETIVOS

V. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

VI. HIPOTESIS

VII. METODOLOGIA

VIII. JUSTIFICACION CAPITULAR

CAPITULO I

**GENERALIDADES TEORICO CONCEPTUALES DE LA COOPERACION
INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION DE LA
GESTION PUBLICA**

1.	<i>LA GESTION PUBLICA</i>	2
2	<i>DESCENTRALIZACION DE LA GESTION PUBLICA</i>	11
3.	<i>LA COOPERACION INTERNACIONAL</i>	20
		27
4.	LA COOPERACION INTERNACIONAL EN AMERICA LATINA	
5.	<i>TIPOS DE COOPERACION</i>	34
6.	<i>DESARROLLO SOCIAL</i>	38
7.	<i>FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES</i>	49

CAPITULO II

LA GESTION PUBLICA EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1.	<i>ADMINISTRACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL</i>	60
2.	<i>LA GESTION DE LA COOPERACION</i>	84
	<i>2.1 MARCO NORMATIVO</i>	85
	<i>2.2 ESTRUCTURA ORGANICA</i>	90

3. MANEJO DE LA COOPERACION	98
-----------------------------	----

CAPITULO III

PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL A TRAVES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

1. ANALISIS DEL MANEJO DE LA COOPERACION CON UNA GESTION CENTRALIZADA	110
2. MUNICIPALISMO Y DESCENTRALIZACION	119
2.1 EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION	127
2.1.1 EN AMERICA LATINA	127
2.1.2 EN EL SALVADOR	135
3. PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL	149
CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFIA	169

INTRODUCCION

I.- DELIMITACION DEL TEMA

Las Relaciones Internacionales han jugado un papel importante en lo relativo al estudio del funcionamiento del Estado y su relación con otros Estados. Cada Estado ha mantenido relaciones de diferente índole con otros Estados u Organismos Internacionales. Estas relaciones se manifiestan a través de intercambios comerciales, culturales, jurídicos o técnicos. Por otra parte, los cambios sociales, económicos como el proceso de globalización; políticos como el proceso de transformación de la Unión Soviética; y tecnológicos principalmente en las telecomunicaciones han modificado los vínculos transnacionales y han permitido que las relaciones entre los actores sean más complejas.-

Debido a esas condiciones coyunturales, se generaron necesidades para concretizar las aspiraciones y objetivos de los gobernantes, por el hecho de que debían contar con el financiamiento suficiente, que les permitiera hacerle frente con capacidad de gestión, y lograr la satisfacción de las principales

necesidades sociales y crecer así económicamente en el contexto global.- De esas condiciones en la evolución de los Estados, surgen las relaciones de cooperación, que históricamente fueron iniciadas con más auge después de la finalización de la II Guerra Mundial, en el marco de la reconstrucción de Europa, en el período de 1946 a 1950 por medio del plan Marshall.

La cooperación es “...la acción conjunta que se realiza entre los países y entre estos y los organismos internacionales para apoyar el desarrollo económico y social de la población”¹. En consecuencia, los Estados receptores de cooperación deben utilizar los recursos en forma eficiente y eficaz, con el fin de que estos contribuyan al crecimiento económico y al bienestar social; sin embargo, el grado de desarrollo que tienen los Estados cooperantes y receptores ha generado en el transcurso de la historia, que éstos mantengan la brecha, tanto en lo económico, lo técnico y lo científico; manteniendo entre ellos relaciones de dependencia a través de la cooperación internacional.

Para el caso del Estado de la República de El Salvador, con un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para 1999 del 2.1% a precios constantes de

¹ www.gobant.gov.co, p. 6

1990 ², y las exportaciones entre los años de 1994 a 1999, lo ubican en primer lugar el rubro de productos tradicionales como el café y en segundo lugar a los productos no tradicionales como la maquila, demuestra una frágil capacidad de gestión en la producción de bienes y /o servicios, y en consecuencia la economía del país resulta vulnerable en la dependiente de la ayuda internacional y de las remesas familiares.

Consecuentemente, los recursos provenientes de la Cooperación Internacional deben ser utilizados transparentemente y en forma eficiente, para apalear las necesidades; limitando de esa forma el despilfarro o distracción de recursos para fines privativos de los funcionarios públicos.-

Resultado de un inadecuado manejo de los recursos públicos asignados en el presupuesto, es un hecho sin precedentes, debido al constante incremento de los gastos de funcionamiento y la menor utilización para la inversión o para las necesidades prioritarias de la población; y consecuentemente el aumento de la deuda externa, a través de préstamos. En el contexto social, los habitantes no logran suplir sus necesidades debido a los escasos recursos asignados para ese fin. La emigración hacia las zonas urbanas ha

² Banco Central de Reserva. Revista Trimestral. Octubre-Diciembre 1999, p. 91

generado anillos de miseria, zonas marginales tanto en San Salvador como en otros municipios.- Por otro lado, la contaminación de fuentes y mantos acuíferos, contaminación del aire y deforestación reducen la biodiversidad. Por otra parte, el marco jurídico-político existente no garantiza que los recursos asignados por los cooperantes sean administrados en forma eficiente, por que una gestión centralizada y su forma político partidista limita una administración ágil y oportuna; "...la capacidad de detección de problemas, la elaboración de alternativas de solución, la definición de políticas, su instrumentación y la evaluación de sus efectos involucra a numerosos actores"³ y no solamente en actores designados por el Órgano Ejecutivo.

Según se establece en los artículos 86, 167 y 168 de la Constitución de la República de El Salvador, el Organo Ejecutivo tiene funciones indelegables, que le permite coadyuvar esfuerzos con los gobiernos locales para lograr una eficiente función administrativa del Estado.- La intervención estatal no beneficia a todos los sectores necesitados, sino que por su naturaleza, beneficia a los sectores que le interesan y no a los que realmente lo necesitan.- Cabe mencionar, que la ejecución de programas o proyectos es realizada a través de instancias nacionales centralizadas, no obstante

³ Messner Dirk. "Competencia Global y Libertad de Acción Nacional", Ed. Nueva Sociedad, p. 94

“existen millares de pequeños proyectos de escala micro, ejecutados con metodología de participación comunitaria y dirigidos a mejorar uno o más aspectos de la vida de un conjunto muy restringido de personas”⁴. La descentralización de la Cooperación Internacional a través de los Gobiernos Municipales es una alternativa que podría generar resultados positivos de cara al bienestar económico y social de la población.-

En el presente trabajo se pretende abordar como tema de investigación “PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA EL USO EFICIENTE DE SUS RECURSOS.-

La investigación en un estudio transversal, desde 1998 hasta inicios del 2002. Por considerar que en estos años ha habido abundante flujo de cooperación debido a los diferentes fenómenos naturales acontecidos en El Salvador.-

⁴ ECA. Promoción del Desarrollo Humano y Lucha contra la Exclusión Social: Dos Enfoques Complementarios, Fabrizio Feliciani, UCA, editores.s/f/r

II.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Con la Cooperación Internacional se pretende orientar los recursos de los países desarrollados hacia los subdesarrollados, para contribuir a su crecimiento económico y la satisfacción de sus necesidades a través de ejecución de proyectos que coadyuven a superar las necesidades en lo económico y en lo social. Además, la comunidad internacional contribuye a través de asistencia técnica. Es importante mencionar, que dentro de las negociaciones bilaterales o multilaterales de cooperación que adopta el gobierno de un país subdesarrollado es por medio de préstamos, donaciones y/o de personal calificado que contribuye al desarrollo social y económico del país.-

No obstante, el manejo inadecuado de los recursos asignados por los cooperantes, se convierte en endeudamiento externo limitando así la obtención de tecnología, mejoramientos de infraestructura, la preparación de mano de obra calificada, generación de empleo; y por consiguiente limita el combate de la exclusión social; incluso en este caso además incide en la desconfianza de los cooperantes en cuanto al manejo de los recursos, la

insatisfacción social y el consecuente inserto de la población en la extrema pobreza.-

Es por ello, que esos estigmas de una inadecuada administración pública ha promovido ineficiencia para administrar los recursos provenientes de la cooperación internacional.- Algunos casos ó ejemplos de esto se tiene como el manejo de la ayuda proveniente para hacer frente a la catástrofe del terremoto de 1986; la forma inadecuada en que fue administrada la Comisión Nacional de Restauración de Áreas (CONARA) o la cooperación manejada por la Comisión Nacional de Desplazados (CONADES); la ayuda recibida para contribuir en la ejecución de los Acuerdos de Paz de 1992; y la más reciente, la catástrofe sufrida en 1998 por la tormenta Tropical Mitch, en que la ayuda no ha sido utilizada en los propósitos y fines esperados como por ejemplo la construcción de la borda sobre el río Lempa, que cuatro años después no se había finalizado su construcción.

Los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001, ponen al descubierto la incapacidad de la distribución de la ayuda en especie, que la Administración de Francisco Flores debió haber suministrado para hacer frente a la emergencia, ya que sólo al experimentar presiones de la Sociedad

Civil, Iglesias y otros sectores, esta ayuda se pudo distribuir, en forma parcial a través de las Municipalidades más afectadas a fin de paliar la precaria situación de los afectados.-

A raíz de esos acontecimientos, el papel de los Gobiernos Municipales se incrementó , en el sentido de actuar como canalizador de esa ayuda en especie por considerar que las Alcaldías conocerán las necesidades básicas en cada municipio; en tal sentido, esta sería la forma idónea para administrar en forma eficiente y eficaz los recursos asignados.- Así que, a través de la descentralización de la cooperación internacional se podría palear tanto aspectos económicos como sociales con el uso de los recursos en forma transparente.

Finalmente, cabe preguntarse:

¿Es imperante la descentralización de la Cooperación Internacional a través de los gobiernos municipales para el mejor aprovechamiento de los recursos?

¿En qué consisten la gestión pública, cooperación, descentralización, gobiernos municipales y desarrollo social?

¿Cómo se encuentra normada la administración de la cooperación

internacional y en que forma el gobierno maneja dichos recursos?

¿Cómo los Gobiernos Municipales serán capaces de administrar en forma eficiente la cooperación internacional?

III.- JUSTIFICACIÓN:

La cooperación internacional financiera o técnica hasta el momento no ha dado los resultados esperados en procura de contribuir al desarrollo económico. La opinión pública genera dudas respecto al eficiente uso de los recursos por parte del Gobierno Central, al no cumplir con la misión constitucional de satisfacer las necesidades básicas de todos los sectores de la población.-

Por ello, es necesario que dicha cooperación internacional cumpla en primer lugar con el objetivo primordial que es contribuir al desarrollo social y económico de la población, a través de la efectiva y eficiente ejecución de los diferentes programas y proyectos. En segundo lugar una de las soluciones viables que se plantea en el presente estudio, es que a través de la descentralización de la cooperación internacional se pueden paliar algunas necesidades básicas que tiene la población.

El presente proyecto de investigación es NOVEDOSO, porque plantea la alternativa de que la cooperación internacional pueda ser administrada en forma directa por los Gobiernos Municipales, con el fin de que los recursos asignados estén disponibles en forma mas ágil y oportuna para lograr satisfacer las verdaderas necesidades de las comunidades y tener así un mayor impacto de proyectos destinados al desarrollo de los diferentes municipios en El Salvador.- Además no existe una investigación similar realizada en esta área de aprendizaje.

Por otro lado, el estudio de investigación es FACTIBLE porque se cuenta con la información y datos proporcionados por fuente primaria: como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; además, se tiene documentación que contiene información y datos provenientes de los medios de comunicación, textos especializados como son: material periodístico, revistas, documentos, libros, entrevistas televisivas e información de Internet, que puede sustentar el planteamiento de la propuesta concreta.

El proyecto de investigación resulta ELEGIBLE, porque la propuesta puede permitir que el manejo de los recursos obtenidos vía cooperación

se realicen de manera eficiente, para lograr suplir algunas necesidades básicas en coordinación con la gestión municipal.

Al ejecutarse la descentralización de la cooperación internacional a través de los Gobiernos Municipales se podrían obtener los siguientes BENEFICIOS:

En el ámbito ECONOMICO, contribuir a una alternativa de desarrollo, generando fuentes de trabajo a nivel de los municipios beneficiados; asimismo, promover el mejoramiento de la infraestructura, entre otros como mejorar el costo de vida de las poblaciones locales, la capacidad de compra y del ingreso per cápita de los que se empleen para la ejecución de los proyectos.

En el ámbito SOCIAL, los beneficios a obtener a través del buen uso de los recursos de los cooperantes y de una firme administración de los Gobiernos Municipales, podrían ser mejorar las condiciones de vida, la obtención o mejoramiento de los servicios de salud, educación, vivienda, alimentación y tecnificación de la mano de obra entre otros.-

IV.- OBJETIVOS:

GENERAL

Proponer una alternativa que coadyuve a la descentralización de la Cooperación Internacional a través de los gobiernos municipales, para el mejor aprovechamiento de los recursos.

ESPECIFICOS:

- 1) Establecer conceptos teóricos como la cooperación, descentralización, gobierno municipales y desarrollo social para definir el marco conceptual*
- 2) Plantear como esta normado el manejo de la cooperación y como esta siendo por el gobierno.*
- 3) Proponer la descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales como vía idónea para el mejor aprovechamiento de los recursos*

V. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION DE LA COOPERACION A TRAVES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA COADYUVAR AL USO EFICIENTE DE LOS SUS RECURSOS

Históricamente la cooperación internacional económica y social se enmarca en la Carta de las Naciones Unidas, en el Capítulo IX Artículos del 55 al 60.- El fin de la cooperación internacional es el de “crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”⁵

Asimismo, la Organización de Naciones Unidas según el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas promueve:

⁵ Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas y Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, Naciones Unidas, New York, p. 34

“a.) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

b.) “... la cooperación internacional en el orden cultural y educativo”⁶;

por otra parte, según el Artículo 56 de la misma Carta, los Miembros de la Organización se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente en cooperación con la organización, con el fin de llevar a cabo los propósitos consignados en el Artículo 56⁷. Así como, la creación de organismos especializados para tal fin, “con atribuciones amplias internacionales definidas en sus estatutos y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexos (Artículo 57 CNU) algunos organismos especializados son: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).*

En tal sentido, estos organismos especializados facilitan el manejo de la cooperación entre los Estados. Dentro de la Legislación Salvadoreña la cooperación es administrada de manera centralizada por el Ministerio de

⁶ Ibid. p.35

⁷ Ibid.

Hacienda con la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores en la gestión internacional. Según lo establecido en la Constitución de la República de El Salvador (Cn), en su Artículo 86 atribuye al Organo Ejecutivo, “... celebrar Tratados y Convenios Internacionales” (Véase Art. 168 Ord. 4º Cn); asimismo le corresponde: “...elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos...”; donde también planifica entre sus ingresos la obtención de la cooperación internacional gestionada a través de los organismos cooperantes (Véase Art. 167 Ord. 3º Cn); también “... dirigir las relaciones exteriores” de la nación (Ver Art. 168 Ord. 5º Cn); además debe “Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos” (Art. 168 Ord. 15º Cn).

Esta gestión administrativa de la cooperación internacional promovida por el Ejecutivo, respecto a la cooperación internacional, se ve complementada con la realizada por el Organo Legislativo, a quien le corresponde: “Ratificar los Tratados o Pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u Organismos Internacionales, o denegar su ratificación” (Véase Artículo 131 Ord. 7º Cn); a su vez a este Organo, conocido también como Asamblea Legislativa le corresponde: “Decretar el presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública así como sus reformas” (Véase Art. 131 Ord. 8º Cn); también “podrá disminuir o rechazar los créditos

solicitados, pero nunca aumentarlos....” (Art. 227 Cn).

Finalmente, son obligaciones las deudas reconocidas y las que tengan origen en los gastos públicos debidamente autorizados por la Hacienda Pública (Ver Art. 223 Cn)

Es por ello, que según el Art. 225 Cn. el Organo Ejecutivo es el encargado de llevar la dirección de las finanzas públicas y el equilibrio del presupuesto; entendiéndose que el presupuesto general de la República contendrá la estimación de todos los ingresos (incluyendo los recursos otorgados por la cooperación internacional a través de créditos o imprevistos) que se esperan recabar.- (Ver Art. 227 Cn).

Descentralizar la cooperación internacional es una necesidad latente, debido a que los fondos o recursos asignados al Estado a través de la cooperación internacional son administrados de forma ineficiente; por lo que, para lograr una administración eficiente y transparente de estos recursos, se hace necesario implementar normas que permitan controlar en forma efectiva el uso legal, efectivo, eficiente y transparente de la ayuda.

Para la presente investigación, la teoría del Desarrollo es la que se toma como referencia para su realización, donde la cooperación internacional

técnica y financiera tiene como propósito el desarrollo económico y social de los territorios o Estados receptores; debido que las relaciones económicas, políticas y sociales entre los actores trae consigo nuevas formas de relación basadas en la complementariedad en la satisfacción de las necesidades..

La cooperación internacional ha estado presente a lo largo de la historia de El Salvador, cabe plantearse si es necesidad imperante la descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales, para lograr el desarrollo social en la población salvadoreña.-

La respuesta podrá ser Autarquía o descentralización, tomado como el eje fundamental que permitirá a los gobiernos municipales el destinar muchos mas fondos en distintos programas o diversos proyectos destinados al desarrollo social, para lo que es necesario administrar los recursos de manera eficiente y transparente. No obstante, el mal uso de los recursos asignados por los cooperantes es un factor negativo para el desarrollo en el país, lo que ha venido generando un excesivo aumento de la deuda exterior, comprometiendo a las futuras generaciones a aportar grandes sumas en concepto de intereses; con el agravante que cualquier país que no cubra la cuota anual con los diferentes entes estatales o

multilaterales financieros internacionales, no es objeto de beneficios para el otorgamiento de créditos.- De manera que los gobiernos en turno tienen la necesidad de aumentar los impuestos para satisfacer el pago de sus deudas frustrando así, la posibilidad de desarrollo para el país.-

Finalmente, la participación ciudadana debe de velar por el buen uso de los recursos obtenidos en concepto de cooperación, para coadyuvar al desarrollo social de la población, abriendo paso para que las diferentes municipalidades y comunidades alcancen su desarrollo social y económico.

VI. HIPOTESIS

GENERAL: *La descentralización de la Cooperación Internacional a través de los gobiernos municipales permitirá el mejor aprovechamiento de los recursos recibidos por esta vía.*

ESPECIFICAS:

1 Descentralización y desarrollo social son parte de la base teórico-conceptual para poder explicar la cooperación internacional y en consecuencia conocer el ámbito de acción donde se desarrolla la

cooperación

- 2** *Si bien en la normativa salvadoreña se establece el manejo de la Cooperación Internacional de forma centralizada, existe una gran ineficiencia en el manejo de dichos recursos*
- 3** *La descentralización de la cooperación internacional coadyuvara a paliar necesidades básicas de la población que se pretende beneficiar.*

VARIABLES:

INDEPENDIENTES	DEPENDIENTE
<i>*Descentralización de la administración de la Cooperación Internacional a través de los Gobiernos Municipales</i>	<i>*El uso y orientación ágil, oportuna, eficiente y transparente de los recursos obtenidos</i>
<i>*Aplicación efectiva de normas técnicas de control interno para la gestión municipal</i>	<i>*Uso legal, efectivo, eficiente y transparente de los recursos obtenidos a través de la cooperación internacional.</i>
<i>*Participación Ciudadana en forma organizada y coordinada por los Gobiernos Municipales</i>	<i>* Satisfacción de necesidades sociales en forma coordinada.</i>

INDICADORES

- *Transformación del papel del Gobierno Central con relación a los Gobiernos Municipales en lo que se refiere al manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional.*
- *Participación de las organizaciones comunales mediante mesas de trabajo que servirán de referentes en la ejecución de Proyectos.*
- *Ejecución de proyectos sociales mediante la participación ciudadana*
- *Fiscalización de los recursos*
- *Palear las necesidades de la población de cada Municipio del país, mediante el acceso a educación, salud, vivienda, empleo, etc.*
- *Reducir la insatisfacción de las necesidades básicas de la población mediante la ejecución de programas y proyectos*

VII. METODOLOGIA

Para desarrollar el presente trabajo, se utilizará el método descriptivo y analítico:

1) *TECNICA BIBLIOGRAFICA:*

Esta investigación permitirá analizar las diferentes normas jurídicas, textos y publicaciones periódicas relacionadas con el tema objeto de estudio; dicha bibliografía proporcionará información y datos que sustentarán la base documental y teórica para el desarrollo de la investigación.-

1) *TECNICA DE INVESTIGACION DE CAMPO:*

En esta etapa se obtendrá la información empírica sobre determinadas variables para realizar un análisis descriptivo del problema o fenómeno a estudiar; con la utilización del instrumento de la observación directa.

Cabe mencionar, que para efecto de este tipo de investigación es necesario definir el universo objeto de estudio, que de acuerdo a la distribución geográfica-administrativa y debido a que los proyectos provenientes de la cooperación, tienen un impacto local en los municipios, se ha considerado como universo para la ejecución de estos proyectos, los 262 municipios en que se divide la República de El Salvador.

En lo que se refiere a la observación directa, se realizará en forma directa

en los Gobiernos Municipales, para verificar su administración valorando que tan ágil, legal y efectiva son con respecto al manejo de los recursos asignados.-

VII. JUSTIFICACION CAPITULAR

El presente Trabajo de Investigación sobre “PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL A TRAVES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA COADYUVAR AL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS” se desarrollará en TRES CAPITULOS, con los que se pretenden alcanzar el establecimiento de una propuesta de como se deben de administrar los recursos provenientes de la cooperación internacional para un mejor aprovechamiento.-

*En el Capítulo I se presenta las generalidades teórico conceptuales de la cooperación en el marco de la descentralización, en los que se hace necesario definir términos relativos a la investigación, se analizan conceptos e información sobre: **la gestión pública**, sus objetivos, su marco normativo, estructura orgánica del Estado, ámbito de acción donde se desarrolla la gestión pública, específicamente lo relativo a los órganos*

fundamentales y organismos independientes.

*Otro aspecto a tratar es la **descentralización de la gestión pública**, determinando el concepto de descentralización, su importancia, sus características; también se definirá **la cooperación**, su importancia, los objetivos y tipos de cooperación.- Para concluir este capítulo se expondrá lo relativo al **desarrollo social**, su concepto, la importancia y sus características, el funcionamiento de la actual estructura orgánica de el Estado de El Salvador y consecuentemente los efectos directos e indirectos en los gobiernos locales, todo esto para describir como el Estado Salvadoreño administra la cooperación internacional en forma centralizada; así también los conceptos y la base teórica para que esa administración pueda realizarse de forma descentralizada a través de los gobiernos municipales.-*

*En el Capítulo II se realiza un diagnóstico de la gestión hecha por el Estado de El Salvador, en el ámbito de la administración de la cooperación internacional; para esto es necesario establecer en que forma se ejecuta dicha **administración**, cuales son los procedimientos utilizados para la planificación, la gestión, la negociación y la ratificación de la cooperación, en que forma se ejecutan los proyectos, cual es el registro y control que se tiene de la cooperación y como se liquida la*

*cooperación; cual es el marco referencial y normativo de esta **gestión de la cooperación**.- También se realiza el diagnóstico del Registro y Control de la Cooperación Internacional., a fin de establecer que la administración o manejo de la cooperación internacional de forma centralizada es ineficiente y que ocasiona endeudamiento público.-*

En el Capítulo III, se plantea la propuesta para un eficiente y transparente uso de los recursos asignados a través de la cooperación internacional, con el propósito de elevar el nivel de vida de la población.- En dicha propuesta, se establecen TRES EJES PRINCIPALES: a) Eje del fortalecimiento de los Gobiernos Municipales mediante la descentralización de la cooperación internacional; b)Eje de la administración de los recursos financieros en forma eficaz y transparente; y, c)Eje del desarrollo social.

CAPITULO I

GENERALIDADES TEORICO CONCEPTUALES DE LA COOPERACION INTERNACCIONAL PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOCIAL

Las relaciones internacionales de un Estado con otro, entre estos y con los organismos internacionales, tendientes a desarrollar actividades conjuntas de préstamos e intercambio con el fin de promover el bienestar económico y social de sus pueblos, se desarrollan bajo el marco de la cooperación.

En la República de El Salvador, en América Central, la cooperación internacional, ha venido siendo de suma importancia a través de su historia, debido a que dentro de los gastos públicos, los recursos obtenidos mediante empréstitos y donaciones son parte considerable del Presupuesto General de la Nación; sin éstos recursos el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales no podrían destinar fondo a los diferentes programas y proyectos. En tal sentido, la

prioridad de los que promueven la cooperación es promover el bienestar social y económico. A partir de esto se plantean dos formas de administrar la cooperación internacional: por un lado, la que sujeta su manejo centralizado por el gobierno a través del Ejecutivo; y por otra parte, la que sostiene la necesidad imperante de descentralizar la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales.

El propósito del presente capítulo es presentar generalidades teórico conceptuales de la cooperación con el objetivo de establecer conceptos como: gestión pública, cooperación, descentralización, gobiernos municipales y desarrollo social.

En tal sentido, la mejor comprensión de estos conceptos es parte importante de la base teórico conceptual para explicar el rol de la cooperación internacional en El Salvador.-

Así, en el mismo orden, el desarrollo capitular define los términos y analiza conceptos, como: la gestión pública; la descentralización de la gestión pública, la cooperación; desarrollo social y gobiernos municipales.

1. LA GESTION PUBLICA

“Etimológicamente el término administrar se remite del latín “ministrare” (Servir). Este término se deriva a la vez de “Admanus tra here”, que expresa el concepto de manejo o gestión. Por otra parte el Derecho Administrativo Moderno, surge en el período histórico comprendido entre la Revolución de 1789 y el fin del segundo imperio Francés durante el Siglo XIX. Se perfila en tal período, el denominado “Régimen Administrativo”, el cual se caracterizó por la existencia de una jurisdicción administrativa especializada y la sumisión de la administración a normas propias ajenas al Derecho Común.

Dicho régimen es, además, parte de las transformaciones jurídicas suscitadas en el tránsito histórico del monárquico Estado de Policía al Estado de Derecho, en donde el Estado es sujeto de Derecho y al realizar la función administrativa lo puede hacer en forma centralizada o descentralizada”⁸.

“La tendencia histórica mundial de los Estados Modernos ha sido la Centralización, desde que el capitalismo se impuso como el modo de producción, por ende su gobierno y administración pública son naturalmente centralizados; sin embargo, a mediados de los años de 1971 hasta 1980 se da la reforma del Estado, lo que implica un cambio en su

⁸ Revista Acta Académica. “La Administración Pública y Personalidad Jurídica de las Administraciones Públicas. Organización de la Administración Pública en Costa Rica, Central y Descentralizada”. Francisco Ulloa-Loria, www.uaca.ac.cr/acta/1997

administración y en su sociedad, pero esta reforma quedó encerrada en el propio Estado con un criterio de nacionalidad burocrática; por lo que no traspasa funciones, competencias, instituciones ni recursos a entes descentralizados y no transfiere poder, y mucho menos genera descentralización política”.⁹

Siguiendo con las reformas del Estado en los años de 1981 a 1990 se plantearon tres niveles interdependientes: “...primero el nivel del proceso de gobierno o de gestión pública; segundo el régimen político y tercero el nivel de la constitución política del Estado”¹⁰; a la vez “se da la privatización de la administración pública y la desregulación de las actividades de producción, distribución e intercambio, lo que conduce a la descentralización.”¹¹

En los años de 1991 a 2000 en América Latina se presentan las Reformas Estructurales, donde se valoriza el papel del Estado, “... en la economía, en la perspectiva de una buena gestión de gobierno. Se plantea que los gobiernos latinoamericanos deben asegurar la igualdad de acceso a los mercados, fomentar la igualdad económica de oportunidades, fortalecer la seguridad jurídica, para el funcionamiento de la economía, mejorar la calidad del gasto público y supervisar la responsabilidad del sector privado

⁹ Barrédez Esquer, Jesús L. "Teoría de la Administración Pública. Orígenes de la Administración Pública. Universidad de Sonora. México

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" 1992, México. P. 144

¹¹ Ibidem

en materia tributaria y crediticia.

Estos enfoques obviamente guardan distancias de las propuestas del desmantelamiento del Estado de mediados de los años 80. Se aprecia una revalorización del papel regulador del Estado en la sociedad y el mercado, de una institucionalidad pública sana, fuerte y legitimada para apoyar el crecimiento económico.”.¹²

El Salvador no escapa a todas las condiciones que se imponen a nivel regional, por lo que el gobierno y la empresa privada han implantado una diversidad de políticas y estrategias, para hacerle frente a todos los retos regionales.

Por lo tanto, la reforma del Estado es un proceso en la gestión pública, que implica la participación de la sociedad en el quehacer gubernamental, de allí que se determinan a continuación los términos siguientes:

CONCEPTO:

A través de la gestión pública se representa la acción del Estado, por lo que para describirla, se recurrirá "... al enfoque de sistemas: las entradas representan los recursos financieros que recibe el Gobierno y las salidas son los servicios públicos que cada institución proporciona... hay que recordar que la gestión pública se inicia con la captación de los recursos financieros que en su mayor parte provienen de impuestos, préstamos y donaciones; los cuales son asignados a las instituciones de acuerdo a sus respectivos presupuestos, estas instituciones contratan personal y a la vez adquieren bienes y servicios, que son asignados a sus dependencias operativas, quienes tienen la misión de convertir los recursos humanos y materiales que le han sido asignados en actividades las cuales constituyen finalmente los servicios proporcionados a la sociedad"¹³.- (Ver Figura 1)

¹² Visión. "Planificación y Estado En la Globalización". Roberto Pizarro Hofer, Revista Visión. 1 al 15 de Noviembre de 1997. P. 63-64

¹³ Revista Probidad. "Una Guía al Control de la Gestión Pública en El Salvador". Edición No. 4, Septiembre-Octubre 1999. Contacto@probidad.org.sv

CICLO DE LA GESTION PUBLICA

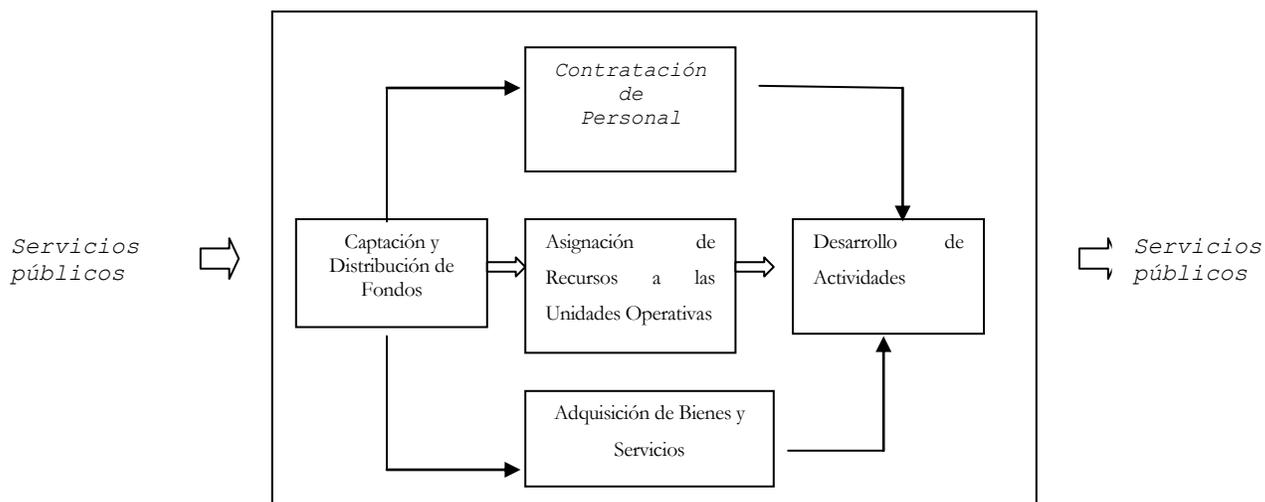


Figura 1. Proceso de la Gestión Pública

No obstante, se puede decir que el término de gestión pública es un concepto poco claro y desconocido, pero que en la Legislatura Salvadoreña, específicamente en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en su Art. 2 literal i, conceptualiza a la gestión pública así:

“... i. Gestión Pública: Conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas gubernamentales, en atención a las políticas establecidas...”¹⁴

También se entiende como: “...un proceso que transforma los recursos

financieros en los servicios públicos que la sociedad recibe”.¹⁵

OBJETIVOS

A partir del establecimiento de lo que es la gestión pública, se pueden enunciar los objetivos que la misma pretende promover en beneficio de los habitantes:

- Lograr niveles altos de desarrollo social- económico en la población.
- Establecer mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Realizar una efectiva ejecución de los diferentes programas y proyectos.
- Mejorar las condiciones de vida.
- Satisfacer de manera inmediata y continua las necesidades colectivas dentro del ámbito del ordenamiento jurídico.

MARCO NORMATIVO

La gestión pública en lo relativo a la obtención de la cooperación internacional tanto económica, como social, esta determinada en el

¹⁴ Ley SAFI. Decreto Legislativo No.516. Diario Oficial No. 161, Tomo 332, Agosto de 1996

marco internacional en la Carta de las Naciones Unidas, en el Capítulo IX, desde el Art.55 hasta el Art.60, donde cada Jefe de Estado debe cumplir el propósito que tiene en la gestión pública para orientar la cooperación internacional, y así “crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”¹⁶, compromiso adquirido por el Estado de El Salvador, como suscriptor de dicha Carta.

En la normativa salvadoreña, la gestión pública de la cooperación internacional es administrada por el Ministerio de Hacienda con la colaboración de el Ministerio de Relaciones Exteriores; en razón a lo establecido en la Constitución de la República de El Salvador (Cn), que en el Artículo 86 determina los órganos fundamentales del Estado, entre los que está el Organo Ejecutivo, el cual tiene entre sus atribuciones: “...celebrar Tratados y Convenios Internacionales” (Véase Art. 168 Ord. 4°Cn); asimismo le corresponde: “...elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos...”, donde también planifica entre sus ingresos la obtención de la cooperación

¹⁵ “Una Guía al Control de la Gestión Pública”, Licenciado Jaime Alberto López, en su Artículo publicado en la Revista Probidad, Edición 4, Septiembre-Octubre/1999

internacional gestionada a través de los organismos beneficiarios (Art. 167 Ord. 3º Cn); también a dicho Organo le corresponde “... dirigir las relaciones exteriores” de la nación (Art. 168 Ord. 5º Cn); además debe “Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos” (Art. 168 Ord. 15º Cn).

Dicha gestión administrativa ejecutada por el Estado, respecto a la cooperación internacional, se ve complementada con la realizada por el Órgano Legislativo, al que le corresponde: “Ratificar los Tratados o Pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u Organismos Internacionales, o denegar su ratificación” (Véase Artículo 131 Ord. 7º Cn), a su vez a este Organo, conocido también como Asamblea Legislativa le corresponde: “Decretar el presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública así como sus reformas” (Véase Art. 131 Ord. 8º Cn); también “podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos....” (Art. 227 Cn).

Finalmente, son obligaciones las deudas reconocidas y las que tengan origen en los gastos públicos debidamente autorizados por la

¹⁶ Naciones Unidas. “Carta de las Naciones Unidas y Estatutos de la Corte Internacional de Justicia”, Naciones Unidas, New York, p. 34

Hacienda Pública (Ver Art. 223 Cn)

Es por ello, que según el Art. 226 Cn. el Organo Ejecutivo es el encargado de llevar la dirección de las finanzas públicas y el equilibrio del presupuesto; entendiéndose que el presupuesto general de la República contendrá la estimación de todos los ingresos (incluyendo los recursos otorgados por la cooperación internacional a través de créditos o empréstitos) que se esperan obtener tomando como marco referencial las leyes vigentes. En cuanto a las normas secundarias se puede decir que dicha administración se encuentra enunciada en la Ley Orgánica de Administración del Estado (SAFI)¹⁷, la que considerando que por mandato de la Constitución de la República, el Organo Ejecutivo en el Ramo correspondiente a la Hacienda Pública, tendrá la dirección de las Finanzas Públicas y estará obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea posible con el cumplimiento de los fines del Estado y siguiendo con la modernización de la gestión financiera del Estado; es promulgada con el objeto de Establecer el Sistema de Administración Financiera Integrado que comprende los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito de Inversión Pública y Contabilidad.

2.- DESCENTRALIZACION DE LA GESTION PUBLICA

“El Estado como sujeto de Derecho, al realizar la función administrativa puede hacerlo en forma centralizada o descentralizada; entendiendo por Administración Centralizada la concentración total de competencias públicas en un centro de acción constituido por el Estado¹⁸; sin embargo, en Italia aproximadamente en el año de 1960 se comienza a dar la descentralización, la que se realizó de la siguiente manera:

- A través de la Planificación por regiones
- Participación Ciudadana en las regiones y poderes locales
- Participación de las regiones y los poderes locales, en la formación del Estado; llegando a conformar un Estado Federal, en que una serie de Estados contiguos se asocian entre sí, bajo un gobierno central común, al que dotan de una parte de poder, al mismo tiempo que retienen para sí, otra parte de autoridad y jurisdicción.

Es decir que “... la descentralización es una forma diametralmente diferente a la centralización, pues contempla la creación de un sujeto de derecho con sus competencias de acción, denominándose a tales sujetos entes descentralizados, en relación con el Estado central-ente público mayor-

¹⁷ Ley SAFI. Op. cit. p.5

entes públicos menores”.¹⁹

CONCEPTO

La descentralización ha venido a través del tiempo siendo debatida por varios especialistas, dentro del área de la Administración Pública, en tal sentido, a continuación se expresan algunos conceptos:

DESCENTRALIZACION: “... Desarrollo de transferencias y delegación de atribuciones, funciones y recursos de carácter técnico-administrativo desde las instituciones públicas definidas hacia los gobiernos municipales y sus comunidades, con el fin de promover el desarrollo local y la democratización y garantizar una efectiva distribución de los recursos y servicios públicos cuya prestación corresponde al Estado...”²⁰

DESCENTRALIZACION: Llamada también autarquía consiste en “la capacidad reconocida a una persona jurídica pública para actuar en la realización de sus propios fines, mediante el ejercicio de una actividad administrativa que tiene la misma naturaleza y efectos que la actividad administrativa del Estado; consecuentemente el poder de decisión concierne a un funcionario cualquiera que fuere su designación, no está sometido al poder disciplinario del órgano

¹⁸ Revista Acta Académica –Op.Cit. p.1

¹⁹ Revista Acta Académica – Op. Cit. Pág. 1

estatal. Los entes autárquicos son personas jurídicas estatales que pueden administrarse así mismas y cumplir fines públicos específicos”.²¹

También, “...la descentralización significa una disminución del control o de la vigilancia que el ente central ejerce sobre el descentralizado, como la descentralización implica la creación de un ente con el carácter de persona jurídica separada del Estado, se ha dicho que cuando menos sea los lazos que unan la administración central a la descentralizada, la descentralización será mas completa; y desde un punto de vista político la descentralización es una institución liberal que trata de promover y garantizar la ejecución de las libertades locales.

La descentralización es también la actividad administrativa que se lleva a cabo en forma indirecta a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico, al igual que se puede manifestar que la descentralización no es un sistema histórico como la centralización, porque la descentralización no constituye inicialmente conceptos jurídicos, sino mas bien

²⁰ Proyecto Legislativo FUNDASPAD-APN. “Iniciativa sobre Ley de Descentralización y Participación Social. P. 2

²¹ Ayala de Föhlich, Blanca Vilma. “El Control Administrativo sobre los Entes Descentralizados”. Tesis UES. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, p.22-24, San Salvador, 1979.

tendencias es por eso que la descentralización presenta dos formas esenciales de expresión como son: Aquella donde el órgano respectivo hallase dotado de personalidad jurídica, se conocen como orgánica o subjetiva (Autárquica) y ésta a su vez ofrece dos modalidades, la territorial y la institucional y aquella donde el órgano correspondiente carece de personalidad, es la llamada descentralización jerárquica o burocrática.”²²

TIPOS DE DESCENTRALIZACION

“Existen dos tipos básicos de descentralización que sería la Descentralización Territorial y la Descentralización Institucional:

La Descentralización Territorial

Esta supone una base geográfica en la cual el ente desarrolla su actividad y uno de los ejemplos típicos de las entidades descentralizadas territorialmente son las comunas provinciales, cuya acción se desarrolla dentro de un ámbito geográfico determinado y dentro de este ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. También la descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer mas eficaz la realización de sus atribuciones.

²² Ortiz, Eduardo. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Universidad de Costa Rica.1990. p.1-3

La Descentralización Institucional

Es también llamada técnica o especial reposa sobre una base técnica, la doctrina francesa entendió que esta descentralización consistía en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado dotándolo de personalidad jurídica propia y desde un punto de vista político, la descentralización es una institución liberal que trata de proponer y garantizar el ejercicio de las libertades locales, y el principio democrático donde la participación del pueblo es constante.²³

OBJETIVOS

La descentralización de las funciones del gobierno central a los gobiernos municipales así como la participación social en la administración de los bienes y recursos del municipio, tienen como objetivos principales:

“Garantizar una equitativa distribución en la participación y disfrute de los recursos financieros, materiales, culturales y tecnológicos de la Hacienda Pública y la economía nacional, mediante la concesión y facilitación de la administración y el acceso de los servicios públicos a la ciudadanía, contribuyendo así a la oportuna y eficiente prestación;

Incentivar y desarrollar las iniciativas y potencialidades locales para consolidar la gestión autónoma de los municipios como directos

ejecutores de la prestación de los servicios básicos descentralizados, mediante la adecuada planificación y administración pública de tal manera que se garantice el acceso de todas las personas y sus comunidades.

Definir claramente las relaciones y atribuciones entre el Organo Ejecutivo y los Gobiernos Municipales, en cuanto a la prestación de servicios a la comunidad, para coordinar adecuadamente la ejecución de los programas de desarrollo y asistencia de carácter nacional o local, a efecto de optimizar la utilización de los recursos, lograr mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios y evitar la invasión de atribuciones y competencias;

Fomentar y ampliar la participación de las comunidades locales en la gestión pública y en la promoción de la cultura democrática, así como promover la autogestión de estas comunidades sobre la base de sus propias potencialidades sociales, económicas y culturales;

Contribuir a garantizar una administración pública eficiente, eficaz, transparente y ágil, de tal forma que se posibilite el traslado y la optimización de los fondos percibidos por la Hacienda Pública de los contribuyentes, mediante el acceso directo de las comunidades a la administración y control de los recursos destinados a los gobiernos

²³ Díaz, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Plus Ultra, II Edición. Buenos Aires Argentina, 1980 P. 137

locales; y

Fortalecer a los gobiernos y comunidades locales, mediante la transferencia definitiva de activos, funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos concentrados en la administración central del Estado, con el objeto de que las municipalidades satisfagan de manera directa e inmediata, las demandas de su propia comunidad.”²⁴

IMPORTANCIA

La descentralización es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. La descentralización es importante porque:

- Pone fin a las relaciones jerárquicas;
- Los ciudadanos son considerados parte activa del proceso de gobierno y No mero receptor de beneficios o cortesías administrativas;
- Los ciudadanos tienen la opción de exigir una mayor gestión de los servicios públicos, dado que su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno;

- La capacidad del gobierno es constantemente mejorada para evitar los vicios y lastres de la cultura del centralismo ;
- Los ciudadanos pueden participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos;
- La relación gobernante gobernados es mas directa, justa y eficaz;
- Las instituciones de la sociedad y el Estado pueden articularse respetando ámbitos de competencia.

“La descentralización no es tan solo un ideal o un paradigma. Es ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura, un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia”²⁵.

CARACTERISTICAS

De acuerdo al concepto y a la importancia antes establecidas, la descentralización reúne las siguientes características:

- *Requiere la estructuración orgánica de las instituciones del Estado, con nuevas atribuciones según la Constitución;*
- *Selección de Autoridades para un nuevo rol dentro de la nueva estructura del Estado;*

²⁴Proyecto Legislativo FUNDASPAD-APN.1998. Iniciativa sobre Ley de Descentralización y Participación Social . p. 3

- *Actúan con independencia del Gobierno Central, controlando éste únicamente que sus actos sean dentro de la legalidad.*
- *Armonizan el marco legal de las municipalidades en materia de competencias y servicios, tributos, fiscalización, administración y finanzas; así como la relación de este marco con otras instancias públicas y privadas.*

Lo anterior supone la existencia de sujetos sociales sobre los que recae el proceso, que son, unidades con personalidad jurídico social y/o cultural, con interés común que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. Las demandas de descentralización aparecen estrechamente ligadas a las de democratización y participación. Esta última, permite encontrar mejores soluciones a los problemas y hacer más eficiente la gestión municipal, así como más democrática, representativa y legítima.

La democratización de la vida local, no es un efecto automático de la descentralización del Estado; exige condiciones adicionales como la organización comunitaria, la educación, la información, la existencia de canales institucionales, etc.

3. LA COOPERACION INTERNACIONAL

CONCEPTO

Su concepción inicial fue el de ayuda económica, social o militar dada a un país por otro gobierno o institución internacional²⁶ “...y a mediados de 1970 se incorpora la visión del combate a la extrema pobreza, es vinculante el hecho que la cooperación esta íntimamente relacionada con el desarrollo, lo que ha permitido que actualmente, surja un concepto más amplio de cooperación, que involucre mucho más factores, no solo de tecnología, modernización o extrema pobreza, si no que la cooperación internacional adquiera un carácter más humano y compartido, en el sentido que esta forma tome en cuenta el fomento del capital humano, y lo mas novedoso la protección del medio ambiente o el entorno natural...”²⁷

Existen variadas interpretaciones de cooperación internacional, todas ellas poseen las mismas características, para el caso solamente referiremos a cuatro:

Cooperación es: “El conjunto de actividades y relaciones entre los países tendientes a mejorar sus intercambios y programas conjuntos de

²⁶ Plano Jack C. y Olton Roy. “Diccionario de las Relaciones Internacionales” Traducción José Meza Nieto. Editorial Limusa-Wiley, México, DF. 1971 p.40

²⁷ Lara, Julio Salvador, Op. Cit. pág. 48

bienestar”²⁸

“la acción conjunta que se realiza entre los países y entre estos y los organismos internacionales para apoyar el desarrollo económico y social de la población”²⁹

“la relación entre dos o mas países u organismos internacionales con el objeto de colaborar en la búsqueda de objetivos explícitos o implícitos de desarrollo mutuamente aceptados”³⁰

“Cooperación para el desarrollo y su incidencia en los intentos de sistematización de las relaciones exteriores de El Salvador brinda un concepto de cooperación que además de incorporar los elementos de los anteriores conceptos suma nuevos elementos: “la cooperación internacional se concibe como aquellas actividades de préstamo e intercambio que se realizan entre gobiernos e instituciones tanto públicas como privadas de países desarrollados y subdesarrollados y/o entre otros, así como organismos internacionales, para alcanzar objetivos o intereses particulares,

²⁸ Martínez Funes, Guillermo. “Curso de Cooperación Internacional” Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Relaciones Internacionales, Grupo 02, Ciclo II, San Salvador, El Salvador, marzo 2000

²⁹ Agencia de Cooperación Colombiana. www.acc.com

³⁰ Agencia de Cooperación Chilena (AGCI) www.aagci.cl

en función del desarrollo sostenible”.³¹

ANTECEDENTES

Desde la mitad del pasado siglo XX, la cooperación internacional surge como respuesta para minimizar la brecha existente entre los países desarrollados y subdesarrollados mediante relaciones mutuas entre estos u organismos internacionales a través de programas de intercambio de bienestar.

“Después, de finalizar la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional, se manifiesta de una manera muy importante a través del Programa de Reconstrucción de Europa, canalizando mediante el Plan Marshall en la segunda mitad de la década de 1940. Por otra parte, en 1945, se consolida la Organización de las Naciones Unidas (ONU), impulsando desde sus inicios la creación de Organismos Especializados, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD en 1956) adhiriéndose la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organismos de Orden Multilateral”³² a la vez la Carta de Naciones Unidas expone un capítulo

³¹ Lara, Julio Salvador, Op. Cit. pag.. 48

³² Lara, Julio Salvador, “Cooperación para el Desarrollo y su Incidencia en los Intentos de Sistematización en las Relaciones Exteriores de El Salvador” Tesis. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, El Salvador, Abril 1998. P.1

dedicado a la Cooperación Internacional, el cual es el Capítulo IX, Artículos del 55 al 60, donde hace mención que la Organización promoverá:

- “...• Niveles de vida más elevado, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo...”³³

Otro aspecto importante de los orígenes de la cooperación internacional fue la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en esa Ciudad en 1944, en el que fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI), con capital destinado a efectuar préstamos a los países que lo necesiten y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuyo capital tenía por objeto el fomento del comercio internacional, equilibrando los pagos, la coordinación de los préstamos con otros Bancos, así como la ayuda a la reconstrucción de las economías nacionales y fomentar la inversión de capitales en el extranjero.³⁴

En resumen, las nuevas formas de relación internacional, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial se desarrollan en un marco de

acciones de intercambios comerciales y financieros con el propósito de recuperar las economías desbastadas por el conflicto; en tal sentido, la creación de organismos multilaterales de fomento de la cooperación entre los Estados a nivel internacional, dan paso al crecimiento económico y desarrollo social en Europa.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial surgió la preocupación por aspectos, tales como:

- “...• Problemas del mundo subdesarrollado y el crecimiento de los países mas industrializados;
- El desequilibrio estructural entre países; y
 - La escasez de dólares a que dio origen;
 - El desequilibrio positivo del centro acreedor mundial, con política de trasfondo con fines políticos y militares, aunque se le revistiera con la reconstrucción y el desarrollo;
 - Acciones internacionales tras la búsqueda de la cooperación internacional: Fondo Monetario Internacional (FMI), Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), Ronda Kennedy, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), entre

³³ Organización de Naciones Unidas. Op. Cit. p.7

³⁴ Lara, Julio Salvador Op. Cit. Pag.48

otros.

Es así que, el desarrollo desigual del mundo Occidental, en primer lugar, propició mayor crecimiento económico de unos pocos países y el retraso de otros, ampliándose así la brecha que los separa, el estructurar una economía mundial basada en la paradoja de que un lado, la bonanza de unos países, y del otro lado, que mientras mas necesaria es la cooperación internacional esta se vuelve cada vez mas difícil”.³⁵

Por otra parte, dentro del pasado sistema internacional económico político-militar, es decir el sistema de poder bipolar, la concepción de la cooperación internacional para el pensamiento socialista se basaba en:

- “ 1o. La coordinación de los planes de la economía;
- 2o. El comercio exterior;
- 3o. La concesión de créditos;
- 4o. La ayuda técnica y financiera
- 5o. El intercambio de experiencias en la construcción económica
- 6o. La ayuda en la capacitación de personal.

Además, la cooperación socialista del trabajo es la actividad conjunta y organizada, conforme a un plan de trabajadores libres de toda explotación y unidos entre sí por lazos de amistad”³⁶. En tal sentido, se atribuye que la semejanza entre los esquemas de cooperación tanto capitalista como socialista, su finalidad fue el desarrollo armonioso económico de los países con problemas de subdesarrollo. La variante era el tratar de alcanzar el dominio total del sistema y/o de establecer un nuevo orden internacional transformando el sistema de poder bipolar, en un nuevo sistema unipolar o sistema multipolar.

Finalmente, los logros y avances que se dieron en materia de cooperación, en el marco del desarrollo, fueron sustancialmente positivos, en contraste, “...este tipo de alianza operó básicamente solo para los países del Norte, entre el período de 1947 a 1960...”³⁷

“A partir de 1960 la Asamblea de las Naciones Unidas, proclama los Cuatro Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con miras a fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo. En el primer Decenio (1961-1970), se hizo existente la necesidad de un plan mundial de acción o

³⁵ Torres Gaytan, Ricardo. “Teoría del Comercio Internacional”. 12 Ed., Editorial Siglo XXI editores, México D.F., 1984, p.396-398

³⁶ Nikitin, P. “Economía Política”-Traducción de Domingo Arteaga, 7a. Ed. Editores Mexicanos Unidos, México, Octubre 1985, p.342, 345-346

³⁷ Lara, Julio Salvador, Op. Cit pag.48

estrategia para el desarrollo; en el segundo Decenio (1971-1980), constituyó un paso evidente en la promoción de la cooperación económica internacional sobre una base justa y equitativa; en el tercer Decenio (1981-1990) se busco la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo; en el cuarto Decenio (1991-2000) se centró la relación del afianzamiento recíproco entre la reactivación del crecimiento y el desarrollo, por un lado y el mejoramiento de la condición humana por otro”.³⁸

4. LA COOPERACION INTERNACIONAL EN AMERICA LATINA.

Para el caso de América Latina el desarrollo que la cooperación internacional ha venido manteniendo, se puede clasificar en dos etapas, la primera que comprende la década de 1960 y la segunda en la década de 1970 hasta la actualidad.

La primera etapa inicia a partir de 1960, que los países subdesarrollados comenzaron a percibir la cooperación mediante la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, creado con la finalidad de promover el desarrollo económico y social de América Latina. Esta entidad

³⁸ Nuñez Mancía, Gloria Icela. La Cooperación Española hacia El Salvador en el Contexto de la Internacionalización Económica 1992-1997. Tesis, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador, El Salvador, 1998 p. 35

financiera surge a iniciativa de los países latinoamericanos. Por otra parte, Estados Unidos al mismo tiempo pone en marcha la Alianza para el Progreso (ALPRO) en 1961, uno de los ambiciosos programas de cooperación bilateral, por la amplitud de sus pretensiones donde la mayor parte de los países latinoamericanos se ven involucrados, cuyos objetivos se pueden apreciar, como un programa para defender el capitalismo y la seguridad nacional de Los Estados Unidos de América ante los avances del Comunismo en América Latina, por ejemplo: La Revolución Cubana a finales de los 50's.

A partir de 1964, comienza a registrarse en los países latinoamericanos un manejo de la cooperación internacional, principalmente técnica a través de las relaciones entre los gobiernos del área, de esta manera, se sitúa la primera etapa de la cooperación internacional en la región; así por ejemplo el gobierno chileno inició el manejo centralizado de la cooperación técnica por medio de la Oficina de Planificación Nacional.- En el caso del Estado de El Salvador, lo fue el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica el cual tenía alguna responsabilidad en el manejo de la cooperación internacional financiera y técnica.

La segunda etapa comienza a mediados de la década de 1970,

produciéndose un replanteo de la cooperación internacional, consistiendo en el que el desarrollo se alcanzará en la medida que desaparezca el problema de la extrema pobreza.

En varios países de la región se producen cambios en el manejo de los recursos en materia de cooperación, con la finalidad de mejorar los resultados de la misma en el ámbito de planificación nacional. En El Salvador se observan estos cambios administrativos con la creación de la Secretaria de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, conocido mas bien como el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), quien asumió las facultades, obligaciones y compromisos del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Para las décadas de 1980 a inicios de 1990 en el caso salvadoreño, el esquema de la cooperación centralizada se mantuvo a lo largo de dicho período.

Finalmente, en el actual período son las fuentes bilaterales, las que ponen en mayor uso el tipo de cooperación mixta o combinada, como por ejemplo lo financiero y lo técnico, lo reembolsable y no reembolsable, en donde en

ocasión alguna parte del crédito cedido, se es condonado.

En resumen, la cooperación internacional ha venido evolucionando en América Latina, ya que la primera etapa de la cooperación en América Latina inicia desde 1960 hasta mediados de 1970 que se caracterizó por una cooperación centralizada y mayormente en la modalidad de cooperación técnica entre los países de la región; por otro lado, la segunda etapa, comenzó con una visión mas realista a la necesidad de la sociedad, pues, su problema principal es el combate a la extrema pobreza, que es sin duda el objetivo principal. Finalmente en los inicios de la primera década del año 2000, el objetivo primordial, el de combatir la extrema pobreza no ha cambiado, sino que se han incorporado variables, tales como, la democratización de las sociedades latinoamericanas, mayor acceso a los servicios públicos, entre otros.

IMPORTANCIA

Las relaciones que se establecen entre los países, desde 1945, en el ámbito de sus gobiernos y sociedades civiles, han venido desarrollándose a través de relaciones cada vez mas estrechas; en lo comercial, político y militar o en la transferencia de conocimientos técnicos.- De esta relación, ha surgido el objeto de colaborar en la

búsqueda de soluciones explícitas o implícitas mutuamente aceptados.

Como resultado a las relaciones entre gobiernos, la cooperación internacional ha tomado gran importancia:

En primer lugar, la cooperación internacional se vuelve importante en el aspecto técnico-científico, debido a la transferencia de conocimientos en la administración y producción en nuevas áreas de la economía nacional, movilizando recursos humanos y técnicos para el intercambio de conocimientos y experiencias entre los países.

En segundo lugar, es importante en el aspecto financiero, ya que la cooperación internacional permite que el país receptor se provea de recursos financieros, sean estos donaciones o créditos, permitiendo que se utilicen para realizar obras sociales que incentiven la inversión pública con la construcción de infraestructura, en carreteras, puertos, aeropuertos o para hacer llegar en forma de préstamos a pequeños agricultores como tal es el caso del Banco de Fomento Agropecuario en El Salvador. Por otra parte estos recursos financieros son elementos importantes en la planificación de Presupuesto General de la Nación.

Finalmente, en tercer lugar la cooperación internacional es importante en el aspecto de desarrollo social y cultural, que permite a una determinada sociedad a través de los aspectos técnicos y científicos como financieros mitigar algunas necesidades, incorporando nuevos elementos culturales y creando infraestructura adecuada para que tengan acceso a vivienda, salud y educación.-

OBJETIVOS

En el marco de la Cooperación Internacional hay diferentes actores, como los Estados y Organismos Internacionales, quienes comparten intereses mutuos, los cuales sirven de enlaces para que se puedan lograr intercambios de cooperación a nivel bilateral o multilateral.

La comercialización y/o inversiones es un objetivo entre los Estados y Organismos Internacionales desde hace mucho tiempo, ya que ha venido dominando el escenario internacional. Sin embargo, a lo largo de la historia existen también objetivos humanísticos, que no son mas que un cabildeo entre el donante y el receptor de la cooperación, en donde los segundos deben cumplir los objetivos políticos,

previamente determinados en dicha negociación.

La cooperación internacional presenta variados aspectos complejos, sus objetivos se manifiestan como los siguientes:

“ Fortalecer los procesos democráticos que siguen los países:
Mejorando para tal fin las condiciones económicas, sociales y políticas;

Apoyar el proceso de modernización del aparato productivo: Mediante la evaluación, capacitación, transferencia de tecnología y el apoyo a la investigación aplicada;

Fortalecer los niveles de atención a la población en situaciones de extrema pobreza:

En tal sentido que sea perceptible en el corto plazo una mejoría de los indicadores sociales básicos;

Fortalecer la eficiencia del Estado:

Para tal fin debe de llevarse a cabo el proceso de inversión pública y gestión institucional;

Aumento de la productividad humana:

Mediante la educación y la capacitación”³⁹.

5. TIPOS DE COOPERACION

En los tipos de cooperación que un Estado brinda, se toman en cuenta algunos de los siguientes criterios, que sirven para definir el tipo de cooperación que se destinará:

De acuerdo al número de los actores o de las partes involucradas la cooperación internacional se puede distinguir:

La cooperación bilateral: *“es aquella en que actúan dos países o instituciones de estos. Bajo este tipo de cooperación, la mayor parte de los países del mundo sostienen este tipo de relaciones, por ejemplo: El Salvador, percibió en concepto de cooperación no reembolsable por parte de Alemania un monto de \$30.4 Millones de Dólares de los Estados Unidos de América entre junio de 1996 y mayo de 1997, destinados a financiar proyectos en las áreas de salud, educación, capacitación técnica, vivienda y medio ambiente”⁴⁰*

La Cooperación Multilateral: *“Es aquella en que interviene un*

³⁹ Nuñez Mancia, Gloria Icela. La Cooperación Española hacia El Salvador en el Contexto de la Internacionalización Económica 1992-1997. Tesis, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San

Organismo Internacional Público, es decir, donde la representación de los miembros corresponde a Autoridades Oficiales. En este tipo de cooperación intervienen fuentes como los Organismos Financieros Internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Organismos Especializados de orden multilateral como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de Estados Americanos (OEA), que pueden también financiar a programas regionales de cooperación a través de proyectos”⁴¹.

La Cooperación Multi-Bilateral: *“Es denominada así cuando en su ejecución intervienen dos países que cooperan y un tercer país o un organismo internacional financia la cooperación”⁴²*

Por el tipo de recuperación existen las siguientes modalidades de cooperación, los cuales son:

Cooperación Financiera no Reembolsable: Es el otorgamiento de recursos financieros con carácter de donación transferidos a un determinado país receptor.

Salvador, El Salvador. 1998. P. 7-8

⁴⁰ Lara Julio Salvador, Op. Cip. P.48

Cooperación Financiera Reembolsable: Es aquella cooperación sujeta a pago, devolución o reembolso, se traduce contractualmente en un préstamo de consumo mutuo. (conocida también como Créditos Blandos).

Cooperación Técnica: Puede considerarse como un instrumento de intercambio científico cultural, económico a través del cual el gobierno hace concurrir al país las experiencias y progresos alcanzados por otros países con mayor ventaja comparativa y cuya incorporación a las condiciones estructurales y socio-económicas vienen a completar los esfuerzos nacionales que se requieren para fortalecer las acciones que realicen los diferentes sectores en procura de un mayor nivel de desarrollo. Es también conocida como cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)

De acuerdo a su orientación

Cooperación Técnica Comercial: Busca ampliar el comercio

⁴¹ CINDA-PNUD. Manual de Gestión de la Cooperación Internacional. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Capítulo IV p. 47. 1992

con terceros países a través de ciertos instrumentos y mecanismos como el sistema generalizado de preferencias y la promoción comercial.

Cooperación Industrial: *Este instrumento de cooperación involucra al menos dos aspectos: a) Reuniones empresariales y b) Seminarios de información a cerca de las posibilidades de inversión en los países receptores.*⁴³

La ayuda alimenticia: *Busca paliar situaciones de escasez alimentaria en los países menos desarrollados mediante el envío con carácter de donación de alimento.*

La Ayuda Humanitaria: *Tiene por objeto ayudar a víctimas de catástrofes naturales: sequía, terremotos, inundaciones, conflicto generados por el hombre, como guerras civiles, esta se hace efectiva mediante el envío de bienes y equipos de primera necesidad.*

⁴²Nuñez Mancía, Gloria. Op. Cit. p.61

⁴³ Nuñez Mancía, Gloria. Op. Cit. p.61

Subvenciones a Ong's: *Consiste en fondos transferidos por el Estado cooperante para la ejecución de proyectos de desarrollo aunque en este caso la administración de cada país no gestiona la ayuda directamente, sino los recursos son asignados a organismos no gubernamentales representativos de los Estados cooperantes u organismos del país receptor que tengan el mismo ideal de desarrollo.*

Finalmente, se pueden mencionar otros tipos de cooperación, tales como: Cooperación Técnica para la Protección del Medio Ambiente, Cooperación Técnica para el Ahorro y Protección de Energía, Capacitación y Becas y Adquisición de Equipos; entre otros.

También los tipos de cooperación dependerán del número de actores o partes involucradas; los que por un interés mutuo determinarán los instrumentos o modalidades de la cooperación. Por otra parte los Estados receptores deberán incluir en sus políticas exteriores la búsqueda de fuentes de cooperación que permitan a la sociedad alcanzar verdaderos cambios, a través de la transferencia de recursos.

6. DESARROLLO SOCIAL

CONCEPTO

Antes de conceptualizar el desarrollo social es necesario definir en que consiste el desarrollo, debido a que el aspecto social es solo una parte del endamiage del desarrollo.

En tal sentido, “El desarrollo es un proceso histórico de naturaleza complejo y conflictivo, que no solo implica cambios estructurales en las esferas de la economía, la cultura, la organización social y política, sino una enérgica movilización del esfuerzo interno y un pleno desarrollo de las fuerzas productivas. Por lo anterior, el desarrollo sólo es posible independiente de sociedades que pueden movilizar el potencial de su esfuerzo”⁴⁴.

Así mismo, se puede conceptualizar, “Como la combinación de los cambios mentales y sociales de una población”⁴⁵.

Desde el punto de vista filosófico el desarrollo es “Proceso de automovimiento desde lo inferior (desde lo simple) a lo superior (a lo complejo), que pone de manifiesto y realiza las tendencias internas y

⁴⁴ Brand, Salvador Osvaldo. Diccionario de Economía. Editorial Jurídica Salvadoreña. 1998. San Salvador, El Salvador, p. 250

la esencia de los fenómenos, los cuales conducen de uno nuevo. El desarrollo es un proceso inmanente: el paso de lo inferior a lo superior, lo superior se produce porque en lo inferior se hallan contenidas, en estado latente, las tendencias que conducen a lo superior, y lo superior es lo inferior desarrollado”⁴⁶

También, “...el desarrollo parece indicar que numerosos factores, económicos y no económicos concurren para dar el impulso ascendente. Las condiciones del desarrollo, aún del estrictamente económico, no pueden expresarse en simples términos cuantitativos, existen elementos económicos que impulsan...”⁴⁷

También es, “un proceso multidimensional que lleva consigo la reorientación y reorganización de los sistemas económicos y sociales y es un proceso que no se limita a llevar los niveles de renta, generando transformaciones importantes en las estructuras económicas, políticas y sociales, a la vez debe de transformar las costumbres de la gente”⁴⁸

⁴⁵ Decoufle, André-Clement. El Tercer Mundo en el Año 2000. Compilación de Pierre Massé. Traducción de Miguel Enriquez, Editorial Diana, México DF. 1973. Pag.189

⁴⁶ Rossental MM y Ludin, PF. Diccionario Filosófico. Ediciones Tecolut. México, DF.1971. Pag.113-114.

⁴⁷ Benko, Francois. La Revolución Industrial en El Mundo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Tesis de Grado. Caracas, Venezuela. 1965.p.23

⁴⁸ Funes, Guillermo. Opcit. P.40

A partir del establecimiento del concepto de desarrollo, se pueden establecer las siguientes definiciones de desarrollo social, tomando en cuenta que este “se define en función del bienestar de la población, cuya energía e iniciativa lo impulsan. Las características de la población determinan la naturaleza y la orientación del desarrollo humano sostenible”.⁴⁹

Por lo tanto, “Debe entenderse al Desarrollo Social en su sentido más amplio como involucrando un progreso hacia niveles de vida más alto, mayor igualdad de oportunidades y consecución de algunos derechos humanos básicos...reforzamiento de la capacidad de los individuos para controlar sus propias vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas.”⁵⁰

Finalmente, el desarrollo social se concibe como el proceso donde convergen el crecimiento económico acentuando las fuerzas de producción y por otro lado las esferas de pleno empleo, educación, los servicios de salud, la vivienda, la asistencia social siendo duradero, fructífero y constante; y haciendo del desarrollo social que

⁴⁹ CEPAL. Op. Cit. P.71

⁵⁰ www.eurosur.org/guiadelmundo/temas/desarrollo_social/ Ex-Secretario General de la ONU Boutrus Ghali.

este sea sostenible y sustentable. Por lo tanto, el desarrollo social se comprende como un crecimiento hacia el mejoramiento del nivel de vida, o bienestar de los seres humanos.

ANTECEDENTES

Uno de los principales antecedentes históricos del fenómeno de desarrollo “es el inicio de la Revolución Industrial en Inglaterra en el reinado de Jorge III y al inicio del reinado de su hijo Guillermo IV (1830), transformando la estructura productiva, desarrollándose de una economía artesanal hacia la economía industrial. El proceso de desarrollo en esta época se concentró en la propiedad rural como factor de crecimiento, técnica en la investigación de los suelos haciéndolos mas fértiles; también la introducción de herramientas (como resultado se paso de la agricultura artesanal a la agricultura desarrollada); asimismo, el transporte terrestre, fluvial y férreo se desarrolla transformando en carreteras los caminos, construcción de canales y fuentes sobre los ríos y construcción de líneas férreas; por otra parte, la población económicamente activa de las áreas rurales es absorbida por el nuevo proceso industrial; es así también, que la industria se fortalece con invenciones e innovaciones, como por ejemplo, las máquinas de vapor y las locomotoras; y al lado de todo lo mencionado también el crecimiento demográfico aumento significativamente la demanda de bienes y servicios.

Es a partir de todos los eventos históricos antes mencionados, que trae consigo el desarrollo del capitalismo. Inglaterra se abre paso al mercado mundial, universalizando las relaciones de producción y logrando obtener hegemonía política, ideológica y militar”.⁵¹

Finalmente el desarrollo permitió que otros estados como Francia, Estados Unidos, Rusia, Japón, entre otros en el transcurso del tiempo, alcanzaron niveles tecnológicos, transformando sus estructuras económicas, beneficiando de esa manera a la población, obteniendo de esa forma mejores niveles de vida.

CONDICIONES/REQUERIMIENTOS

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), son condiciones para el desarrollo los siguientes aspectos:

“La paz como base fundamental:

La falta de desarrollo acrecienta la tensión internacional y constituye a que

⁵¹ Lucha, Carlos Gustavo. Curso: Países Desarrollados. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Escuela de Relaciones Internacionales, Grupo 02, Ciclo II, septiembre de 1997.

se percibe una variedad de poderío militar, lo que a su vez vuelve a aumentar las tensiones.

El control de los armamentos y el desarme reducen las amenazas de destrucción, de declinación económica y de tensiones que pueden desembocar en una guerra.

La existencia de un mundo con menos gastos militares, instituciones militares menos poderosas y menores existencias de armas y donde las actividades militares no causen tanta destrucción ambiental, no es solo conveniente en si mismo, sino que además es propicio para el desarrollo.

La paz y la seguridad internacionales:

Exige la adopción del desarrollo incluso durante los conflictos, e indica que el desarrollo, cuando se lleva adelante con éxito es una forma mas de definir la paz.

La economía como motor del progreso:

El crecimiento económico es el motor del desarrollo en general. Sin crecimiento económico no puede haber aumento sostenido de los niveles de consumo estatal o familiar, de la formación de capital publico o privado, de la salud, del bienestar y de la seguridad.

Acercar la tasa de crecimiento económico es una condición para ampliar la base de recursos y en consecuencia, tecnológica y social. Si bien, el crecimiento económico no garantiza una justa distribución de los beneficios no la protección del entorno físico, sin crecimiento económico no habrá recursos materiales para hacer frente al deterioro ambiental ni será posible aplicar con eficacia programas sociales a largo plazo. La ventaja del crecimiento económico está en que aumenta la gama de elecciones humanas.

El medio ambiente como base de la sostenibilidad:

El medio ambiente, impregna todos los aspectos del desarrollo y ejecuta a todos los países independientes en su nivel de desarrollo.

Desarrollo y medio ambiente no son conceptos independientes ni es posible abordar con éxito uno de los sin hacer referencia al otro. El medio ambiente es un recurso para el desarrollo, su condición es una importante medida y su conservación una preocupación constante del desarrollo. El éxito del desarrollo exige una política que tenga en cuenta consideraciones ambientales.

Los recursos naturales de un país suelen ser sus factores de desarrollo de mas fácil acceso y explotación. La medida en que esos recursos están bien

gestionados y protegidos influye notablemente en el desarrollo en las posibilidades de progreso de la sociedad.

La justicia como pilar de la sociedad.

El desarrollo social se produce en un contexto social concreto y en respuesta a condiciones concretas de las sociedades.

Las condiciones sociales existentes son el punto de partida para las actividades de desarrollo. En gran medida, determinan sus prioridades y su orientación. En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza, las enfermedades y las necesidades de educación y de medios de sustento sostenibles son los objetivos prioritarios y un apremiante para el desarrollo.

La democracia como buen gobierno.

Al considerar la democracia en el contexto del desarrollo es preciso centrarse más en los procesos y en las tendencias que en los acontecimientos. Desde esa perspectiva, resulta más evidente el vínculo natural entre desarrollo y democracia. De la misma manera que el desarrollo es más un proceso que un suceso, la democracia debe considerarse un proceso que evoluciona y debe mantenerse en el tiempo. La democracia y el desarrollo están relacionados de diversas formas fundamentales. Están relacionadas porque la democracia ofrece la única

base a largo plazo para mantener intereses opuestos de carácter étnico, religiosos y cultural de forma que se reduzca al máximo los riesgos de conflictos internos violentos. Están relacionadas porque la democracia es inherente al tema del gobierno, que afecta a todos los aspectos del desarrollo. Están relacionadas porque la democracia es un derecho fundamental, cuyo logro es ya por sí un paso importante hacia el desarrollo. En relacionadas por que la participación de los pueblos en los procesos de adopción de decisiones que les afectan es un principio básico del desarrollo”.⁵²

IMPORTANCIA DE DESARROLLO SOCIAL

La importancia del desarrollo social se enmarca en dos aspectos importantes:

“En primer lugar, los problemas de desarrollo social únicamente se afrentaran mediante políticas nacionales como internacionales, debiendo prestar mas atención a la reducción de la pobreza, acceso a la salud, oportunidad a viviendas dignas y la reducción del desempleo. Los gobiernos, las empresas y los sindicatos tienen ahora mas responsabilidad que antes en lo relativo a facilitar la adaptación y la movilidad del trabajador y de ofrecer capacitación y protección

⁵² Comisión Económica para América Latina (CEPAL). I. Introducción: ¿Por qué se necesita un programa de

social. Además, cambiar actitudes de modo de adaptarlas a la evolución de las necesidades de los individuos y las sociedades. La enseñanza impulsa la igualdad de oportunidades, con lo que contribuye a una mayor equidad. Una educación de base amplia y flexible puede impulsar el progreso en todas las dimensiones del desarrollo, a saber dimensiones políticas, económicas, ambientales y sociales.

En segundo lugar, en el desarrollo social es importante porque se promueven la participación popular en todos los niveles de la sociedad, a fin de alcanzar todo su potencial; donde la población participa activamente en la formulación de sus propios objetivos y hace oír su voz en los órganos normativos a la vez que intenta seguir el camino que considere mas apropiado hacia el desarrollo. No obstante para que se lleven a cabo los aspectos anteriores, debe de existir mas democracia y una sociedad hábil y fuerte para que el gobierno este consiente del costo social de sus políticas”⁵³.

CARACTERISTICAS

El concepto de desarrollo social engloba factores que posibilitan y contribuyen a dicho proceso, entre los cuales se pueden mencionar: la subsidiariedad, solidaridad, autogestión, capacitación y participación de las comunidades. Por otra parte, el desarrollo social se comprende como un crecimiento hacia el mejoramiento del nivel de vida, o bienestar de los seres humanos; el cual comprende las siguientes características:

- *Mejoramiento de la calidad humana;*
- *Desarrolla las potencialidades del ser humano;*
- *Lograr una vida digna de plena realización;*
- *Garantiza seguridad;*
- *Existe respeto a la pluralidad cultural y diversidad étnica*
- *Acceso a la educación y a la formación técnica y profesional*
- *Garantía de crecimiento económico con equidad social;*
- *Superación de los niveles de pobreza extrema*
- *Creación de empleo.*

En conclusión el desarrollo social, no puede ser separado del crecimiento económico, pues el segundo provee al primero, de la base

para contar con los recursos financieros, que permitan invertir en acciones que coadyuven a elevar la calidad de vida de las personas para satisfacer mas eficientemente las necesidades de los seres humanos.

7. FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALIDADES

En El Salvador existe un total de 262 municipalidades, estas varían, en cuanto a su organización, administración, funciones, políticas, estrategias y a sus recursos humanos, materiales, financieros y de acuerdo al partido político que la gobierna. También distinguen a un municipio de otro el número de habitantes, la extensión territorial y el nivel de pobreza que tiene cada municipio.

A pesar de las diferencias y similitudes los gobiernos municipales se amparan para desarrollar sus funciones en la misma base legal que se puede contemplar en la Constitución de la República de El Salvador y el Código Municipal.

Específicamente, se puede mencionar en la Constitución en los Arts. 200 al 207 contempla la administración política, requisitos,

atribuciones, competencia, desarrollo, autonomía y funcionamiento de los gobiernos locales.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 200 de la Constitución de la República, “determina la administración política, la división territorial de la República y en departamentos cuyo número limite fijara la Ley, donde en cada uno de ellos habrá un Gobernador Propietario y un Suplente, nombrados por el Organo Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la Ley.”

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura organización administrativa de la municipalidad debe guardar conformidad con los principios de administración moderna y de acuerdo a las disposiciones legales aplicables a esta área, no obstante la municipalidad establece una estructura organizativa que define claramente las competencias y responsabilidades de cada unidad administrativa, niveles de autoridad, líneas de mando y de comunicación, de tal manera que se cumpla con los planes institucionales que dicta internamente la municipalidad.

FUNCIONES

Las funciones definidas por la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, en lo que respecta a las normas técnicas de control interno, al igual que las normas que rigen o son dictadas por el Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM), en el Manual de Organización y funciones. Para las municipalidades siguen cinco lineamiento como: planeación, organización, dirección, ejecución y control.

- **PLANEACION:** *Esta es donde la municipalidad se encarga de prever necesidades, elegir alternativas de desarrollo, seleccionar objetivos, establecer políticas, normas, programas, procedimientos y presupuesto y adoptar decisiones para alcanzar los objetivos planificados.*
- **ORGANIZACION:** *La municipalidad determina actividades necesarias y la agrupación para el cumplimiento de los objetivos: al igual que asignar estas actividades a las unidades o personas responsables de desarrollarlas y disponer lo necesario para que las funciones de autoridad y coordinación se desarrollen eficazmente.*
- **DIRECCION:** *La dirección se encarga de guiar, supervisar el trabajo*

de los subordinados, orientados, incentivar su iniciativa motivarlos y encaminar su esfuerzo a la obtención de los objetivos señalados.

- **EJECUCION:** *La ejecución se encarga de velar que se acaten las directrices y llevarlas a la práctica, desarrollando los planes, programas y proyectos, realizar el trabajo asignado, revisar las formas y procedimientos en el desarrollo del trabajo, al igual que evitar la demora en la realización de las actividades.-*
- **CONTROL:** *Cuando se refiere al control se puede decir que es el que se encarga de medir resultados de toda actividad, detectar y corregir las desviaciones que se produzcan en el desarrollo de los planes, objetivos, políticas, normas, programas, procedimientos, presupuesto y volúmenes de trabajo.-*

SERVICIOS MUNICIPALES

Las municipalidades prestan los servicios públicos de Alumbrado, aseo, mantenimiento de pavimento, mercado, rastro, transacciones de ganado, cementerio, Registro de Estado Familiar, Registro de Ciudadanos, etc.

No obstante, la municipalidades cuentan con recursos de

infraestructura y espacios para el desarrollo social y actividades cotidianas de las personas como por ejemplo: lavaderos públicos, sanitarios públicos, canchas deportivas, parques, clínicas comunales, profesores que prestan sus servicios en los cantones mas remotos, casa comunales y policía municipal.

RECURSOS

La Alcaldía Municipal debe explotar ciertas riquezas o potencialidades para producir servicios que beneficien a la población. Estas varían de acuerdo a las demandas de la sociedad, a las dimensiones del municipio, al nivel de pobreza; así como a la ayuda que dicha institución recibe por parte del gobierno central que actualmente es el 6% del Producto Interno Bruto del país; entidades no gubernamentales y empresas privadas, que les interesa participar en el desarrollo local del municipio. Dentro de estas riquezas o recursos se distinguen tres tipos:

- **FINANCIEROS:** *Las Alcaldías han mostrado diferentes fuentes generadoras de recursos financieros que se pueden obtener a través del pago de impuestos, tasas municipales, multas e intereses moratorios, tasas de reintegro y otros ingresos no*

clasificados, tales como donaciones internacionales o nacionales y prestamos bancarios que los municipios gestionan.

- **RECUROS HUMANOS:** *Este es el elemento eminentemente activo y el que contribuye creativamente a las soluciones de los problemas dentro de la organización y también este recurso se expone a constantes variaciones, pues el personal de las alcaldías responde a las necesidades que la población presenta en un momento dado, como por ejemplo, ante el estado de emergencia, provocado por lo terremotos del año en curso, el número de personal ha mostrado ciertas variaciones, pues en enero y febrero se necesitan más empleados que en el mes del año dos mil, debido a las nuevas necesidades que se tienen que suplir.*
- **RECURSOS MATERIALES:** *Las alcaldías cuentan con dos tipos de recursos materiales: BIENES MUEBLES: dentro de estos se identifican el equipo mobiliario, maquinaria y equipo rodante; y por otra parte se encuentran los BIENES INMUEBLES: Son todos aquellos edificios, terrenos y áreas verdes municipales.*

MARCO NORMATIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

El marco normativo de los gobiernos municipales se contempla en los Artículos 202 hasta el 207 de la Constitución de la República de El Salvador, de donde se deslinda, según el “Art. 202 Cn. determina que “... para el gobierno local los Departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Consejos formados de un Alcalde, un Sindico y dos o mas regidores cuyo numero será proporcional a la población.”

De conformidad a lo establecido en el Art. 203 de la Constitución de la República de El Salvador “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 generados para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas; al igual estarán obligados a colaborar con otras instituciones publicas en los planes de desarrollo nacional o regional”.- También se puede citar el Art. 207 Cn. que expone: “Los fondos municipales no se podrán

centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los municipios”.

Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley que establezca el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso. Para ello, de conformidad a lo establecido en el Art. 204 Cn. el gobierno municipal tiene las siguientes atribuciones:

“1o. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una Ley general establezca aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará a publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial y transcurridos que sean ocho días después de su publicación será obligatorio su cumplimiento;

2o. Decretar su presupuesto de Ingresos y Egresos;

3o. Gestionar libremente en las materias de su competencia;

4o. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;

5o. Decretar las Ordenanzas y Reglamentos Locales;

6o.Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa.”

Además, el Código Municipal tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la Organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios; que en el Art. 4 determina las atribuciones siguientes:

“Art. 4 Compete a los Municipios:

- 1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rurales de la localidad;*
- 2. Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades;*
- 3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;*
- 4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes.*
- 5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.*
- 6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.*
- 7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y*

explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio.

- 8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.*
- 9. La promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola, artesanal y de los servicios...”*

En conclusión, la gestión pública en El Salvador, es administrada de manera centralizada por parte del ejecutivo; es decir este mantiene la concentración total de competencias públicas en un centro de acción constituido por el Estado. Las instituciones o entidades estatales tienden al logro de sus fines, objetivos y metas gubernamentales en atención a las políticas establecidas; así mismo, la administración pública es un proceso que transforma los recursos financieros en los servicios públicos que la sociedad recibe.

Por otra parte, los gobiernos municipales en El Salvador reciben del gobierno central un porcentaje del 6% total del presupuesto general de la nación, asignación de recursos insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas o básicas que la población relativa a sus territorios no percibe. Los

municipios son de mucha importancia, debido a que éstos están próximos a los problemas sociales y económicos que atraviesan sus ciudadanos, teniendo la oportunidad de satisfacer necesidades del desarrollo social y económico con mayor prontitud.

En tal sentido, los recursos provenientes de la cooperación internacional, son canalizados a través del Ejecutivo, en forma centralizada, motivo por el cual los recursos financieros o técnicos pueden prestarse a ser utilizados para el enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios en turno, o para otros fines partidistas. El valor esencial de la cooperación se concentra en permitir el desarrollo de actividades de los Estados y entre estos, con organismos internacionales que conduzcan a préstamos e intercambios para el mejor aprovechamiento de dichos recursos.-

La relación entre distribución equitativa de los recursos, municipios y cooperación internacional es igual a mitigar algunas de las necesidades de la población, promover niveles de desarrollo social y económico y satisfacer las necesidades colectivas dentro del ámbito del ordenamiento jurídico.

En otras palabras, alcanzar desarrollo social, donde convergen el crecimiento económico acentuando las fuerzas de producción y por otro lado las esferas del pleno empleo, educación, los servicios de salud, la vivienda, la asistencia social, haciendo del desarrollo social sostenible y sustentable, a la vez se comprende el desarrollo económico dentro del marco de un crecimiento hacia el mejoramiento del nivel de vida, o bienestar de los seres humanos.-

Finalmente, los términos, tales como: Gestión Pública, Descentralización, Cooperación, Desarrollo Social y Gobiernos Municipales, son la base teórico conceptual para proponer la descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales para alcanzar el desarrollo social.

CAPITULO II

LA GESTION PUBLICA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL SALVADOR

En El Salvador, la cooperación internacional es relevante en la gestión pública, ya que los recursos financieros provenientes de donaciones y empréstitos son parte sustancial para completar el Presupuesto General de la nación. Por ejemplo, el Presupuesto General para el año 2002 ascendió a 2 mil 504 millones de dólares, siendo el 27% financiado a través de préstamos, provenientes de la cooperación internacional. Además la gestión pública no es más que un proceso que transforma los recursos en servicios públicos que la sociedad recibe, a través de diferentes actividades que las dependencias estatales ejecutan para el logro de sus metas gubernamentales, en atención a las políticas establecidas.

Así mismo, el intentar establecer un desarrollo sostenible y sustentable depende en alguna medida de la eficiente gestión pública que realice el

Ejecutivo, trayendo como resultado un crecimiento económico y en consecuencia el mejoramiento del nivel de vida o bienestar económico y social en la población salvadoreña.

Por lo tanto, el objetivo del presente capítulo es el describir cómo esta normado el manejo de la cooperación internacional y como el Gobierno de la República de El Salvador la maneja.-

La gestión pública ejecutada por el Estado de El Salvador en el ámbito de la administración de la cooperación internacional, detallando en primer lugar, la administración de la cooperación internacional en El Salvador; segundo la Gestión de la Cooperación Internacional; y en tercer el manejo de la cooperación internacional en El Salvador entre 1998-2001.

1. EL MANEJO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL.

PLANIFICACION DE RECURSOS:

La planificación de recursos se hace necesario, debido a la existencia de necesidades de desarrollo, sean estas de carácter social, político o económicos.

La planificación de recursos “Concerniente al desarrollo de la economía nacional es la elaboración de los planes y la organización de su cumplimiento en períodos de un año; con la puntualización de las tareas por semestres o trimestres”⁵⁴. La planificación, así mismo, puede clasificarse de la siguiente manera:

Desde el punto de vista “macroeconómico”

La planificación es un instrumento para formular y ejecutar políticas coherentes de desarrollo expresables en términos cuantitativos y cualitativos... con la planificación se quiere encontrar una respuesta que corrija o sustituya lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es, por tanto, ofrecer criterios distintos para asignación de recursos, sobre cuya base se decidan las acciones directas del sector público o se fundamente la acción gubernamental indirecta que representa la utilización de los distintos instrumentos de política económica.

La formulación de un plan tiene la incorporación de criterios técnicos y

⁵⁴ Zhanin Makarova, Borisov. Diccionario de Economía Política. Traductor. Augusto Vidal Roget. III Edición, Editorial Grijalbo. México, D.F., 1983. P.170-174

decisiones políticas; por lo que, el proceso de planificación se tiene que ejecutarse dentro de marcos de organización y administración que faciliten y estimulen el cumplimiento de las decisiones políticas fundamentales.

El hecho de que un plan tenga que incorporar objetivos de largo plazo y todo un conjunto de proyecciones, no le asigna el carácter de un pronóstico o predicción de lo que ocurrirá en el futuro; por el contrario, lo que se trata no es de anticipar lo que puede ocurrir, sino lo que tiene que hacerse para alcanzar determinados objetivos o metas”⁵⁵

Desde el punto de vista de la planificación e investigación administrativa

En otro orden, existe la planificación administrativa “es aplicada a la fase interna de la administración gubernamental,... está basada esencialmente en la investigación y los hechos. Comprende estudio, recolección de datos, investigaciones e informaciones. Los datos se organizan para que revelen su significado exacto con relación a los objetivos de la organización. La finalidad es definir los propósitos y

⁵⁵Brand, Salvador Osvlado. Diccionario de Economía. Editorial Jurídica Salvadoreña, San Salvador, El Salvador. 1998. P. 590-594

objetivos para alcanzar, conocer todos los factores que hay que tomar en cuenta y la información necesaria, para realizar el trabajo y luego encontrar el mejor camino para llevarlo a cabo”⁵⁶

Planificación Económica y Social

“... las planificaciones económica y social se encuentran enlazadas....- Esta afirmación se hace mas clara con los programas de construcción de viviendas para trabajadores, que son una mezcla de planificación social, económica y física....- Un orden económico planificado sería aquel en que los aspectos esenciales de la producción y consumo de las mercancías y servicios no solo se planificara por anticipado, sino también se controlara por el Estado..., mas que imponer control inmediato sobre los procesos económicos básicos, están por un proceso evolutivo de planificación mientras se procure preservar la esfera de la iniciativa y las oportunidades individuales....- Muchos ejemplos de planificación económica y social podrían citarse, de la importancia de la planificación y como encaja dentro del estudio de la administración pública. La expansión de ésta hacia las reformas sociales y la legislación, requiere que el administrador sea un

⁵⁶Ministerio de Hacienda. Conferencias dictadas en el Centro de Capacitación sobre Administración Pública Tomo I: Planificación Capitulo XVI. José Galván Escobedo. Editadas por la Dirección General de Personal. San Salvador,

planificador social, aún cuando esté en contra de dicha tendencia. La tremenda carga que para los gobiernos nacionales y locales significa el aumento de la población en los asilos y hospitales, requiere una planificación económica para atender a esta gente y una planificación social para incorporarla a la vida ciudadana”⁵⁷

En resumen, la planificación no es una actividad aislada que se concentra en una oficina de planificación, si no debe ser una parte importante de los procedimientos cotidianos de todas las actividades. Cada subdivisión administrativa deberá tener respectivos planes y así mismo planificadores.-

En tal sentido, la cooperación internacional es un componente importante para satisfacer necesidades. Es así, planificando y gestionando recursos como puede lograrse a palear las necesidades de la sociedad. Los recursos a gestionarse a nivel internacional por cualquier Estado pueden ser financieros, de intercambios de conocimientos, es decir, científico o técnicos y en donaciones de especie. Para el caso del Estado de El Salvador, es necesaria la debida planificación y coordinación de las diversas actividades que la

El Salvador. Julio-Septiembre 1995. P. 25

⁵⁷ Ibid.

Administración Pública ejecuta. El Organo de Gobierno que le corresponde “velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos” (Art. 168 Ord. 15 Cn) es el Organo Ejecutivo. Es así que, el Ministerio de Relaciones Exteriores le compete según el Art. 32 del Reglamento Interno del Organo Ejecutivo “Art. 32. Compete al Ministerio de Relaciones Exteriores:

- 1. Conducir las relaciones con los gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador;*
- 2. Gestionar, negociar, firmar y denunciar tratados, convenciones y acuerdos internacionales, oyendo la opinión de la Secretaria interesada, cuando fuere necesario...”⁵⁸*

En el marco de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, la planificación de los recursos es la siguiente: Primero, conduciendo las relaciones con actores internacionales, tanto públicos como privados, entablado negociaciones con esos actores internacionales para ser beneficiados con proyectos y programas de desarrollo económico o social; Segundo: La planificación inicia a través de la

⁵⁸República de El Salvador, Reglamento Interno del Organo Ejecutivo. Decreto Ejecutivo. No. 24 de fecha del 18 de abril de 1989. Diario Oficial No. 70. Tomo 303. Del 18 de abril de 1989.

gestión de tratados, convenios o acuerdos internacionales para requerir recursos de tipo financieros o técnicos y con el fin de satisfacer necesidades de desarrollo a solicitud de cada Secretaria de Estado que estime conveniente presentando sus necesidades.-

En este mismo orden, el Organo Ejecutivo tiene la dirección de las finanzas públicas y está obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto (Art. 226 Cn.).- Así mismo, “El Presupuesto General del Estado contendrá para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se esperan recibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado,...” (Art. 227 Cn.)

Los ingresos del Presupuesto provienen de diferentes fuentes “Primero, Ingresos Corrientes, que corresponden a Impuestos sobre la Renta, Importaciones, Impuesto al Valor Agregado (IVA); Segundo, Ingresos de Capital, tales como: venta de Activos y Transferencia de Capital, Recuperación de Préstamos y Utilidades de Empresas Estatales; Tercero, Prestamos y Donaciones; y finalmente, Cuarto, Otros Ingresos⁵⁹

⁵⁹Ministerio de Hacienda. Presupuesto General del Estado 1998. Dirección General del Presupuesto. San Salvador, El Salvador. Febrero de 1998.

Dentro de las fuentes de financiamientos anteriores, se encuentran los préstamos y donaciones, estos ingresos están ligados a los recursos obtenidos por la gestión de cooperación internacional. Estos recursos de financiamiento en préstamos o créditos, originan endeudamiento público, según el Art. 86 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (SAFI):

“Art. 86. El endeudamiento puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de bonos y otros títulos u obligaciones de mediano y largo plazo;*
- b) La contratación de préstamo con instituciones financieras nacionales o extranjeras y otros gobiernos y organismos;*
- c) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el plazo de más de un ejercicio*
- d) financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;*
- e) La consolidación, conversión y renegociación de las*

*deudas*⁶⁰.

Finalmente, la planificación de los recursos requeridos por la cooperación internacional interviene con la contratación de préstamos con los diferentes actores internacionales, sean estos Estados u Organismos Internacionales, recursos necesarios para mantener el equilibrio del Presupuesto General del Estado y determinar de esa manera, cuantos recursos financieros necesita el Gobierno Central, durante cada ejercicio fiscal, en un período de un año, para satisfacer las necesidades económicas y sociales de la nación.

GESTION PREVIA A LA NEGOCIACION

En el caso de El Salvador, al Organo Ejecutivo le compete el celebrar Tratados y Convenciones Internaciones (Art. 168, Ord. 4o. Cn.).- Estos instrumentos jurídicos internacionales, al contractuarse de forma bilateral o multilateral entre Estados u Organismos Internacionales poseen dentro de si programas y proyectos que son estudios científicos o técnicos que fijan las necesidades de desarrollo que un determinado país debe resolver, mediante la construcción de infraestructura o viviendas, proyectos de electrificación, acueductos, educación, apoyo a

⁶⁰ República de El Salvador. Ley Orgánica de Admnsitración Financiera del Estado. Decreto Legislativo No. 516. Art. 86, Editorial Jurídica Salvadoreña. Editor Ricardo Mendoza Orantes. San Salvador El Salvador. 2000

la micro y pequeña empresa, entre muchos.

Constitucionalmente antes de entablar cualquier negociación para la contratación de un préstamo, el Ejecutivo necesariamente, tiene que contar con la debida autorización del Legislativo la que, según el inciso 3o. del Art. 148 Cn., debe de expresar claramente el fin a que se destinarán los fondos de éste y que en general, todas las condiciones esenciales de la operación.- Así, a título de ejemplo el “... Decreto Legislativo No. 568, de fecha 30 de agosto de 1990⁶¹, que contiene una autorización al Ejecutivo para contratar un préstamo fuera del país, determinándose en dicho decreto:

“ a) Monto: 138 millones de dólares de USA. b) Ramo Ejecutivo encargado de contratar: Ministerios de Hacienda; c) Destino: Pago de los servicios de la Deuda Externa; ch) Prestamistas: El Club de París con Francia; y los gobiernos de Estados Unidos de Norte América, de Japón y de Francia, con ésta disposición se cumple a cabalidad el principio de legalidad...” ⁶².- Así también, “la autorización del Legislativo, es necesaria en la contratación de empréstitos con gobiernos u organismos internacionales efectuados a través del

⁶¹ Publicado en el Diario Oficial No. 220, Tomo No. 308, del 14 de septiembre de 1990

⁶² Centro de Investigación y Capacitación Proyectos de Reformas Judicial. Manual de Derecho Financiero. Silvia

*Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Estado o entidad correspondientes”.*⁶³

Finalmente, en la gestión previa a la negociación, “se identifican y seleccionan las fuentes de financiamiento externo e interno y su contratación en las mejores condiciones financieras posibles para ser destinadas a los programas y proyectos consignados en el programa de necesidades de financiamiento dentro de los límites de endeudamiento y capacidad de pagos del país y realizar una gestión eficaz de las deudas públicas”⁶⁴.

NEGOCIACION

“El logro de un acuerdo mediante la negociación requiere la voluntad de ambas partes para hacer concesiones que sean mutuamente aceptables. Los ultimátums, los discursos amenazadores, los boicoteos y paros y la apelación a la fuerza pueden ser parte de la diplomacia en un sentido más amplio, pero no pueden considerarse como negociación. Sin embargo esos actos se relacionan a menudo con la negociación y pueden afectar al final su éxito o su fracaso. La destreza en la negociación significa la obtención de un acuerdo a un costo mínimo para las buenas relaciones futuras (mientras

Lizette Kuri de Mendoza, et al 1993. Pág. 433-434.

⁶³ República de El Salvador: Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo, Op.Cit. Art. 32:21

que al mismo tiempo, la otra parte queda relativamente satisfecha.”⁶⁵

Así mismo, el instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definen negociación como el “acto político para generar viabilidad mediante acuerdos duraderos y respetados entre actores sociales que tienen intereses, poder y recursos para enfrentar situaciones que los afecten en común demandándoles participación corresponsables y en pie de igualdad”⁶⁶.

Como se ha manifestado en los párrafos anteriores, el Organo Ejecutivo creará las Secretarías de Estado que fueren necesarias para la gestión de los negocios públicos y entre las cuales se distribuirán las diferentes áreas de administración (159 Cn).- En ese mismo orden, las atribuciones que le corresponden al Presidente de la República se establecen en el Art. 168 de la Constitución en los ordinales siguientes:

“... 4o. Celebrar Tratados y Convenciones Internacionales ...;

⁶⁴ República de El Salvador, Ley Orgánica de Administración Financiera de Estado. Op. Cit. Art. 141

⁶⁵ Plano Jack C. y Olton Roy. Diccionario de las Relaciones Internacionales. Traducción de José Meza Nieto. Editorial Lisama. Willey, México D.F. 1971. P. 309

⁶⁶ Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

5o. Dirigir las relaciones exteriores;

14o. Decretar los Reglamentos... para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes...”

15o. Velar por la gestión y realización de los negocios públicos”

Así también, en lo relativo a los atributos y obligaciones del Presidente de la República, el Reglamento Interno del Organo Ejecutivo en el Art. 32 expresa la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“1. Conducir las relaciones con los Gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador.

2. Gestionar, negociar, firmar y denunciar tratados, convenciones y acuerdos internacionales, oyendo la opinión de la Secretaría interesada, cuando fuere necesario; ...

20. Negociar conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Estado o entidad correspondiente, la contratación de empréstitos con los Gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares”.

En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores al formular y dirigir la política exterior, incluye dentro de ésta, la cooperación internacional, jugando un papel primordial en la obtención de recursos financieros, técnicos que permiten el desarrollo económico así como social. La negociación de la cooperación internacional es llevada a cabo con la presentación de instrumentos técnicos normativos; es decir, los programas y proyectos en su fase de perfil que luego se llegan al acto político con actores internacionales y que tengan interés, poder y recursos para lograr los objetivos determinados por cada instrumento, logrando así, la ejecución de los mismos para transformar los infraestructura y permitir cambios sociales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores negocia los programas y proyectos de cooperación internacional, obteniendo recursos reembolsables y no reembolsables, todo ello con el objetivo de contribuir al desarrollo del país, dichos recursos se negocian bajo las siguientes modalidades:

“-Cooperación bilateral (País oferente a país demandante)

- Cooperación regional (País cooperante centroamericano)
- Cooperación Técnica Horizontal o Cooperación Técnica entre países en desarrollo (CTPD)
- Cooperación multilateral (Organismos multilaterales a países demandantes)”⁶⁷

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado o entidad correspondiente, negocian conjuntamente los programas de cooperación financiera con los diferentes actores internacionales, sean éstos Estados u organismos internacionales (Art. 32 Ord. 21 Reglamento Interno del Organo Ejecutivo).- “...Las entidades normativas y usuarios de los recursos de la cooperación, en éste sentido, se ha de mencionar el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Reserva (BCR), sector privado, universidades, instituciones de investigación y las instancias normativas sectoriales de cooperación internacional quienes a través de sus departamentos de relaciones internacionales presentan cuales son las necesidades (demandas) prioritarias para realizar eficientemente sus labores, al mismo tiempo, que presentan y diseñan proyectos que contienen entre otros elementos, objetivos propios, los

cuales son esenciales para concesión de recursos de la cooperación”⁶⁸.- Además, “...Presentar a las fuentes proyectos analizados y que éstas aprueben recursos para ejecutarlos.- Es necesario designar grupos o comisiones especializados de negociación, que conozcan acerca de los problemas que los beneficiarios necesitan”⁶⁹.

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores se negocian recursos con fuentes multilaterales, bilaterales, y cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) entre los más importantes están:

- Fuentes de cooperación multilateral: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Unión Europeo (UE) Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Organización de Estados Americanos (OEA)*
- Fuentes de Cooperación Bilateral: Estados Unidos a través de su Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Alemania, España, Italia, Francia, Luxemburgo, Suiza, Japón, Corea, Taiwán.*
- Fuentes de Cooperación Técnica entre países en desarrollo (CTPD):*

⁶⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria de Labores 1996-1997. P. 32

⁶⁸ Ibid

Chile, Argentina, México, y Centro América, entre los más importantes.

RATIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN

La ratificación, “será el acto por medio del cual el órgano competente reconoce como propios actos realizados por el órgano incompetente. Vale decir en suma que el órgano competente reconoce como válidos los actos realizados por el órgano incompetente”.⁷⁰

El Legislativo es el órgano de Gobierno competente para que el Ejecutivo contrate empréstitos (Art. 148: Cn) Así mismo, corresponde al Organismo Legislativo (Art. 131 Ord. 7o. Cn.) “...ratificar los Tratados o Pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u Organismos Internacionales, o denegar su ratificación.”

En tal sentido, al ratificar un tratado, se reconocen los actos realizados por el Organismo Ejecutivo, además “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen ley de la República al entrar

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Ibid

en vigencia...”. (Art. 144Cn). Por otro lado, el Organo Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos (Art. 227 Cn.) créditos solicitados, que puedan provenir de fuentes de cooperación bilateral o multilateral.

Finalmente, el Presidente de la República por medio de sus Ministros tienen iniciativas de ley (Art. 133 Ord. 2o. Cn.) al presentar todo proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa y luego de discutido y aprobado, “...deberá estar firmado por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva. Se guardará un ejemplar en la Asamblea y se enviarán dos al Presidente de la República” (Art. 134 Cn) “a más tardar dentro de diez días... y si este no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar (en el Diario Oficial) como ley” (Art. 135 Cn)

EJECUCIÓN DE PROYECTOS

Existen varias definiciones sobre lo que significa un proyecto según el Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES): “Proyecto, es una inversión planeada de una actividad, con el objeto de crear o ampliar

una empresa para producir bienes o servicios”⁷¹

“Proyecto es un conjunto de acciones que son necesarias realizar para alcanzar un objetivo previamente establecido, limitado por parámetros, temporales, tecnológicos, políticos, institucionales, económicos y ambientales”⁷².

Como se ha hecho referencia en los párrafos anteriores los proyectos son componentes importantes en la búsqueda de recursos ya que estos son instrumentos técnicos – normativos que facilitan orientar las decisiones de las fuentes de cooperación para lograr la asignación de recursos financieros a la ejecución de proyectos, logrando hacer cambios importantes en el desarrollo económico y social.

La inversión pública en El Salvador es llevada a cabo mediante proyectos “que en el marco de la política de inversiones constituyen las opciones más beneficiosas desde el punto de vista económico y social... el ciclo de los proyectos de inversión pública es el proceso que atraviesa un proyecto de inversión desde que nace como idea, se

⁷¹ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. *Guía para la Presentación de Proyectos*. Siglo Veintiuno Editores, 8ª. Edición, México DF, 1979. Pág.3

formula y evalúa, entra en operación y cumple con su vida útil o se decide su abandono.”⁷³

En el mismo sentido, se identifican las fases del ciclo de los proyectos de inversión pública:

- “a) Fase de Preinversión, abarca los estudios que se deben realizar sobre un proyecto de inversión pública desde que el mismo es identificado a nivel de idea, hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono.*

- b) Fase de Ejecución, comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto de inversión pública y se extiende hasta que termina su implementación y está en condiciones de iniciar su operación. Esta fase incluye la elaboración de los términos de referencia para concretar la ejecución, realizar la programación física y financiera de la ejecución y ejecutar físicamente el proyecto.*

- c) Fase de Operación, comprende las acciones relativas al funcionamiento del proyecto, a efectos de que el mismo genere*

⁷³ Cañas Martínez, Balbino. *Manual para Formulación, Evaluación y Ejecución de Proyectos*. 3ª. Edición, San Salvador., El Salvador. 1999, Pág. 1

los beneficios identificados y estimados durante la Fase de Preinversión.”⁷⁴ (Art. 129 Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI)

En consecuencia, la ejecución del proyecto debe de contar con recursos previos gestionados, negociados y contratados a través de la cooperación internacional y según el Artículo 131 del Reglamento de SAFI, la inversión pública cuenta entre las fuentes de financiamiento los Préstamos Externos y las Donaciones, relativas a la Cooperación Internacional.

En tal sentido, “para ejecutar un proyecto se parte de que se tienen los recursos financieros a través de una institución financiera vía cooperación, quienes lo financiarán porque supuestamente los objetivos del proyecto están dentro de sus políticas de financiamiento”⁷⁵.

“...Todo proyecto en su fase de ejecución requiere de un diseño administrativo que reúna en forma ordenada la planificación de su

⁷³ República de El Salvador. Reglamento de la Ley Orgánica de Administración del Estado. Art. 127 – 128. op. Cit. Pág.33

ejecución” y sirva como medio de comunicación para mostrar a los actores del proyecto, tanto como promotores, ejecutores, beneficiados y principalmente los que financian el proyecto.

Finalmente, el Diseño Administrativo para la ejecución de un proyecto depende de la complejidad de este, es decir de los diferentes componentes que contemplan, así como la cantidad de tareas y recursos que se necesiten.- Así mismo, el Diseño Administrativo para la Ejecución de un proyecto, posee los siguientes componentes.

- *Resumen del Proyecto*
- *Análisis de Viabilidad*
- *Planificación*
- *Organización*
- *Control y Seguimiento del Proyecto*

REGISTRO Y CONTROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

REGISTRO

El registro de los recursos obtenidos vía cooperación internacional estará a cargo del Ministerio de Hacienda y través de la Dirección

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Cañas Martínez, Balbino . Op.Cit. p. 76

General de Inversión y Crédito Público (DGICP), así lo establece el Art. 157 del Reglamento de SAFI: “Art. 157.- Para garantizar la eficiente ejecución de los proyectos financiados con recursos externos (préstamos o donaciones), la DGICP llevará el registro y seguimiento de los desembolsos efectuados por las instituciones financieras para lo cual las unidades ejecutoras deberán reportar a la DGICP los movimientos respectivos en cada préstamo, a más tardar ocho días hábiles después de cada transacción, sea que se trate de operaciones en efectivo o especie, en el país o en el exterior. En caso de incumplimiento, se solicitará al titular de la institución, que se apliquen las sanciones administrativas del caso al encargado del proyecto”.

CONTROL

Como se ha expresado anteriormente, los recursos obtenidos a través de la Cooperación Internacional, sean donaciones o empréstitos se incluyen dentro del Presupuesto General de la Nación, así para mantener control sobre esos recursos la Constitución de la República en su artículo 195 expresa:

“Art. 195: La fiscalización de la Hacienda Pública en general y

de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República...”

La Corte de Cuentas ejerce dos tipos de control que son:

- “1.- El control preventivo: el cual se ejecuta previamente o “a priori” el visto bueno al acto o procedimiento que se pretende realizar. Si el gasto está autorizado y existen fondos se da el visto bueno y sino se deniega. En este supuesto el gasto no debe hacerse.*
- 2. El control Sucesivo o “a posteriori”: Se trata de verificar si el gasto ha sido autorizado con el visto bueno y si se ha hecho en el monto y condiciones autorizadas por la ley”⁷⁶.*

Por otra parte, la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establece en su artículo 3 la jurisdicción de la Corte: “Art. 3.- Están sujetos a la fiscalización y control de la Corte de Cuentas todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna...”, de igual manera la competencia de la Corte se expresa en el Art. 4 “Es competencia de la Corte, el control externo

⁷⁶ Centro de Investigación y Capacitación. Proyecto Reforma Judicial. Manual de Derecho Constitucional Tomo II. Op. Cit. Pág.68

posterior de la Gestión Pública. La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo fiscalizador, del superior jerárquico de éste o de oficio, cuando lo considere necesario.

La actuación preventiva consistirá en la formulación de recomendaciones de auditoría tendientes a evitar el cometimiento de irregularidades”.- En este mismo orden, la Corte tiene atribución de:

“Art. 5

- 1) Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado.”*

Otro elemento jurídico importante en el haber fiscalizador de la Corte es el hecho que la Corte es el Organismo Rector del Sistema de Control y Auditoría de la Gestión Pública. Es así que, la “Corte ejercerá la fiscalización y control de la Hacienda Pública en general, de la ejecución del presupuesto en particular y de la Gestión Económica de las instituciones a que se refiere la Constitución” (Art. 21, Ley de la Corte de Cuentas de la República).

El Sistema de Control y Auditoría de la Gestión Pública, que se ha mencionado, la Corte es el Organismo rector, comprende: “Las entidades y organismos encargados de ejecutar las acciones de control, el conjunto de normas aplicables a las entidades del sector público y sus servidores para el examen de una gestión y para el descargo de sus responsabilidades...” (Art. 22, Ley de la Corte).

Finalmente, el sistema de control posee componentes, los que expresa el Art. 23 de dicha Ley:

“Art. 23.- Serán parte del sistema:

- 1) El control Interno, responsabilidad gerencial de cada una de las entidades señaladas en el artículo 3 de esta Ley.*
- 2) El control externo de otras entidades y organismos, en materia de su competencia.*
- 3) El control externo posterior que corresponde a la Corte y sus controles preventivos.”*

A efecto en el cumplimiento de los objetivos, en la transferencia de la gestión, confiabilidad en la información y observancia de las normas aplicables; cada entidad y organismo del sector público establecerá su

propio sistema de Control Interno Financiero y Administrativo.

LIQUIDACION DE LA COOPERACION.

En El Salvador, la contabilidad gubernamental será responsabilidad del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Dentro del Presupuesto General del Estado, una de las fuentes principales de ingreso son los préstamos y donaciones; como se ha venido detallando con anterioridad la cooperación internacional proporciona dichos recursos financieros, para la liquidación del Presupuesto General del Estado también es competencia de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, ésta dirección “prepara anualmente el informe correspondiente a la liquidación del presupuesto...” (Ley Orgánica de Administración del Estado Art. 105 literal k).

Así mismo, el informe correspondiente a la liquidación financiera del presupuesto deberá publicarlo en el Diario Oficial, dentro de los diez días hábiles siguientes a su entrega a la Asamblea Legislativa

(Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado Art. 189 Literal i). Por otra parte, la Corte de Cuentas de la República tiene como atribución "... examinar la cuenta que sobre la gestión que la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a esta el resultado de su examen..." (Art. 195 ordinal 5a. Cn); es decir, que la Ley Especial (Art. 227 Cn) no es mas que el informe presupuestario enviado a la Asamblea Legislativa, que es examinado por la Corte de Cuentas de la República para extender su control sobre el mismo.-

2. LA GESTION DE LA COOPERACIÓN

La gestión de la Cooperación en El Salvador es el conjunto de acciones tendientes al logro de los fines, objetivos y metas en atención a la política establecida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, es competencia la gestión, negociación y contrato de la cooperación internacional. La cooperación internacional se realiza a través de Tratados y Acuerdos Internacionales, también se gestiona a efecto de fortalecer el desarrollo económico y social, mediante el apoyo para la ejecución de programas y proyectos. Así de esa manera se contribuye a mejorar la calidad de vida de la población.

2.1 MARCO NORMATIVO

Dentro del Marco normativo de la cooperación internacional existen un Conjunto de Normas y Procedimientos que establecen los elementos fundamentales mínimos que regulan la Administración Financiera en El Salvador. En cuanto a la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores relativo a la administración de la cooperación internacional, este Ministerio solamente puede administrar la cooperación técnica de acuerdo al Art. 32 Ord. 20 del Reglamento Interno del Organo Ejecutivo, que expresa: "... gestionar, administrar y coordinar la distribución de la cooperación técnica que los gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares otorguen al Gobierno de El Salvador"

La cooperación financiera, para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores solamente tiene competencia en gestionar, negociar, firmar o denunciar Tratados o Convenios Internacionales, así mismo, la contratación de empréstitos con los actores internacionales públicos o privados; consecuentemente, los recursos financieros no son

administrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que son incorporados al Presupuesto General de la Nación. Es así, que el Ministerio de Relaciones Exteriores para el caso de la cooperación financiera es un intermediario de los recursos y no un administrador de éstos.

Los recursos son distribuidos por el Ministerio de Hacienda entre las diferentes instituciones del Estado, como los Organos de Gobierno y Organismos Independientes del Ejecutivo (por Ejemplo: Ministerio Público, Corte de Cuentas de la República y el Tribunal Supremo Electoral). Así son administrados los recursos normados en primer lugar, por la Constitución de la República y en segundo lugar, por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

La administración de los recursos es responsabilidad del Organo Ejecutivo, teniendo la dirección de las finanzas públicas (Art. 226 Cn.); la competencia de dirigirlas es facultad del Ministerio de Hacienda (Art. 36 Ord. 1. Reglamento del Organo Ejecutivo). Así mismo, dentro de las atribuciones comprendidas al Ministerio de Hacienda, compete específicamente al Viceministerio de Hacienda, las siguientes

atribuciones:

- “1. El manejo de los ingresos, incluyendo impuestos internos, y aduanas;*
- 2. El manejo del Presupuesto, incluyendo Presupuestos especiales;*
- 3. El manejo de la caja;*
- 4. El manejo del Sistema de Información necesario para las relaciones con el Fondo Monetario Internacional...” (Art. 36-A. Reglamento del Organó Ejecutivo).*

“El Ministerio de Hacienda es el Organó Rector del Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI)...” (Art. 9 Ley SAFI). El Ministro de Hacienda conduce la Dirección General de la Administración Financiera. Este Sistema de Administración Financiera Integrado es controlado por la Auditoría de la Corte de Cuentas de la República (Art. 7 Ley SAFI). Además el Sistema se compone de los siguientes Subsistemas: Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Tesorería, Subsistema de Inversión y Crédito Público y el Subsistema de Contabilidad Gubernamental, respectivamente (Art. 10, Ley SAFI) (Ver cuadro resumen de los subsistemas)

Cada institución o ente del Estado establecerá una unidad financiera institucional, organizada según las necesidades y características de cada entidad e institución y dependerá directamente del titular de la institución correspondiente. Así mismo, la Dirección General de Tesorería transfiere los recursos del tesoro público a las tesorerías de las unidades financieras institucionales para facilitar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Presupuesto General del Estado.

La unidad financiera de cada institución o ente del Estado al recibir los recursos financieros a las tesorerías de sus respectivas unidades a través de la Dirección General de Tesorería, del Subsistema de Tesorería, para satisfacer sus necesidades previamente establecidas en el Presupuesto General, los fondos percibidos son depositados en el Sistema Financiero a través de una cuenta bancaria, estos fondos son administrados; por lo tanto, por la unidad de tesorería de cada ente estatal y al transferir los fondos deben ser depósitos completos y exactos, sean éstos recursos en efectivo, cheques o valores. La responsabilidad de la unidad de tesorería de los diferentes entes

estatales sobre los fondos son la custodia, manejo y registro de los mismo. Antes de realizar los gastos deben de ser sometidos a verificación, legalidad, veracidad y estar contemplados en los planes establecidos por la institución y deberán ser autorizados por funcionarios competentes.

A la vez se efectuaran arqueos de fondos, por la Unidad de Auditoria Interna institucional o por la Auditoria Externa, los que determinaran si existe la responsabilidad de la Unidad de Tesorería respecto al manejo de los fondos, como anteriormente ya se ha mencionado como son la custodia, manejo y registro de los recursos.

Por otra parte, para mantener la información financiera oportuna deberán de proporcionarse los estados financieros, responsabilidad de un sistema contable establecido en cada entidad. Así mismo, las operaciones deben registrarse dentro del período que ocurran. Esta información financiera debe contener datos y elementos suficientes que faciliten el análisis sobre la pertinencia, veracidad y legalidad; además el tiempo de conservación de los registros y documentos originales.- Con relación al registro de inversiones financieras deberá

contener características como: justificación, clase, valor, rendimiento, fecha y referencia, documento de soporte, vencimientos y cualquier información que permita la transacción.

Finalmente, deberá de establecerse en forma confiable y oportuna, la descripción de cada proyecto, condiciones crediticias, organismos que intervienen en la ejecución del proyecto, relación del proyecto con el presupuesto institucional, operaciones físicas y financieras y servicios de la deuda, en el caso de las entidades encargadas de administrar el endeudamiento público.⁷⁷

A continuación se detallan los Subsistemas del Sistema Financiero de Administración Financiera Integrado (SAFI)

CUADRO RESUMEN

SUBSISTEMAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERO INTEGRADO

SUBSISTEMA	DIRECCION GENERAL	CARACTERISTICA	COMPETENCIA	OTRAS OBSERVACIONES
Presupuesto Público	Dirección General de Presupuesto Público	-Estructurar el Presupuesto General del Estado y los demás del sector público con principio de universalidad, unidad, equilibrio, oportunidad y transparencia	-Proponer al Ministerio de Hacienda los lineamientos de la política presupuestaria para cada ejercicio financiero fiscal. -Analizar e integrar los proyectos de presupuestos de las entidades del sector público y proponer ajustes. -Planificar, dirigir y evaluar el proceso presupuestario. -Asesorar técnicamente en materia presupuestaria a todas las entidades e instituciones del sector público. -Conducir, normar y realizar los procesos de ejecución y seguimiento presupuestario del sector público. -Evaluar la ejecución parcial y final de los presupuestos -Presentar al Ministerio de Hacienda informes	-Composición del presupuesto: El presupuesto del sector público no financiero está constituido por el Presupuesto General del Estado, los presupuestos extraordinarios y los presupuestos especiales. Estos comprenderán todos los ingresos que se estiman recolectar de conformidad a las leyes vigentes, independientemente de su naturaleza económica, financiera e institucional y la integración de los gastos que se

⁷⁷ Todos los criterios establecido para efecto de la presente investigación relativo a la Unidad Financiera Institucional de cada institución o ente estatal fueron tomados de la Corte de Cuentas de la República. Normas Técnicas de Control Interno Decreto No. 15, Publicado en el Diario Oficial No. 21, Tomo 346, del 31 de enero de 2000

			periódicamente de los resultados físicos y financieros de la ejecución presupuestaria.	proyecta erogar para un ejercicio fiscal.
Subsistema de Tesorería	Dirección General de Tesorería	Centralización de la recaudación de los recursos del tesoro público en un solo fondo, Descentralización de los pagos, a nivel de cada una de las entidades del sector público que forman parte del Presupuesto General del Estado	-Administrar la cuenta corriente única del tesoro público y la Cuenta Fondos Ajenos. -Recaudar oportunamente todos los ingresos tributarios y no tributarios. -Agilizar las acciones para obtener los recursos proveniente del crédito público -Contratar financiamiento de corto plazo. -Contratar los recursos del tesoro público y transferirlos a las tesorerías de las unidades financieras institucionales. -Emitir letras del tesoro. -Participar conjuntamente con la Dirección General del Presupuesto, en la programación de la ejecución del presupuesto. --Procurar el óptimo rendimiento de los recursos financieros del tesoro público mediante inversiones financieras a corto plazo previa autorización del Ministerio de Hacienda. -En caso de necesidad, hacer uso de los recursos de la cuenta Fondos Ajenos en custodia para cubrir definiciones temporales del Tesoro Público y Cuerpo Integrados.	-Comprende todos los procesos de percepción depósitos, erogación, transferencia y registro de financieros del tesoro público recursos que, puestos a disposición de las entidades y organismos del sector público se utilizan para la cancelación de obligaciones contraídas con aplicación al Presupuesto General del Estado.
Subsistema de Inversión y Crédito Público	Dirección General de Inversión y Crédito Público	-Rige para todas las entidades de instituciones del sector público. -Rige para las municipalidades cuando al Gobierno Central sea el general o contratante. -Las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.	-Proponer al Ministerio de Hacienda. Políticas de inversión y endeudamiento público, los programas de preinversión pública, los programas de preinversión e inversión pública. -Definir los criterios de elegibilidad de los créditos, salvaguardando los intereses del Estado. -Establecer los procedimientos para la negociación, el trámite y la contratación del crédito público por parte del gobierno. -Recomendar al Ministerio de Hacienda las solicitudes de entidades e instituciones del sector público para la iniciación de las gestiones de crédito público. -Analizar las ofertas de financiamiento e informar recomendando al Ministerio de Hacienda. -Velar por el cumplimiento de las normas, técnicas, condiciones, estipulaciones y prerrequisitos de desembolso de los convenios de deuda pública. -Mantener un registro actualizado de la deuda interna y externa integrando al subsistema de contabilidad gubernamental. -Registro actualizado de los recursos financieros no reembolsables provenientes de cooperación internacional. -Analizar los proyectos y programas de preinversión, presentados por instituciones y entes del sector público. -Establecer los procedimientos y determinar los requisitos mínimos, formular, evaluar y programar proyectos y/o programas de inversión pública. -Presentar al Ministerio de Hacienda informes periódicos sobre la ejecución física y financiera de los proyectos y programas de inversión pública.	-La finalidad es obtener, dar seguimiento y controlar recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento público. Recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión de beneficio económico y social. -La formulación de las políticas de inversión y endeudamiento público para corto y mediano plazo.
Subsistema de Contabilidad Gubernamental.	Dirección General de Contabilidad Gubernamental 1.	-Base de una descentralización de los registros básicos a nivel institucional o fondo legalmente creado, conforme lo determine el Ministerio de Hacienda. -Base de una centralización de la información financiera para efectos de consolidación contable.	-Determinar los formularios, libros, tipos de registros y otros medios para llevar la contabilidad. -Aprobar los planes de cuentas y submodificaciones de las instituciones del sector público. -Mantener registros destinados a centralizar y consolidar los movimientos contables. -Realizar el seguimiento contable respecto al manejo del patrimonio estatal. -Ejercer en las instituciones del sector público la supervisión técnica en materia de su competencia. -Impartir instrucciones sobre la forma, contenido y plaza para la presentación de los informes que deben remitir las instituciones del sector público a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. -Preparar anualmente el informe correspondiente a la liquidación del presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal.	-Está constituido por un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar en forma sistemática toda la información referente a las transacciones del sector público, expresable en términos monetarios, con el objeto de proveer información sobre la gestión financiera y presupuestaria. -El objetivo es establecer, poner en funcionamiento y mantener a cada entidad y organismo del sector público un modelo específico y único de contabilidad y de información que integre las operaciones financieras. Además posibilitar la integración de los datos contables del sector público en el sistema de cuentas nacionales.

Fuente: República de El Salvador. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto No. 516, D.O. No. 232,

Tomo 237, del 11 de diciembre de 1997.

2.2 FUNCIONAMIENTO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACION DE LA COOPERACION

EN EL ORGANO EJECUTIVO

La función del Organo Ejecutivo en cuanto a la administración de la cooperación “... es precisamente la conducción u orientación de política general del Estado, como son: En la preparación y ejecución de planes económicos o de desarrollo y así mismo, la conducción y orientación de políticas tanto internas como externas. Para el logro de sus metas el Ejecutivo deberá reunir a la Asamblea para que apruebe las leyes necesarias, para la concertación de tratados en otros Estas u Organismo Internacionales; la emisión de actos reglamentarios y los propiamente administrativo.”⁷⁸

El Organo Ejecutivo funciona estructuralmente bajo la Presidencia de la República, paralela, “Consejo de Ministros, está integrado este por el Presidente y Vice-presidente de la República y los Ministros de Estado...” (Art. 166 Cn.) también ambas estructuras son fundamentales en la gestión de los negocios públicos así, corresponde

al Consejo de Ministros; entre otras cosas:

- “1°. Decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo;*
- 2°. Elaborar el Plan General del Gobierno;*
- 3°. Elaborar el Proyecto de Presupuesto...;...*
- ...8°. Conocer y decidir sobre todos los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República.” (Art. 167 Cn).*

Al decretar su Reglamento Interno, el Ejecutivo establece las diferentes atribuciones y competencias para cada Secretaría o Ministerio. En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de conducir las relaciones con gobiernos y organismos internacionales, de esta manera la cooperación internacional es parte de este Ministerio.-

Además, la Constitución de la República de El Salvador, establece las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República y que en alguna medida algunos de ellos están relacionados con la cooperación internacional, que en el Art. 168 Cn. determina:

- “... 4°. Celebrar Tratados y Convenciones Internacionales,...;*

- 5°. *Dirigir las relaciones exteriores;*
- 8°. *Sanciona, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar; ...*
- 15°. *Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos”*

En el mismo orden, otro Ministerio relativo a la Cooperación Internacional es el Ministerio de Hacienda, en lo concerniente a la negociación y contratación de empréstitos conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Direcciones Generales de Inversión y Crédito Público; de Tesorería; así como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO RESUMEN:
ADMINISTRACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL ORGANO EJECUTIVO**

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	MINISTERIO DE HACIENDA
Art. 168 (Cn) 4°. <i>Celebrar Tratados y Convenciones Internacionales....,</i> 5°. <i>Dirigir las relaciones exteriores; ...</i> 15°. <i>Velar por la eficaz gestión y realización de negocios públicos</i>	Art. 32. <i>Reglamento Interno del Organó Ejecutivo.</i> 1. <i>Conducir las relaciones con los gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador.</i> 2. <i>Gestionar, negociar, firmar y denunciar tratados, convenciones y acuerdo internacionales.</i> 20. <i>Formular, en coordinación con las instituciones, correspondientes los programas de asistencia técnica, así como gestionar, administrar y coordinar la distribución de la cooperación técnica que los gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares, otorguen al gobierno de El Salvador.</i> 21. <i>Formular y gestionar los programas de cooperación financieros, así como negociar conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y la</i>	Art. 226 (n.): <i>El Organó Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas...</i> Art. 36. <i>Reglamento Interno del Organó Ejecutivo. Compete al Ministerio de Hacienda:</i> 1. <i>Dirigir las finanzas públicas ...;</i> ...3. <i>Participar en la formulación de la política de gastos públicos;</i> ...5. <i>Proponer al Presidente de la República para la consideración del Organó Legislativo los proyectos de decretos de la emisión o contratación de empréstitos al sector público, y administrar el servicio de la deuda pública;</i> ...10. <i>Orientar y coordinar las actividades de preparación, ejecución y liquidación del Presupuesto General;</i> 11. <i>Organizar ,dirigir y Controlar la recaudación, custodia y erogación de los fondos públicos.</i> Art. 9. <i>Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. (SAFI)</i> <i>El Ministerio de Hacienda es el Organó Rector de SAFI.</i> <i>Algunos atributos del Ministerio de Hacienda en relación a</i>

	<p>Secretaría de Estado o entidad correspondiente, la contratación de empréstitos con los gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares.</p>	<p>la Gestión Financiera, y así en concordancia con la cooperación: ...d) Proponer al Presidente de la República ... la política de endeudamiento público interno y externo. ...h) Procurar el cumplimiento oportuno de los pagos del servicio de la deuda pública interna y externa. ...k) Proponer al Presidente de la República, para la aprobación y ratificación de la Asamblea Legislativa, los proyectos relacionados con el endeudamiento público. ...p) Realizar evaluación técnica económica de los proyectos o programas de preinversión e inversión pública que demanden financiamiento del Órgano Público (Art. 4. Ley Safi)</p>
<p>- Finalidad de Obtener, dar seguimiento y controlar recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento. - Competencia: a) Proponer al Ministerio de Hacienda, Políticas de Inversión y Endeudamiento Público, los programas de Preinversión e Inversión Pública ...; b) Definir los criterios de elegibilidad de los créditos...; c) Establecer los procedimientos para la negociación, el trámite y la contratación del Crédito Público del Gobierno...; (Art. 85) - Origen de Endeudamiento: ...b) La contratación de préstamos con instituciones financieras nacionales o extranjeras y otros gobiernos y organismos; ... (Art.86) Además de otras competencias (Dirección General de Inversión y Crédito Público): ...e) Gestionar los recursos externos para el programa de necesidades de financiamiento aprobado por la CONIP, ...f) Coordinar con el Ministerio de</p>	<p>Relaciones Exteriores la gestión de Donaciones para las prioridades establecidas en el programa de necesidades de financiamiento aprobado por la CONIP.</p> <p>...h) Presentar a la Dirección General de Presupuesto (DGP) el programa anual de inversión pública aprobado por la CONIP, para su incorporación en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, (Reglamento de SAFI, Art. 124)</p> <p>...r) Establecer las regulaciones para administrar el financiamiento en especie...</p> <p>- Fuente de financiamiento para la Inversión Pública: ...c) Préstamos externos: ...e) Donaciones. (Reglamento SAFI, Art. 131)</p> <p>- Gestión de Préstamos Externos: La Dirección General de Inversión y Crédito Público establecerá los contratos y organizará la información referente a fuentes y organismos de financiamiento (Regl. SAFI, Art. 150)</p> <p>- Negociación de Préstamos Externos: Las negociaciones de financiamiento de los proyectos con los organismos financieros únicamente incluir aquellos proyectos que hayan sido incorporados en el programa de inversión pública de mediano plazo (R. SAFI, Art. 150)</p>	<p>Contratación de Préstamos Externos. El trámite legislativo para la autorización de la suscripción de contratos de deuda directa y garantizada y de aprobación de los mismos es responsabilidad del Ministerio de Hacienda. - Desembolsos de los Recursos Externos: La Dirección General de Inversión y Crédito Público, velará por el fiel cumplimiento de las condiciones previas a los desembolsos para lo cual establecerá mecanismos de coordinación en los ejecutores, los organismos financieros y otras instituciones relacionadas. El BCR, al recibir los recursos desembolsados por los organismos financieros ingresarán los mismos a la cuenta corriente única del tesoro público o subcuentas asignadas para tal propósito por DGT y enviará a esta y a la DGICP de inmediato copias de las notas de crédito correspondiente.</p>

EN EL ORGANO LEGISLATIVO.

“La función legislativa es la que tiene por objetivo la creación de las normas jurídicas y abstractas, esta no señala al sujeto particular al que deben ser aplicables, si no las condiciones generales que regulan determinada situación jurídica. La ley debe ser aplicada a quien se encuentre en el supuesto previsto y en la forma y medida que ella misma indique.”⁷⁹

⁷⁹ Ibid

Según la Carta Magna de El Salvador, la Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados y su atribución fundamental es la de legislar. (Art. 121. Cn), en tal sentido los tratados internacionales celebrados por El Ejecutivo con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al ser ratificados por la Asamblea y posteriormente al entrar en vigencia. (Art. 131 Ord. 7º Cn).- También, corresponde a la Asamblea Legislativa, “... facultar al Organo Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República cuando una grave y urgente necesidad lo demande...” (Art. 148 Cn.).

Los recursos obtenidos vía cooperación internacional son parte del Presupuesto General del Estado; a la que a la Asamblea Legislativa le corresponde decretar, así como reformarlo (Art. 131 Ord.8º Cn); además podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos (Art. 227 Cn.).

En tal sentido, la cooperación obtenida a través de empréstitos y donaciones por el Ejecutivo, deben de contar con la ratificación de los mismos por la Asamblea Legislativa para constituir leyes de la

república o ser incorporados al Presupuesto General del Estado, estableciendo control político sobre el Ejecutivo.

EN LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA.

La Corte de Cuentas de la República, a la cual “le corresponde la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular” (Art. 195 Cn). “Se pronunciará sobre la legalidad, efectividad, eficiencia, economía, efectividad y transparencia de la gestión al examinar las actividades financieras, administrativa y operativas de las entidades y servidores sujetos a su jurisdicción” (Art. 21 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador)

Las funciones de la estructura orgánica del Estado en la administración de la cooperación, tienen como elemento de control gubernamental a la Corte; es así, que los recursos financieros obtenidos vía cooperación internacional forma parte de la Hacienda Pública:

“1º. Sus Fondos y Valores Líquidos.

2º. Sus Créditos Activos; ...” (Art. 223 Cn)

En consecuencia la Corte fiscaliza los empréstitos y donaciones, en la ejecución del presupuesto, que como se ha establecido con anterioridad estas fuentes de ingreso, son parte del Presupuesto General.

Así mismo, son como atribuciones constitucionales de la Corte, las establecidas en la Carta Magna en el Artículo 195:

“1ª. Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos, ...

2ª. Aprobar toda salida de fondos del tesoro público, de acuerdo con el presupuesto;...

3ª. Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administran o manejan bienes públicos...

4ª. Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo...

5ª. Examinar la cuenta que sobre la gestión de Hacienda Pública rinda al Organo Ejecutivo a la Asamblea e informar a esta del resultado de su examen.”

De acuerdo a los criterios anteriores, el control ejercido por la Corte sobre los recursos provenientes de créditos y donaciones es aplicable a los ingresos y gastos en la ejecución del presupuesto.

El control que ejerce La Corte sobre los recursos, es un control externo, sin embargo, “en todas las instituciones del Estado se hace necesario llevar un control que verifique el adecuado manejo de los recursos de que dispone, para tal efecto se deben valer de su propio control interno, utilizando métodos y procedimientos que aseguren la utilización optima de los mismos para el bienestar social” por otra parte, la Ley de la Corte de Cuentas de la República en su Art. 5 establece las siguientes funciones y atribuciones.

“1. Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado.

2. Dictar las políticas, normas técnicas ... para:

a) La practica del control interno.

b) La practica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión; ...

...5. Evaluar las unidades de auditoría interna de las

entidades y Organismos del Sector Publico;

...7. Evaluar el trabajo de auditoría externa, efectuado por otras personas en las entidades y organismos del Estado.

Para efecto de ejercer control en el grado normativo de evaluación se ha instituido el sistema de control y auditoria de la Gestión Pública.

La Corte, es el ente u organismo rector de dicho sistema, y según el Art. 23 de la Ley de la Corte, son partes del sistema:

“1) El control interno, responsabilidad gerencial de cada una de las entidades, se señala en el Art. 3 de la Ley de la Corte de Cuentas “...Están sujetas a la fiscalización y el control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna...”

2) El control externo de otras entidades y organismos, en materia de su competencia;

3) El control externo posterior que corresponde a la Corte y sus controles preventivos.”

Así el control de los recursos, realizado por la Corte es el de garantizar la verificación de los gastos que han sido autorizados para la

ejecución dentro del Presupuesto General y de esa manera tratar de asegurar el manejo adecuado de fondos o recursos asignados a través de la cooperación internacional y de esta manera asegurar el desarrollo social y económico en El Salvador.

3. MANEJO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL (1998-2001)

En El Salvador la distribución de la asistencia humanitaria, financiera o de cualquier índole carece de ausencia de controles e informes y existe preocupación que dicha asistencia sea utilizada para fines partidistas o para otros fines.

La rendición de cuentas de los empréstitos o donaciones al conocimiento público o ciudadano solamente queda limitada a ponencias por parte de los donantes que promueven la transparencia y ética en la distribución equitativa de la cooperación internacional.

En 1998 el paso del Huracán MITCH por El Salvador, devastó una parte significativa del territorio salvadoreño. Debido a este fenómeno

El Salvador recibió de la Comunidad Internacional grandes cantidades de millones de dólares de los Estados Unidos de América y que hasta la fecha no se conoce el destino final de dichas donaciones. Sin embargo en 1999, el gobierno de El Salvador erogó 10 millones de colones destinados a una Asociación de Exparamilitares haciéndoles pasar por damnificados del huracán Mitch a cambio de sus votos a favor del partido en el gobierno en las elecciones presidenciales de 1999.

“El común denominador de éste y otros casos fue la tardanza con que las autoridades se percataron de los fraudes o las anomalías, que revelan un sistema de control de la gestión pública bastante ineficiente, politizando y no comprometido con la anti-corrupción”⁸⁰

Otro de los casos, son los empréstitos obtenidos para la construcción de pasos a desnivel y carreteras: El gobierno considera “errores administrativos” normales los gastos excesivos de proyectos de construcción de carreteras y puentes cuyos valores finales superan significativamente los montos contratados originalmente. Sin embargo, algunos diputados pidieron una auditoria por la Corte de Cuentas

para identificar porque el margen de variación de los gastos de imprevistos en la Carretera de Las Chinamas fue tan exagerado que alcanzo los 94 millones de colones. Por ejemplo entre los puertos de Acajutla y la Libertad costará 130 millones de colones más de lo proyectado.

“Pareciera que los incrementos de 100 millones en proyecto del Puente de Oro o 94 millones en la carretera y/o que un puente de medio millón que colapsa antes de ser inaugurado fuera normal y hasta esperando porque el río se crece”⁸¹

Además, el gasto excesivo no solamente se refleja en la construcción de pasos a desnivel o carreteras, sino también en el mal uso de los escasos fondos públicos, por ejemplo en julio 2000 “los medios de comunicación han reportado sobre los gastos de algunas fracciones en la nueva Asamblea Legislativa, especialmente el PCN y ARENA, relacionados con almuerzos caros, mejoras, remodelaciones de sus oficinas, costosos viajes, nepotismo en la contratación de personal con altos salarios”.

⁸⁰ Probidad. Acontecimientos de Corrupción en 1999. www.probidad.org.sv pag. 2

⁸¹ Ibid pag. 4

Otra institución estatal que deberá demostrar la transparencia y el uso eficiente de recursos provenientes de donaciones y empréstitos utilizados por los diferentes Organos del Estado es la Corte de Cuenta de la República, “que según la ley de 1995 de la Corte de Cuentas estipula que la Asamblea Legislativa tiene la obligación de auditar al ente contralor cada año. Sin embargo, desde su creación 1939, la Corte de Cuentas nunca ha sido fiscalizada.

“La Corte de Cuentas de la República se ha convertido en la institución más escurridiza del Estado. Desde que se emitió su ley en 1995, nunca ha sido auditada, pese a que la Asamblea Legislativa tiene la obligación de hacerlo... es más, ha desaparecido importante información de los expedientes que se llevan al respecto en la Comisión de Hacienda. Entre la documentación “extraviada” se encuentran las bases con concurso de licitación fallido de 1998.⁸²

Por otra parte, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y otros donantes desde 1986 han proporcionado fondos y asistencia técnica para la modernización de la Corte de Cuentas de la República,

sin embargo, el ente cuya misión es controlar y auditar la gestión pública, ha sido duramente criticado por su pasivo papel ante la corrupción.

En 2001, dos terremotos destructivos, el 13 de enero (de 7.6 escala de Richter) y el 13 de febrero (6.6 escala de Richter) ocasionaron daños significativos en la infraestructura y en la población salvadoreña. “Un día después del primer terremoto el Presidente de la República Francisco Flores, formó la Comisión Nacional de Solidaridad (CONASOL), la cual tuvo a su cargo el manejo de la ayuda humanitaria.

CONASOL contrato a dos firmas de auditoria para garantizar la correcta recepción y distribución de la asistencia humanitaria... Peat Marwich se encargaría de los bienes y Price Waterhouse de los fondos. Los informes de auditoría no han sido hechos del conocimiento público. En abril, se reportó que los donativos recibidos por CONASOL sobrepasaron los cuatro millones 600 mil dólares. Esa fue la única información que se tuvo al respecto”⁸³

⁸² Ibid, pag. 11

⁸³ Probidad. Memoria Anual de la Corrupción Salvadoreña 2001. www.probidad.org.sv pag. 57

Así mismo, el presidente de la República también conformó una Comisión para manejar las ayudas económicas integradas por el ex-Ministro de Hacienda José Trigueros, el Presidente del Banco Central de Reserva (BCR), Rafael Carranza; la Asociación de la Banca Salvadoreña (ABANSA), Claudio Rosa y el empresario Ricardo Hill, dicha comisión nunca dió a conocer públicamente el trabajo que desempeño en su momento.

Otro de los entes encargados de distribución de la cooperación internacional estuvo a cargo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), hasta la fecha no se han visto informes del FISDL sobre cuales municipios han recibido fondos, recursos y servicios y como los han ocupado, y muchos menos aún, sobre las irregularidades”.⁸⁴

A manera de ejemplo se presentan algunas anomalías dadas en la distribución de la cooperación internacional en El Salvador, desde 1999 hasta 2001.

⁸⁴ Ibid p. 55

INSTITUCION	ACTIVIDAD ILICITA
<i>Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDHH)</i>	<i>Desvío de fondos: Donación por 1,775,978 COLONES, solamente se depositó en la cuenta bancaria 643,143 colones Donación de UNICEF por 281,692 colones, solamente depositó 225,590 colones.</i>
<i>Empresa UNIFERSA, Cooperativa Cuzcuapa y Asociación Salvadoreña de Productores Agropecuarios (ASPAU) Banco de Fomento Agropecuario. BFA</i>	<i>Robo de 11,4148 sacos de fertilizantes de sulfato de amonio, de un donativo de 300 mil sacos entregados por el Gobierno de Japón.</i>
<i>Cruz Roja Salvadoreña</i>	<i>Desvío de fondos a finales de noviembre de 2001 se reportó faltante de más de 18 mil dólares destinados para la ayuda a los damnificados.</i>
<i>Comisión Nacional de Solidaridad (CONASOL)</i>	<i>Solamente reportó 4,600,000 dólares en donativos en los pasados terremotos de 2001</i>
<i>La Comisión integrada por Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, y la Asociación de Banqueros Salvadoreños (ABANSA)</i>	<i>Comisión encargada de manejar la ayuda económica, hasta la fecha nunca ha reportado el monto donado para los terremotos 2001.</i>
<i>Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)</i>	<i>Hasta la fecha no ha reportado la distribución de las donaciones hacia las alcaldías en los terremotos de 2001.</i>

Fuente: Probidad. Memoria Anual de la Corrupción Salvadoreña. (1999-2001)

“Hasta la fecha ni el gobierno ni otros receptores y distribuidores de la asistencia como organizaciones de la sociedad civil e iglesias, han rendido cuentas para que la ciudadanía conozca cual fue el valor

total de la asistencia recibida y cómo fue utilizada”⁸⁵

Finalmente, en diciembre de 2001 al Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2002 es aprobado por la Asamblea Legislativa que ascendió a 2 mil 504 millones de dólares, dentro del cual el 27% será financiado a través de préstamos.

En conclusión, la cooperación internacional en El Salvador es administrada de manera centralizada. Esta atribución no es antojadiza por parte del Ejecutivo, sino es atribuida por la Constitución de la República, es así, que el Artículo 168; 15o. (Cn) le atribuye “Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos”.- En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores dirige la política exterior de El Salvador, incluyendo dentro de esta, la cooperación internacional, tomando el papel de negociador, obteniendo recursos financieros y técnicos con el objetivo de contribuir al desarrollo del país. En el presente, el Ministerio de Relaciones Exteriores negocia recursos con fuentes de cooperación multilateral, bilateral y cooperación técnica entre países en desarrollo, este

⁸⁵ Probidad. Nuevos Terremotos, vieja corrupción. www.probidad.org pag.2

Ministerio lo hace mediante instrumentos técnicos, tales como: Programas, Proyectos que son evaluados para su aprobación por los diferentes cooperantes.-

Luego que los empréstitos y donaciones son aprobadas por los cooperantes es necesario que sean ratificados por la Asamblea Legislativa, para que se convierta Ley de la República.

Por otra parte, la administración de los recursos obtenidos vía cooperación internacional estará a cargo del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Inversión y Crédito Público. Estos recursos, ingresan al presupuesto General de la Nación.

En tal sentido, la fiscalización de la Hacienda Pública de la Ejecución del Presupuesto General, estará a cargo de un órgano independiente que es conocida como la Corte de Cuentas.-

Consecuentemente, la administración de la cooperación internacional de manera centralizada trae consigo falta de transparencia en su distribución o en los recursos para lo que fueron

otorgados, ejemplo de esta falta de transparencia en el manejo de los recursos financieros o técnicos son los recursos obtenidos para satisfacer las necesidades que dejó a su paso el Huracán Mitch en 1998, debido a que hasta la fecha el Ejecutivo no ha rendido cuenta de los empréstitos o donaciones. Por el contrario en 1999 erogó 10 millones de colones a una Asociación de exparamilitares, haciéndole pasar como damnificados del huracán, siendo el verdadero trasfondo de la compra de votos a favor del partido en el gobierno en las elecciones presidenciales de 1999.-

Así mismo, que la Corte de Cuenta que tiene como atribución el fiscalizar la Hacienda Pública, ha venido siendo cuestionada, por anomalías como la pérdida de información o expedientes que involucran tanto como estatales y privadas, además, nunca ha tenido una auditoría interna seria desde que se emitió su Ley en 1995. De esta forma también han mal utilizado fondos y asistencia técnica para efecto de modernización desde 1986 por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Los Estados Unidos (USAID) y otros donantes, sin que por el momento su papel pasivo ante actos de corrupción no cambia.

Finalmente, para los terremotos de 2001, el Ejecutivo posee una

deuda con la sociedad civil, debido a que los informes dados por sus instituciones para canalizar y distribuir la cooperación técnica y financiera, no reflejan el verdadero monto de la cooperación, haciendo aún mas observable el manejo inadecuado de los recursos por parte del Ejecutivo. De manera que la centralización de la cooperación, es aun más observable el manejo inadecuado de los recursos por parte del Ejecutivo. La centralización de la cooperación internacional no trae consigo el bienestar de la población salvadoreña, sino la falta de transparencia de los mismos.-

CAPITULO III

“PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES”

En El Salvador, muchas pueden ser las causas del bajo nivel de desarrollo social; estas pueden ser naturales (terremotos y tormentas) por la voluntad del hombre deshonestidad en la gestión pública, mala distribución de la riqueza) o causas históricas (guerras civiles); cualesquiera que fuesen estas causas a lo largo de su historia han venido aumentando la pobreza y son un freno al desarrollo social en el país.

No obstante, la cooperación internacional que mantiene el país con otros Estados y los organismos internacionales, contiene muchas aportaciones orientadas al desarrollo social. Los recursos provenientes

de éstas aportaciones han encontrado limitaciones en su correcta distribución debido al tipo de gestión pública constitucionalmente establecida, de manera centralizada que se ejecuta en el país.

Por lo anterior, se debe gestionar otro tipo de administración pública, es decir: descentralizar dicha gestión para coadyuvar al uso eficiente de los recursos asignados por la cooperación internacional.

El presente capítulo tiene por objetivo plantear la descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales, ya que éstos, conocen en forma directa las necesidades de su población; por lo que los recursos financieros destinados por los cooperantes pueden ser aprovechados en forma eficaz y transparente, logrando así el desarrollo social dentro de sus municipios.

Así mismo, se propone que la descentralización de la cooperación internacional coadyuvará al uso legal, efectivo, eficiente y transparente de los recursos financieros, logrando así el desarrollo social.

En este contexto el desarrollo capitular del presente capítulo se expone de la siguiente manera: Primero: establecer un análisis de la gestión centralizada en el manejo de la cooperación, porque esto servirá de base para fundamentar el porque de la descentralización; Segundo: los Gobiernos Municipales y la Descentralización; y finalmente, la Propuesta de descentralización de la cooperación internacional, que permitirá el uso eficiente de dichos recursos.

1. ANALISIS DEL MANEJO DE LA COOPERACION CON UNA GESTION CENTRALIZADA

El grado de gestión centralizada, se concentra en la figura presidencial que adquiere cierto tipo de autoridad monárquica, donde el aparato público frena el desarrollo de los municipios, concentrando el poder de decisión en los ministros. Así mismo, el poder de decisión relacionado con el manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional también han estado concentrados por decisiones Presidenciales a lo largo de la historia.

En tal sentido, la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para el caso de El Salvador, ha aportado cantidades significativas por ejemplo:

“La AOD Canadiense entre 1973-1999 aportó en concepto de:

- *Cooperación bilateral, Partnership, ayuda humanitaria, y multilateral \$136.8 millones de dólares canadienses; según la siguiente información:*

AOD CANADIENSE EN EL SALVADOR (1973-1999) EN MILLONES DE DOLARES CANADIENSES	
BILATERAL	59.9
PARTNERSHIP	19.7
AYUDA HUMANITARIA	5.6
MULTILATERAL	51.0
C I I D	.7
TOTAL	136.8

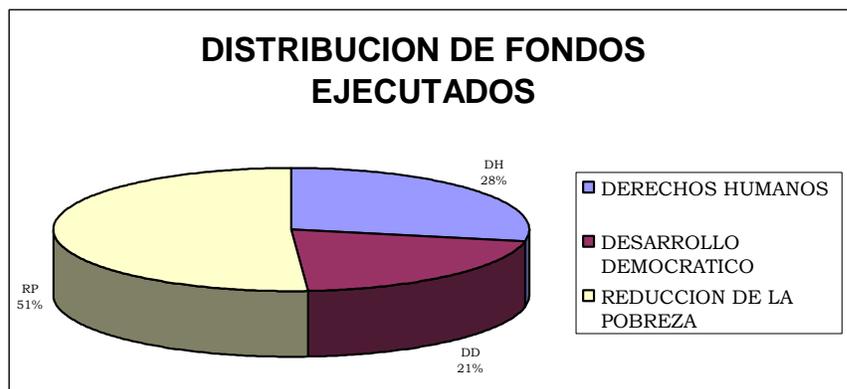
Promedio, los desembolsos anuales fueron de Cdn \$5.3 millones, pero en los años 80's el Programa fue muy restringido, (a las ONG's en Derechos Humanos). Después, en los años 90's los desembolsos andan al orden de Cdn\$8.9 millones.

- *Programa de Reconstrucción Nacional (PRS) entre 1995-2000, Reducción de la Pobreza, Desarrollo Democrático, Derechos Humanos un monto de \$ 15,555,304.40 dólares canadienses.*

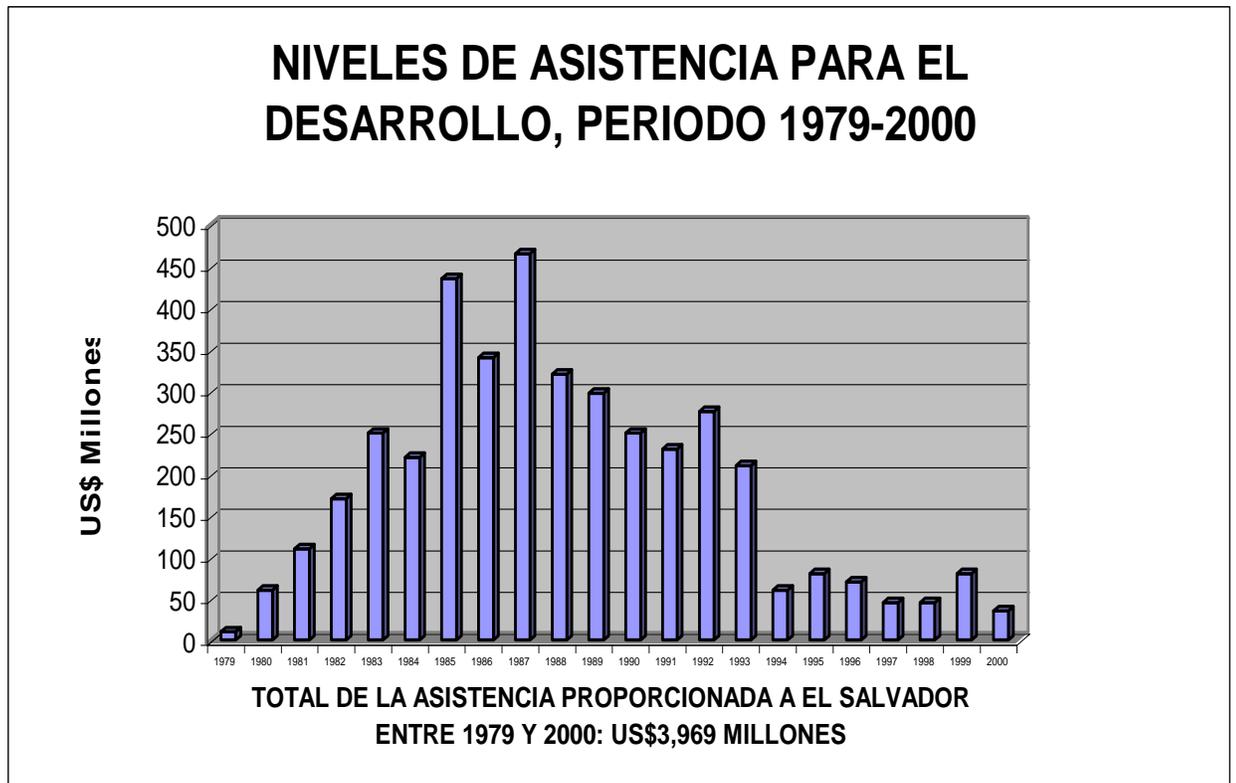
Según el siguiente cuadro:

INVERSION POR TEMA

TEMA	PRESUPUESTO	%	EJECUTADO	%
<i>Reducción de Pobreza</i>	8,538,720.00\$	53.01	8,024,695.95\$	51.59%
<i>Desarrollo Democrático</i>	3,233.068.00\$	20.07	3,233,417.35	20.79%
<i>Derechos Humanos</i>	4,337,073.00\$	26.92	4,297,191.10\$	27.63%
TOTAL	16,108,681.00	100%	15,555,304.40	100%
	\$		\$	



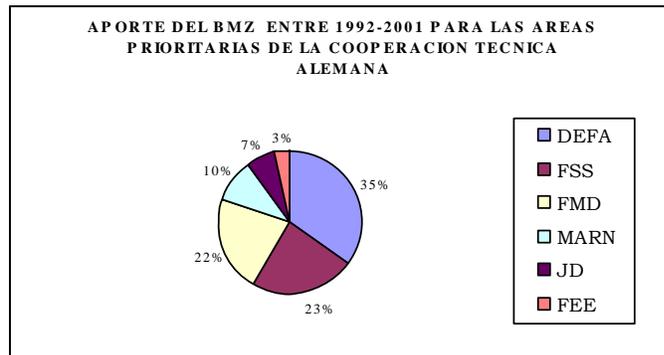
◆ LA AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
(USAID)



◆ LA COOPERACION TECNICA ALEMANA ENTRE 1992-2001

Areas de Acción: desarrollo de la economía, fomento al empleo, fortalecimiento del sector salud, fomento municipal y descentralización, medio ambiente y recursos naturales, juventud y desarrollo, fondo de estudio y expertos; con un monto global de 181.8

millones de marcos alemanes.

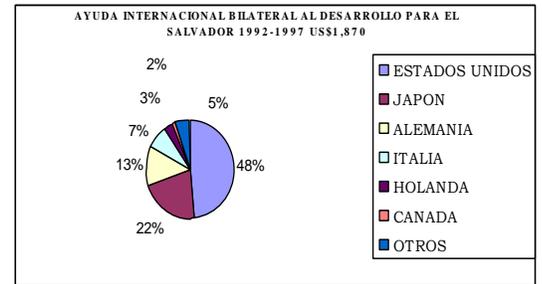
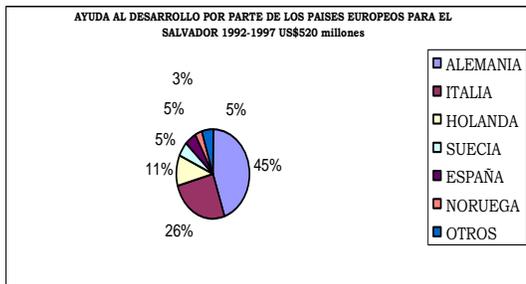


◆ **AYUDA INTERNACIONAL BILATERAL AL DESARROLLO:**

-La Ayuda al Desarrollo por parte de países Europeos para El Salvador 1992-1997 fue de un monto total de 520 millones de dólares estadounidenses; de los cuales el 45% fue aportado por Alemania; el 26% por Italia; el 11% por Holanda; el 3% por Suecia; el 5% por España; el 5% por Noruega; y el 5% por otros países.

-La Ayuda Internacional Bilateral al Desarrollo para El Salvador entre 1992-1997 fue de 1,870 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales el mayor aporte fue el brindado por Estados Unidos que fue el 48% del monto total; Japón aportó el 22%; Alemania el 13%,

Italia el 7%, Holanda el 5%, Canadá el 3% y otros países el 2%.”⁸⁶



Los anteriores datos estadísticos detallan gran parte de la cooperación recibida con el propósito de alcanzar un desarrollo social aparejado de un desarrollo económico; sin embargo, pocas son las obras de infraestructura, salud, educación, mejores condiciones de vida, productividad entre muchas necesidades que la sociedad salvadoreña a debido percibir.

Consecuentemente el gobierno ha debido crear instituciones que faciliten el desarrollo social en el país, el tejido institucional público, consta de un sin número de instituciones públicas descordinadas entre sí y dependientes de una estructura central lejana a las necesidades básicas de la mayoría de la población. En el mismo orden de ideas, tales instituciones como: el Fondo de Inversión Social para el

⁸⁶ FESPAD. Tendencias Políticas y Procedimientos de la Cooperación Internacional. Seminario del 9 de septiembre al 11 de noviembre de 2000.

Desarrollo Local de El Salvador (FISDL); el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) e instituciones no gubernamentales como la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES); han tratado de impulsar el desarrollo municipal; por ejemplo:

- *El FISDL "impulsa el desarrollo local sostenible, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales y sus comunidades"⁸⁷; por otra parte, el ISDEM "Es una institución autónoma de derecho público, especializada en dar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, ... para lograr una progresiva descentralización administrativa de los municipios así como, promover la creación de condiciones favorables para el progreso económico y bienestar social de los habitantes de los municipios del país"⁸⁸; finalmente, COMURES, que es el gremio de los municipios orientado a la búsqueda colectiva del bienestar de sus habitantes circunscritos en cada municipio.*

Así, de esta manera superficial, se ha descrito alguna de las instituciones mas importantes que en alguna medida están

⁸⁷ FISDL. Datos Generales. www.fisdgob.gov.sv

⁸⁸ ISDEM. Información General de la Institución. www.isdemgob.gov.sv

involucradas en el desarrollo municipal de El Salvador, no obstante, “el extremo grado de centralismo restringe las posibilidades de expresión política en cuanto contrapeso al poder central”. Así de esta manera, las instituciones cuentan con pocas herramientas de autonomía utilizando los recursos percibidos para fines ajenos al desarrollo social, debido que las inversiones son orientadas desde el ejecutivo sin conocer la verdadera necesidad de la población.

Finalmente, la gestión centralizada en El Salvador, no ha alcanzado el logro de niveles altos de desarrollo social y económicos, tampoco ha logrado establecer mayor participación ciudadana, mejorar la condición de vida y satisfacer de manera inmediata las necesidades colectivas dentro del ámbito del ordenamiento jurídico. Así por ejemplo en “1998, los catorce municipios del área de San Salvador, recaudaron el 87% del IVA; el 68% del Impuesto sobre la Renta; a la vez concentran el 31% de la población nacional; para el año 2000 una persona nacida en La Unión y Morazan cuenta tres veces menos de oportunidades de la educación secundaria que un joven nacido en San Salvador; así mismo, una persona nacida en Cabañas vive seis años menos que una de San Salvador, también una persona nacida en

Usulután vive 10.8 años menos que una nacida en San Salvador y relativo a la oportunidad de contar con agua potable, una persona en San Salvador tiene 4.5 veces más de oportunidades que una del oriente del país.

Para el año 2001, los terremotos redujeron sustancialmente lo alcanzado en materia de desarrollo humano; así: el 3.6% de la población salvadoreña equivale a 225 mil personas que no eran pobres cayeron en situaciones de pobreza; el 3.3 % igual a 200 mil personas cayeron en extrema pobreza. EL nivel de pobreza pasó del 47.5 % al 51%, así mismo, el nivel de extrema pobreza pasó de 20.3% a 23.6%. Los daños se concentraron en calidad de vida de la gente, tales como vivienda, salud y educación”⁸⁹

Consecuentemente, estos datos demuestran la vulnerabilidad económica, social y en alguna medida ambiental e institucional, la gestión centralizada y que como tal no ha permitido el uso efectivo y eficiente de la cooperación internacional.

Así, la estructura política en El Salvador, se caracteriza por su

centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias. Si bien, es cierto que los flujos de cooperación sean estos mediante empréstitos o donaciones, se reflejan mediante obras visibles en infraestructura, como carreteras, puentes o escuelas; el monto total de las obras no reflejan el verdadero valor de los materiales o terrenos adquiridos.

Otro aspecto a favor del centralismo administrativo, es que la mayoría de los municipios no son financieramente sostenibles debido a la escasa base demográfica y tributaria.- La gran mayoría de los municipios en El Salvador no son sujetos de créditos con la banca comercial, lo que los hace dependientes de las transferencias del gobierno central, desestimulando la capacidad de generación y recaudación de ingresos propios.

2. MUNICIPALISMO Y DESCENTRALIZACION

En El Salvador, “las Municipalidades son las instancias básicas para generar un proceso de transformación social de alcance nacional, tanto por el ordenamiento jurídico del país; por tener un gobierno

⁸⁹ Femica. Lecciones aprendidas y Desafíos del Desarrollo local en El Salvador. www.femica.org.gr

electo, como por ser ámbito de identidad y cultura”⁹⁰

Así las Municipalidades al mantener un contacto mucho más directo de las necesidades de la población salvadoreña, las hacen idóneas para el manejo de los recursos provenientes de la Cooperación Internacional.

Los recursos, provenientes de donaciones o empréstitos pueden contribuir a un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio y así mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.- En tal sentido, las Municipalidades deben de orientarse en alguna medida a la producción de riqueza y bienestar social, aparejado del progreso de toda la sociedad salvadoreña en su conjunto.

No obstante, en El Salvador, los Municipios se ven envueltos en muchas dificultades, debido esencialmente a la falta de recursos, que repercute en la no realización del cien por ciento de los diferentes programas y proyectos.

⁹⁰ Femica, Op cit, pág.

Debido a las dificultades que las Municipalidades enfrentan para hacer llegar el bienestar tanto económico como social a su población, es pertinente cuestionar el excesivo centralismo del ejecutivo, puesto que éste distribuye los fondos sin tomar en cuenta lo que la población necesita para tener mejores condiciones de vida, o el bienestar social tan anhelado.

En tal sentido, “la descentralización, cumpliría por lo menos con los objetivos estratégicos, en el marco de la propuesta del desarrollo territorial. Si el poder recae en aquellas instancias más próximas a las causas de los problemas, aseguraría no solamente una mayor acertividad en el accionar público, sino también más transparencia y crecientes oportunidades para la participación ciudadana y cooperación pública-privada.- Por otra parte, se crearían las condiciones para dejar atrás los enfoques sectorialistas de la política a favor de una visión integral e integradora del desarrollo.

Las Municipalidades, aspiran a asumir el desafío de convertirse en animadoras y arquitectas de un entorno favorable para el desarrollo

territorial.

El caso de las municipalidades es muy particular ya que estas por sus características, convocan a los demás actores sociales y coordinarse con los gobiernos aledaños, así como cumplir con la tarea de ser puente entre el territorio representado por ellas y las demás instancias nacionales del Estado.

Ser puente se refiere, en primer lugar, a señalar cuales son las necesidades para lograr impacto de las inversiones. Donde existe esta mancomunidad, cambiar también la forma de relacionarse con los niveles superiores de la administración pública. En vez de reclamar atención los municipios convocan e invitan a los demás actores públicos a apoyar un proceso endógeno, que no requiere de ser impulsado desde afuera, sino que puede ser potenciado a partir de apoyos internos pertinentes, en el sentido de haber sido concordado con el municipio y la comunidad.-

Sin embargo, los servicios públicos tienden a operar en los territorios sin acordar con los municipios.

El proceso de descentralización contribuye a liberar las fuerzas creativas y colectivas a nivel territorial para profundizar la democracia y crear las condiciones requeridas para la construcción de entornos empresariales innovadores que promoviera el desarrollo económico, el acceso de empleo e ingresos.⁹¹

Claros son los beneficios obtenidos por el proceso de descentralización para cada municipio; sin embargo éstos también deben de mantener transparencia, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos. El siguiente cuadro muestra algunas municipalidades cuestionadas.

**ACTIVIDADES CUESTIONADAS DE LOS MUNICIPIOS EN EL
SALVADOR**

⁹¹ Friedrich Ebert. Desarrollo Territorial en Chile. El proceso de Descentralización y las oportunidades para procesos de asesoría técnico política. Joachin Gösque. Agosto 2001.

MUNICIPALIDAD	FECHA	ACTIVIDAD
CHINAMECA	Nov. 2001	Informe de la Corte de Cuentas, cuestionó el uso de 229 mil dólares, Los gastos de 177 mil dólares no contaban con la documentación de soporte debidamente legalizada; el resto 52 mil dólares no se conoce el paradero.
MEJICANOS	Mayo 1998 a Marzo 2001	El FODES según su Ley debe de destinarse el 80% en obras de infraestructura y el resto, el 20% en gastos funcionarios; sin embargo en 1998 de 1 millón 357 mil 130 colones solo se destinó 427 mil 35 colones aproximadamente solamente se invirtió el 3.2%; de igual manera para 1999 recibió 1 millón 684 mil 131 colones, destinados a proyectos e infraestructura 647 mil 831 colones el 2.5% aproximadamente y finalmente para 2000 recibió 3 millones 34 mil 500 colones invirtiendo 1 millón 754 mil 183 colones aproximadamente el 1.73% -Licitación cuestionable: Caso CONSEL, alteración en las fechas de presentación de oferta y adjudicación del proyecto a dicha empresa. -Faltante de fondos: la Auditoría de la Corte estableció un faltante de 173 mil 762 colones
NAHUIZALCO	Mayo 2001	-El edil erogó 200,000 colones para ayuda de los damnificados de los terremotos de enero y febrero siendo 100 mil colones los aprobados por el Consejo; también el costo real de los gastos fue de 86 mil, con un faltante de 114 mil colones.

SAN AGUSTIN – USULUTAN	2001	Contratación de una empresa de transporte es cuestionada por la Corte de Cuentas por el excesivo gasto en la reparación de caminos rurales, con un monto de 38 mil 157 dólares.
SAN LUIS TALPA	1998-1999	Compraventa ilícita de terrenos municipales
SAN MIGUEL	2000 Ene-2001 Jun-2001 Jul-2001	Los Concejales aprobaron un incremento salarial para el año 2001: de ganar 5,500 colones por asistir a 4 reuniones al mes pasaron a 11,500 colones. El Alcalde crea plazas innecesarias de 10,000 colones El Alcalde es filmado por el canal TV12 al utilizar camiones de propiedad de la Municipalidad para asuntos personales. La Corte de Cuentas encuentra irregularidades en el control de la asignación y uso de combustible.
SAN SALVADOR	2000	La Alcaldía distribuye y es denunciada ante la Fiscalía por cobros ilegales a varias empresas por el servicio de recolección con una suma estimada de 16 mil colones mensuales.
SOYAPANGO	2001	La Corte de Cuentas señaló una serie de irregularidades: La existencia de 73 plazas ilegales.
VILLA EL SAUCE	2001	A través de préstamos concedidos por el Banco Centroamericano de Integración (BCI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a un costo de 1 millón 137 mil colones fue construido por el Fondo de Inversión Social de Desarrollo Local (FISDL) un puente para comunicar a 8 comunidades. Sin embargo, el propósito del proyecto no se llevó a cabo por no existir calles para comunicar a las diferentes comunidades.

Fuente: Probidad. Memoria Anual de Corrupción Salvadoreña 2001. Pag. 41-48

www.probidad.org

Hace falta establecer la falta de un verdadero control por parte de las instituciones estatales: La Corte de Cuentas, representa más bien obstáculos para generar el desarrollo de la sociedad salvadoreña; es así que, la descentralización de la cooperación deberá de adherirse a elementos tales como: la transparencia, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos designados a la ejecución de los diferentes programas, proyectos requeridos.

Por tanto, la democracia se vinculada con la participación ciudadana. Las decisiones tomadas entre éstos transforman la sociedad en ese conjunto, a través de políticas públicas, en dos vías: primero que el Estado logre converger en la búsqueda de soluciones viables para posibilitar la participación ciudadana y viabilizar la sustentabilidad del desarrollo en lo político, social, económico y ambiental. En segundo lugar, la reducción del Estado y una modificación en su tendencia centralizadora, resultará en cambios estructurales para el fortalecimiento de la sociedad civil, la descentralización y la promoción de la ciencia y la tecnología para avanzar hacia el desarrollo.

El propósito de demostrar actos ilícitos por parte de las autoridades

sean estas, del ejecutivo, como se demostró en el capítulo anterior, así también, por parte de los Alcaldes y Concejales como se presenta en este capítulo.-

Por otra parte, “la descentralización, es un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencias. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa contestataria. Reconoce que la pluralidad de cabida a diversos centros de poder y decisión. Reconoce que la acción del gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso en la vida pública.

La descentralización, se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus esfuerzos

consensuales o de discenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo de distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisiones. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestionan el proceso de gobierno, diluye la descentralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno”.⁹²

“Lo importante de la descentralización política es considerarla en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos. Son estos la realidad del poder y la realidad del

⁹² Uvalle Berrones, Ricardo. Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el caso de México. Pag. 1 www.azc.vam.mx

poder responde a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivos cosmovisiones.

La descentralización en cuanto a sistema de vida insertado en régimen político, contribuye a fomentar a la administración territorial son quebrantar la unidad del estado, y contribuye a éste objetivo, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias”⁹³.

“La descentralización no es tan solo un ideal o un paradigma. Es ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura, un modo de gobernar tomando en cuenta las uniones de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia. Descentralización y régimen político son instituciones que se corresponde. Son instituciones vinculadas a la razón de ser del Estado y al modo de conducir la sociedad. Son instituciones cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad, los ciudadanos y el Estado determinan para asegurar la civilidad y la

governabilidad.”⁹⁴

2.1 EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION

La reducción del aparato estatal implica la descentralización del mismo, dando como resultado una distribución de poder, recursos, decisiones y capacidades del gobierno central a los gobiernos municipales, reflejándose en mejor comprensión de los problemas, control más efectivo del uso de los fondos durante la ejecución y gestión de programas y proyectos, y a la vez mejor rendición de cuentas. Además, la descentralización de la cooperación internacional dispondrá mayor capacidad para involucrar a las comunidades y movilizar sus recursos.

Es así, que cabe destacar ejemplos de descentralización, en América Latina y en lo relativo a nivel nacional.

2.1.1 EN AMERICA LATINA

“En Latinoamérica la descentralización ha venido en forma bastante heterogénea con serios desafíos y desigualdades; con diferencias que van desde terminología hasta de política. En tal sentido, la

⁹³ Ibid, pág.3

⁹⁴ Ibid, pág.4

descentralización no puede obedecer tanto a diferentes estrategias y diseños con circunstancias relativas al contexto histórico y socio-político y la situación financiera y disponibilidad de recursos en cada país”⁹⁵

Entre muchas iniciativas de descentralización en América Latina se pueden citar a vía de ejemplo:

BOLIVIA: Propuesta de Descentralización Administrativa.

“La propuesta de descentralización se basa en dos necesidades centrales: 1) Lograr que, sin romper el carácter unitario e integrado del Estado Boliviano, el aparato público pueda desenvolverse en cada uno de los departamentos en que se divide el país con mayor independencia, con mayor capacidad para enfrentar las exigencias de desarrollo económico y social, en el marco de cada particularidad regional y de una mayor particularidad regional y de una mayor participación de la población en las acciones, en decisiones y en la fiscalización en la administración del Estado. 2) generar un proceso de redimensionamiento, reforma y modernización del estado en general y de sus capacidades de coordinar, promover y participar en el

⁹⁵ OEA. Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. Resumen de los Talleres y las secciones plenarias. Pag. 1 www.summit.americas.org

desarrollo económico y social dentro del nuevo contexto nacional e internacional. Esto implica fortalecer su capacidad normativa, de planificación y de control y hacer eficientes y eficaces sus acciones administrativas y operativas”⁹⁶

PERU:

“La experiencia descentralista en el Perú tiene mucho tiempo de ensayos, la mayoría dirigida desde el gobierno central y de poderes económicos centralizadas. La promulgación de leyes de descentralización no ha sido lo suficiente para desencadenar procesos de mayor autonomía local. Un proceso sostenido requiere consideración de las bases locales para su consolidación”⁹⁷

En la década de los 80 hubo un bloque descentralista nacional que logró en la Constitución un esquema de descentralización del Estado que fortaleció a los municipios y al mismo tiempo dio origen a los gobiernos regionales. Ahora se requiere armar un esquema de concertación nacional para que la descentralización sea efectiva a fin

⁹⁶ Propuesta de Descentralización Administrativa. Barrón Rondón, Marcelo. Aspectos Institucionales Globales. La paz, Bolivia: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica del Sector Público 1990.

⁹⁷ CONDESAN. Gobiernos Locales y desarrollo rural en los Andes. Casos y experiencias. Alianza Empresas Locales y Municipalidad: Motor Economico para el Desarrollo Sostenible. Arq. Julio Guerra Carrillo. Conferencia del 14 de septiembre al 31 de octubre de 1998.

de garantizar la democracia.

Así los puntos centrales en la reforma constitucional en el régimen de descentralización avanzan simultáneamente en tres aspectos distintos. El primero, la elección de autoridades de rango departamental y la consolidación de los gobiernos locales con las elecciones del año 2002. Para eso se requiere una ley de bases de descentralización en el marco de la actual Constitución, para lograr autoridades con legitimidad y que gocen de respaldo ciudadano.

En segundo lugar se debe avanzar en la reforma de la Constitución, la descentralización no es un capítulo más de la Constitución, no es un tema solamente de gobierno regional o municipal, es una línea que transitó el Estado. Hay que establecer una democracia territorial que consolide el Estado y eso requiere modificar el conjunto de la Constitución. Existen varios artículos entrelazados entre sí y es la misma concepción la que debe modificarse. Un régimen de poder supremo presidencialista consagrado en la Constitución de 93 tiene que cambiarse sustancialmente para ir a un régimen semipresidencialista. De un Parlamento unicameral con distrito único, debe cambiarse a un régimen bicameral con representación territorial de la población. Hay que modificar el régimen tributario, el

régimen económico, una serie de aspectos que deben ser modificados y que requieren un consenso nacional.

En tercer lugar hay que avanzar en el pacto fiscal inmediato, deben devolverse rentas y competencias a los municipios que fueron excluidos y deben darse transferencias con recursos a las nuevas autoridades.

El primer paso del proceso de descentralización es elegir autoridades departamentales, gobiernos regionales de base departamentales y una vez elegidos en el 2002 , entre 2003 y 2006 debe de haber un proceso en el cual las propias localidades redefinan su mancomunidad, sus alianzas y se establezcan regiones con mayores y mas amplias competencias. Así la reforma constitucional debe de cambiarse, pues debe de establecerse una democracia territorial que consolide el Estado; a la vez avanzar en un pacto fiscal inmediato para devolver rentas y competencias a los municipios.

Finalmente, la descentralización tendrá que poner especial énfasis en

*asegurar la autonomía.*⁹⁸

ECUADOR:

Los pueblos de la Nacionalidad de Quichua y algunos afroecuatorianos proponen la autodeterminación.

“Cada nacionalidad deberá tener por ejemplo su propio currículum educativo, que el reordenamiento territorial no deberá basarse en la división actual, realizada en forma imaginaria, dejando a un pueblo en distintas provincias, sino que las circunscripciones territoriales, donde está asentado cada uno de los pueblos, sean los marcos físicos, desde donde se impulse el desarrollo, la alternativa de tener varias circunscripciones por pueblo y valerse de las mancomunidades como recurso unificador o establecer la plurinacionalidad en territorios comunes.”⁹⁹

HONDURAS:

En Honduras desde la aprobación de la Ley de Municipalidades en noviembre de 1990 se puso en marcha una política de descentralización gubernamental y de fortalecimiento municipal. Esta

⁹⁸ Ministerio de la Presidencia. Propuesta de Descentralización. Secretaria Técnica de Descentralización del Ministerio de la Presidencia. Director Manuel Romero Caro.. 19 de diciembre de 2001

política significó cambios sustantivos e interrelacionados en la función tradicional del municipio hondureño.

Estos cambios provocaron que las municipalidades hayan tenido que asumir, en tiempo relativamente corto, un nuevo papel para optimizar su presencia como organismo de transformación local, promoviendo el desarrollo económico y social.

Con el proyecto de descentralización se pretende lograr que las municipalidades participantes cuenten con políticas públicas y validadas que indican el desarrollo local y el mejoramiento de vida en cada jurisdicción, y tiene como estrategia general un definido carácter de apoyo a acciones prácticas específicas de asesoría para la toma de decisiones y formulación de propuestas de acción.

El proyecto ejecuta acciones en las áreas de:

- *Desempeño municipal*
- *Mejoramiento de los servicios públicos*
- *Participación ciudadana*

⁹⁹ Diario de Hoy. Ecuarrunari. Apoya Municipalismo como eje de la descentralización. Carlos Antonio Soria. 20 de diciembre de 1999

- *Capacitación municipal*
- *Cooperación Técnica y financiera.*

El objetivo del proyecto de descentralización es Lograr un desarrollo humano sostenible, fundamentalmente en los municipios del país y la Gobernabilidad en el ámbito local, con el consecuente mejoramiento estable de las condiciones de vida de la población y el alivio y la erradicación de la pobreza, con la actividad principal del gobierno Nacional y contando con la participación de las municipalidades y otros actores sociales”.¹⁰⁰

El proceso de descentralización debe de acompañarse de una estrategia de intervención “Con el apoyo de los consultores permanentes del Proyecto, cada municipalidad identificará , con precisión aquellas tareas en que su acción sirva para alcanzar logros en el desarrollo y gobernabilidad local, el bienestar de sus habitantes y el alivio de la pobreza aplicando todos los instrumentos técnicos recomendados y disponibles para optimizar los resultados en las actividades definidas.

¹⁰⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Descentralización y Desarrollo Municipal. Honduras. Agosto 2001. www.undp.un.hn

En este sentido la participación ciudadana es un elemento importante para lograr mejores resultados no solo en la ejecución de las actividades identificadas, sino también como contralor y supervisora”¹⁰¹

Honduras, clasificado por la ONU como uno de los países más pobres del mundo, a la fecha a iniciado la transformación de su estructura institucional otorgando competencias a las municipalidades para el logro del desarrollo local. El siguiente cuadro explica detalladamente los avances en materia de descentralización en Honduras.

AVANCES EN LA DESCENTRALIZACION EN HONDURAS

BENEFICIARIOS	OBJETIVOS	TIEMPO/EJECUCION	RESULTADOS ESPERADOS EN 1998	LOGROS A LA FECHA AGOSTO 2001
<ul style="list-style-type: none"> Municipalidades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Puerto Cortés, Santa Rosa de Copán y la Paz Sociedad Civil de las municipalidades ejecutoras. AMHON (Asociación de Municipalidades de Honduras) como agente transmisor 	<ul style="list-style-type: none"> Desempeño Municipal Mejoramiento de la prestación de servicios públicos Participación ciudadana Capacitación municipal Cooperación Técnica y Financiera 	3 a 5 años (1998-2001)	<ul style="list-style-type: none"> Municipalidades con estrategias de desarrollo municipal ligadas a acciones específicas y políticas de gobiernos definidos y sustentados. Gobiernos locales con una capacidad de gestión mejorada, dotadas de mecanismos e instrumentos reconocidos. Alcaldías sólidas en la recaudación de ingresos catastrales amplios y con sistemas de usos mejorados. Reconocimiento de estrategias municipales de colaboración al alivio y erradicación de la pobreza. Municipalidades que motiven la colaboración de los sectores públicos y privados y la participación 	<ul style="list-style-type: none"> Reingeniería de los procesos administrativos y financieros municipales prioritarios en San Pedro Sula y Puerto Cortés. Propuestas de alternativo para mejoramiento de la presentación, calidad, cobertura y sostenibilidad financiera de los servicios públicos. Diseño y elaboración de reglamentos para institucionalizar los espacios de participación ciudadana en Puerto Cortés, San Pedro Sula y Santa Rosa de Copán Convenios de cooperación para proyectos municipales con otras agencias de cooperación de Santa Rosa de Copán y San

¹⁰¹ Ibid. pag. 1

de experiencias del Proyecto.			activa de los ciudadanos en el acontecer del municipio, bajo estrategias probadas y reconocidas como exitosas	<ul style="list-style-type: none"> • Pedro Sula, La Paz. Eventos de capacitación para funcionarios de las Municipalidades de Santa Rosa Copán, San Pedro Sula y Tegucigalpa.
-------------------------------	--	--	---	---

Fuente. PNUD. Descentralización y Desarrollo Municipal. Honduras. Agosto 2001 www.undp.un.hn

2.1.2 EN EL SALVADOR

“La descentralización debe ser vista como parte de un proceso de democratización del Estado y la Sociedad, y como instrumento para ampliar los espacios de participación ciudadana y ejercer su derecho y deber de incidir en las decisiones de política, tanto a nivel local como regional y nacional.

Un elemento básico de cualquier definición del municipio es considerarlo como parte consustancial del aparato de Estado posiblemente la más cercana a las necesidades cotidianas de la población. Por tanto, la descentralización y el desarrollo local no deben ser vistos como conjuntos de acciones de carácter municipal, sin una íntima relación con la acción global del aparato del Estado. Deben verse, por el contrario, formando parte de una transformación de dicho aparato, en el sentido de institucionalizarlo integrando los fundamentos de la democracia representativa con los de la

democracia participativa".¹⁰²

“Metas de descentralización como parte de un Programa de Modernización del Estado, son identificables en documentos oficiales desde 1991. La primera propuesta de descentralización política diseñada por instancias del gobierno se formuló en 1993, durante la Administración de Alfredo Cristiani, pero por diferentes razones, nunca se concretó.

La Administración de Calderón Sol también manifestó desde temprano, interés por la descentralización. Dos propuestas se formularon entre 1994 y 1996, pero ninguna de las dos logró llevarse a la práctica.

Al final de la Administración de Calderón Sol, algunos pasos podrían caracterizarse como componentes que apuntan hacia un proceso de descentralización, aunque nunca formaron parte de una estrategia.

Estos son:

- *Aumento en las transferencias a las Municipalidades de*

¹⁰²Red para el desarrollo Local. Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado. FUNDE. FUSAI, FUNDAMUNI, FUNDAUNGO, FLACSO, SACDEL, S.S. E.S., mayo de 2000, pág. 23

menos 1% al 6% de los ingresos corrientes del gobierno; aunque en la realidad el monto transferido ha sido menor, y se tenía programado que en el 2001 el 100% del FODES se financiará directamente con los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación.

- *Se concedió mayor importancia que antes a la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de propuestas como las contenidas en las Bases del Plan de Nación.*
- *Se impulsaron programas de planificación local orientados a la identificación de problemas y a la priorización de posibles vías de solución. Con todo, los alcances de esta experiencia son aún parciales, pues no comprenden todavía a todos los Municipios y no se tienen resultados de los planes de acción ejecutados”¹⁰³*

“A lo largo de diez años, por tanto, en lo que se refiere a descentralización política, el balance está lleno de propuestas que no prosperaron. A pesar de que se reconoce la tradición y los efectos de una excesiva concentración de las decisiones, en materia de

transferencia de competencias a los gobiernos locales hay más discursos y ofrecimientos que realizaciones.

A pesar de lo anterior, se ha logrado ir generando condiciones para abrir un proceso de descentralización. Se reconoce más que antes la importancia de la sociedad civil en la formulación de políticas y planes. Por otra parte, se han dado también pasos iniciales – que aún no han sido debidamente evaluados – en el nivel de descentralización funcional de servicios públicos como es el caso de la educación, donde se han transferido funciones para la administración educativa de centros de enseñanza del área rural a entidades de la comunidad.

Sin embargo, en la mayoría de unidades de la administración central que se localizan en los departamentos y municipios, se constata la falta de una clara definición en su organización y en sus relaciones interadministrativas. Requieren, por ello, de una adecuación organizativa y de coordinación territorial.

En el caso de los partidos políticos, en lo que se refiere a su función de articular y agregar las demandas de la sociedad local traducidas por

el sistema de gobierno, se aprecian una vocación y una estructura altamente centralizada a pesar de su aparente preocupación por la conquista y representación de intereses departamentales y municipales. La cifra de 123 distintos expedientes abiertos y sin resolver en la Comisión Legislativa correspondiente a fines de 1999, apoya lo anteriormente dicho y apunta a la falta de acuerdo que existe en el “sistema político central” sobre los objetivos, urgencia e importancia de la descentralización política de los municipios.”¹⁰⁴

Sin embargo, el Ejecutivo, asevera que “durante los últimos años se han producido avances importantes tales como la política de descentralización del Estado, la reforma de la Ley FODES; el fortalecimiento municipal, la promoción del asociativismo y la creación de espacios de participación como grupo consultivo, conformado por diferentes sectores e instituciones, públicas y privadas, en cuyo marco se elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo Local.”¹⁰⁵

“De acuerdo al estudio desarrollado por un grupo de expertos a cargo de la Unidad de Coordinación de Descentralización, durante los meses

¹⁰⁴ Op Cit. pág. 27

de octubre, noviembre y diciembre del año recién pasado y que contó con el apoyo de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización de la Cooperación Técnica Alemana (PROMUDE/gtz), tenía como objetivo superior: documentar algunas Experiencias o Prácticas Positivas de Gestión Municipal, identificadas en un grupo de siete municipios de los Departamentos de Sonsonate, Cuscatlán, Usulután, San Salvador y Morazán, siendo éstos: Sonsonate, Ereguayquín, Cojutepeque, Usulután, Juayúa, Nejapa y Jocoro, a fin de promover su replicabilidad en otros municipios.

Asimismo, para contribuir al proceso de descentralización del Estado, el estudio que se efectuó mediante un método altamente participativo comprendió diferentes factores de análisis e investigación, desde la demostración de las capacidades locales, sustentabilidad de los procesos, liderazgo local y continuidad en los procesos, autodesarrollo, presencia de agentes externos, los cambios de actitud de la comunidad y municipalidad a través de los cuales según los expertos

¹⁰⁵ FEMICA. Lecciones Aprendidas y Desafíos del Desarrollo Local en El Salvador. 16 abril de 2002. www.femica.org
pág- 5

se pudo concluir que existen bases para asegurar el éxito de la Descentralización en El Salvador.”¹⁰⁶

En el mismo orden, las experiencias de descentralización se han dado en otros municipios tales como:

- OLOCUILTA: Recuperación de Mora Municipal. Marzo 1997.

“Con el objeto de mejorar los servicios, el gobierno local de Olocuilta (población total 15,992 personas) ha estado trabajando en estas cuatro áreas. El Research Triangle Institute (RTI), en cooperación con el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) están proporcionando al Concejo Municipal y a los empleados municipales asistencia técnica que ha facilitado la modernización de los procedimientos y ha mejorado la habilidad del gobierno local para recuperara las cuentas morosas. Con la facilitación de estas agencias y la voluntad política del concejo, el gobierno municipal ha podido abrir no solamente sus puertas sino también sus libros a los ciudadanos para demostrarles en donde se invierten sus impuestos y así reducir el riesgo político de forzar el pago de las tarifas. El gobierno municipal también ha desarrollado un proceso de recuperación de deuda, que ha demostrado ser exitoso y está orientado al cliente. Por

¹⁰⁶ RTI. Experiencias Exitosas

medio de reuniones periódicas, la municipalidad ha trabajado con los clientes morosos al permitirles que ofrezcan su propio plan de pagos .

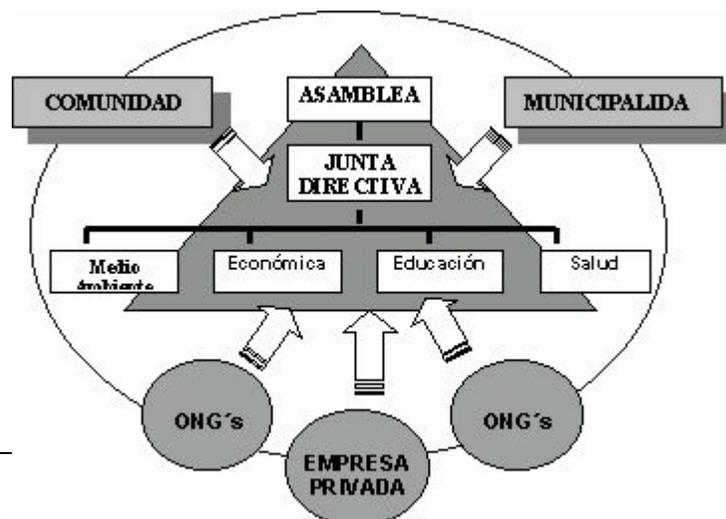
Adicionalmente, han informado a los ciudadanos sobre financiamiento de servicios locales y su papel como contribuyentes al mantener y mejorar los servicios en beneficio de la comunidad. Desde julio de 1997, cuando iniciaron el programa, la municipalidad ha podido recuperar ₡153,300 (\$17,420) en deudas. La cantidad total de la deuda ha disminuido 65% durante un período de siete meses (ver gráfica). Como otro incentivo a los contribuyentes, los servicios están siendo mejorados en diferentes áreas de la comunidad en forma proporcional a la cantidad de la deuda recuperada en esa área.”¹⁰⁷



¹⁰⁷ Ibid.

- NEJAPA : LA PARTICIPACION CIUDADANA

“La Participación Ciudadana, es considerada el elemento dinámico dentro de la administración municipal y en el Municipio de Nejapa, fue precisamente la práctica que se tomó como parte del estudio. Esta experiencia se refiere específicamente a los esfuerzos de concentración de todos los sectores de la sociedad para el desarrollo local de Nejapa, y un factor que ha posibilitado este esfuerzo, es un acuerdo de identidad territorial. A través de esta práctica que aglutina a la municipalidad, organizaciones gubernamentales, ONG’S, empresa privada y comunidad, se han ejecutado 148 proyectos de mejoramiento del servicio de energía eléctrica, vías de acceso, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y educación, entre otros.”¹⁰⁸



¹⁰⁸ Ibid. p.1

- EL PORVENIR: PARTICIPACION CIVICA EN RECUPERACION DE DEUDA. Julio 1997

“El Municipio no puede hacer todo el trabajo por sí solo. Los receptores de servicios municipales – los ciudadanos del municipio – también necesitan involucrarse en el proceso de modernización. Un mecanismo usado recientemente en el Municipio de El Porvenir creó confianza en el consumidor y conciencia en el gobierno local. Con la intención de recobrar impuestos atrasados, las autoridades gubernamentales vieron necesario anunciar esta deuda en un Cabildo Abierto. Este tipo de transparencia financiera genera normalmente un alto costo político y es por eso que no es practicado ampliamente.

Sin embargo, en El Porvenir, el Alcalde invitó a organizaciones como RTI, ISDEM, DIDECO, Cuerpo de Paz y al Ministerio de Salud a reforzar a las autoridades locales para este evento. El Municipio de El Porvenir necesitó demostrar a sus ciudadanos que estaba recibiendo asistencia técnica de estas organizaciones extranjeras para modernizar al gobierno local y los servicios municipales. Ellos pudieron anunciar que como un preámbulo del aumento de cuotas de

usuarios, el municipio haría todo lo posible para mejorar su habilidad de generar ingresos a través de otros medios. Al mostrar a los ciudadanos que estaba recibiendo ayuda extranjera, el gobierno local aumentó la conciencia pública, su propia credibilidad y sus probabilidades de recobrar deudas de usuarios debido a la reacción positiva de la mayoría de los ciudadanos, este tipo de actividad será usada como modelo para otros Municipios que luchan por su modernización y fortalecimiento financiero.”¹⁰⁹

- *PUERTO EL TRIUNFO: MANEJO TRANSPARENTE DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO LOCAL . Febrero de 1997*

“La municipalidad de Puerto El Triunfo hizo historia. Por primera vez durante un cabildo abierto, los miembros del concejo de la ciudad presentaron el presupuesto municipal a la comunidad. Más de trescientos representantes de comunidades urbanas, rurales y miembros del CODEL (Comisión de Desarrollo Local integrada por la comunidad y los líderes del sector).

En el pasado, los cabildos abiertos en El Salvador habían sido programados principalmente para recibir propuestas solicitadas por

¹⁰⁹ Ibid

grupos comunitarios y personas, una política por prácticas de reconstrucción después de la guerra. Muchos gobiernos municipales no sentían la necesidad o la responsabilidad de demostrar el uso transparente de los fondos públicos como tampoco los ciudadanos demandaban la información. Sin embargo, la relación entre la sociedad civil y el gobierno municipal ha mejorado en Puerto Triunfo. La presentación del presupuesto municipal se da como resultado de años de arduo trabajo de parte del concejo municipal y los empleados municipales. Este es un paso hacia mejorar los procesos democráticos en la municipalidad y ha marcado un ejemplo para las municipalidades en todo el país.

Desde 1995, la municipalidad ha estado trabajando con RTI como una Municipalidad Seleccionada en el Proyecto Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana financiada por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. EL proyecto ha estado facilitando al gobierno local en promover la administración transparente de las finanzas públicas, mejorar los servicios municipales y aumentar el involucramiento ciudadano en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal. Por medio de este duro trabajo, la municipalidad ha podido

incrementar los ingresos generados localmente en 129 por ciento en un período de tres años, reducir la deuda e iniciar un proceso para aumentar la autosuficiencia, calidad y cobertura de los servicios municipales.

La concientización de parte del gobierno local como también de la sociedad civil ha ayudado a la municipalidad a asumir mayores responsabilidades sobre el manejo de las finanzas públicas y la eficiencia de los servicios públicos. Su próximo reto en los próximos meses será demostrar públicamente los gastos del presupuesto. La relación mejorada entre la sociedad civil y el gobierno local ayudará a garantizar que el presupuesto de los próximos años no solamente será del conocimiento público sino también se basará en un plan de desarrollo local elaborado por la comunidad misma a través de los esfuerzos del CODEL y apoyados por el gobierno local.”¹¹⁰

- EL PAISNAL "Fortalecimiento y Desarrollo de las Municipalidades de Morazán"

“Este proyecto tenía como objetivo fundamental, que los funcionarios conocieran la Planta Herbicida ubicada en el Cantón El Matazano de

El Paisnal, en la que además de producir abonos en polvo, herbicidas, fungicidas, insecticidas, añil, champú y jabón de baño, entre otros productos orgánicos, se le da tratamiento a la basura, mediante un proceso de reciclaje, biodegradación y compostaje y por medio del cual los desechos son aprovechados para obtención de abono. Dicho proyecto que tiene ya tres años de funcionamiento en un área de cinco manzanas, fue creado por la Municipalidad de esa localidad en coordinación con dos Cooperativas locales y cuenta con el auspicio del Fondo Iniciativas para las Américas (FIAES).

El Alcalde Municipal de El Paisnal, su Concejo desde la administración anterior se propuso desarrollar un Plan de Trabajo integral, que les permitiera proteger el medio ambiente y generar fuentes de empleo a nivel local, mediante el impulso de proyectos productivos, como esta planta, que hasta la fecha ha adquirido cierta capacidad de reciclaje y tratamiento de la basura prestando apoyo a otros municipios, como Mejicanos, Ciudad Delgado, Aguilares y Apopa. Asimismo, la planta es autofinanciable por la producción de insumos agrícolas orgánicos obtenidos de unas 30 especies o variedades de plantas existentes en la zona, con lo que también se logra volver más productivos los suelos

¹¹⁰ Ibid.

rústicos y promover la práctica de la agricultura orgánica.

A pesar de la poca experiencia en el campo y de iniciarse el proyecto, esta teniendo buena demanda de países como Canadá, Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos, quienes ya han realizado pedidos de hasta 250 mil colones en productos, por lo que el Concejo junto a las Cooperativas están realizando gestiones para la firma de convenios comerciales que prometen garantizar aún más autosustentabilidad del proyecto.¹¹¹

La descentralización en El Salvador, como en América Latina a encontrado obstáculos dada a la heterogeneidad de los procesos en el foro nacional.

La descentralización se ha destacado por el interés de todos los sectores a nivel regional, municipal y comunitario. Así la descentralización deberá colocarse en el contexto más amplio de las metas nacionales.

Por otra parte, la descentralización enfrenta otro desafío el de la débil

capacidad del gobierno central para liderar, coordinar e implementar procesos de descentralización. También, otro problema se manifiesta en la verdadera capacidad de los gobiernos municipales. Estas deficiencias van desde el mal diseño mismo de dichas funciones hasta apropiación de recursos necesarios, bien mediante transferencias o facilitando la capacidad de la generación de sus propios ingresos. Esto no ha representado un serio impedimento para que dichos procesos sean exitosos y sostenibles.

Si bien es cierto, la descentralización no es la panacea para alcanzar el desarrollo tanto económico como social, ha alcanzado logros tanto en aspectos democráticos, fiscales, participación civil; como en la formulación de políticas públicas que afecten directamente a la sociedad en general.

Sin embargo, los factores exógenos al proceso mismo de descentralización pueden poner a éste proceso en debilidad y como variable dependiente de factores como los conflictos de poderes, corrupción, ética en los asuntos públicos. En tal sentido, la descentralización puede sufrir los impactos negativos de crisis

¹¹¹ Ibid.

políticas y coyunturales de cada país en particular.

3. PROPUESTA DE LA DESCENTRALIZACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Fortalecer el proceso democrático, mejorando para tal fin las condiciones económicas, sociales y políticas; así como apoyar la modernización del aparato productivo; también el fortalecer los niveles de atención a la población en situaciones de extrema pobreza; a la vez, fortalecer la eficiencia del Estado, llevando a cabo el proceso de inversión pública y gestión institucional; y el aumento de la productividad humana, mediante la educación son los principales objetivos fundamentales de la cooperación internacional.

No obstante, estos objetivos fundamentales de la cooperación se han cumplido poco o nada, debido a la estructura política que se caracteriza por su centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias, situación tal, que los recursos otorgados por la cooperación internacional a lo largo de las dos últimas décadas o más no han sido utilizadas de manera transparente y eficiente para mejorar las condiciones socio-

económicas, políticas y culturales. Por lo que la siguiente Propuesta de Descentralización de la Cooperación Internacional, pretende plantear mecanismos para el mejor aprovechamiento de los recursos asignados por la cooperación; la cual se basa en los tres siguientes puntos :

- ◆ *Impulsar un proceso de descentralización de la cooperación internacional integral y sostenida que se basa en la transferencia de competencia y funciones a través de los gobiernos municipales y que tenga como objetivo la administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos vía cooperación por dichos municipios, para lograr el impulso del desarrollo social.*
- ◆ *Que dicho proceso parte de una innovación de las instituciones que regulan al sector, por medio de un sistema institucional integrado, respete el principio de separación entre las funciones de planificación y estrategia (rectoría) y las reguladoras, y pese a esquemas descentralizados y autónomos institucional y financieramente.*
- ◆ *Que incorpore la dimensión de creación de institución de*

manejo y transparencia de los recursos, fomentando la organización municipal impulsando y apoyando la mancomunidad para satisfacer las necesidades de la población, tanto económicas, políticas y sociales.

La descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales coadyuvaría al uso eficiente y transparente de los recursos financieros y técnicos.-

Esta propuesta de descentralización de la cooperación internacional se perfila bajo tres ejes fundamentales:

- ◆ *Eje del fortalecimiento de los Gobiernos Municipales como consecuencia de la descentralización de la cooperación internacional.*
- ◆ *Eje de la administración de los recursos financieros en forma eficaz y transparente.*
- ◆ *Eje del desarrollo social.*

La descentralización de la cooperación internacional es el eje factor determinante para obtener resultados positivos en el desarrollo sostenible y sustentable de la sociedad. Cercar los servicios públicos a la población requiere de fortalecer los gobiernos municipales y en consecuencia, posibilitar el desarrollo de la nación. La descentralización de la administración de la cooperación se perfila como un elemento para promover la modernización del aparato estatal, a través de los gobiernos municipales.

Es necesario impulsar medidas tendientes a:

- 1. Lograr una descentralización política del Estado salvadoreño con competencias y presupuestos reales para promover el desarrollo económico y social del municipio (salud, educación, medio ambiente, desarrollo urbano, infraestructura rural, actividad cultural,, fomento de empleo y micro-empresas, etc.)*
- 2. Demandar al parlamento nacional y al gobierno central una legislación que fortalezca la descentralización, dándole carácter constitucional, evitando así procesos regresivos derivados de alternancias de mayorías y minorías.*
- 3. Establecer medidas de ingresos fiscales, municipales, impulsando*

la justicia tributaria. Modernizar los mecanismos recaudatorios.

- 4. Impulsar la mejora de las capacidades técnicas y administrativas de las municipalidades mediante programas sistemáticos.*
- 5. Hacer de los gobiernos locales un modelo de gestión que, partiendo de los intereses de las mayorías y especialmente de los más pobres, diseñe estrategias plurianuales y de emergencia, tendentes a garantizar las necesidades básicas de la población. Esto significa focalizar prioridades y establecer un enfoque preventivo y participativo para decidir como invertir el presupuesto municipal.*
- 6. Impulsar y organizar espacios de participación ciudadana mediante distintas modalidades: Concejos Abiertos; Foros Permanentes de concertación con presencia de autoridades locales y representantes de organizaciones sociales y sectoriales; especial atención a las mujeres y los jóvenes. Reglamentar esta participación mediante normativa local.*
- 7. Hacer del gobierno municipal un organismo dinamizador de la vida comunitaria, de las relaciones democráticas, convirtiéndose en la práctica en una especie de coordinadora de los distintos grupos activos, facilitando flujos de información, convocatorias a las partes, etc.*

8. *Defender desde los gobiernos municipales, en unión de la ciudadanía, los espacios naturales, el patrimonio histórico y cultural local.*¹¹²

◆ **EJE DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS EN FORMA EFICAZ Y TRANSPARENTE.**

Contribuir a garantizar una administración eficiente, eficaz, transparente y ágil de tal forma que posibilite el traslado y la optimización de los fondos percibidos por la cooperación internacional, mediante el acceso directo a la administración y control de los recursos destinados a los gobiernos municipales. Este es uno de los beneficios fundamentales que resultaría de la descentralización de la cooperación internacional, con el fin de que éstas satisfagan de manera directa e inmediata las demandas de su propia comunidad.-

En tal sentido se propone:

◆ **LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS**

¹¹² FUNDE. El Eje Democrático en la Intervención de Paz y Tercer Mundo en El Salvador. Poder Local y Desarrollo. www.funde.org

La transferencia de Recursos de la cooperación internacional para el desarrollo, contará por parte del Organo Ejecutivo la asignación de éstos, mediante un progresivo y gradual proceso de recursos financieros hacia los municipios.

◆ *CONTROL DE LAS TRANSFERENCIAS DIRECTAS A LOS MUNICIPIOS*

“Para financiar proyectos de inversión, otorgadas a las comunidades de manera directa para que éstas procedan a su ejecución, la utilización de los mismos estará sujeta a un programa de desembolsos aprobados por el Concejo Municipal y la entrega de cada desembolso se hará previa liquidación satisfactoria de la anterior erogación. Se recibirá los recursos provenientes del fondo general de la nación, ordinariamente indispensables para sufragar la operación normal de los servicios y actividades públicas del Estado, los cuales se contendrán desglosadamente en las correspondientes leyes del presupuestos general anual del Estado y de salarios de la administración pública.”¹¹³

◆ *Control y fiscalización de los recursos financieros captados por los Municipios provenientes de la Cooperación Internacional, sujeto al*

control y fiscalización a través de la Corte de Cuentas según competencia con los Municipios y también por medio de la Participación Ciudadana, para lo que el Municipio estará obligado de informar periódicamente a la ciudadanía y cooperantes de los resultados de la actualización de la percepción financiera recibidas por las municipalidades.-

◆ *EJE DEL DESARROLLO*

“El crecimiento económico es uno de los componentes del desarrollo. Por consiguiente si el crecimiento no es parte de un proceso integral de desarrollo, puede llegar a favorecer el mantenimiento de las condiciones de pobreza, el deterioro del medio ambiente, los desequilibrios regionales y el debilitamiento de la capacidad productiva.

Esta concepción de desarrollo tiene como condición un crecimiento económico vigoroso, sostenido y equilibrado, el cual debe ser acompañado por incrementos en las capacidades productivas, pero debe de entenderse que dentro de este concepto integral,

¹¹³ FUNDASPAD-APN. Proyecto de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Art. 50-51. San

cuestiones como la estabilidad macroeconómica, la competitividad o la integración al mercado internacional no son los fines, sino medios para lograrlo.

Así, se concibe el desarrollo como un proceso amplio de carácter social, político, cultural y económico, proceso participativo, cuya sostenibilidad se basa en el crecimiento económico y equilibrado; también un proceso que promoverá la realización plena de todos los salvadoreños y su bienestar material y anímico a la vez un proceso que despliegue, en todos los sectores, la capacidad de producir expandir y usar adecuadamente la riqueza material y cultural, que desarrolla el desafío de calidad y el espíritu de excelencia, en el marco de políticas equilibradas en el orden poblacional y en el orden territorial, trascendiendo el horizonte del presente vinculo su efectividad con la salvaguarda de los derechos de las generaciones futuras”.¹¹⁴

En tal sentido,el desarrollo social debe iniciarse desde las

Salvador. El Salvaodr. 23

¹¹⁴ Comisión Nacional de Desarrollo. Bases para el Plan de Nacion. San Salvador, El Salvador, 16 de enero de 1998.
Pag. 10

municipalidades bajo la premisa de que éstas están próximas a los ciudadanos conociendo las necesidades sociales que particularmente cada comunidad presenta y por ende como pueden solventarlas, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos.

Así mismo, la población participa activamente en la formulación de sus propios objetivos y hace oír su voz en los órganos normativos a la vez que intenta seguir lo que considera mas apropiado hacia el desarrollo en la medida en que se promueva y potencialice la participación ciudadana: Por lo que se propone:

A. La cooperación internacional como factor determinante de desarrollo social sustentable y sostenible debe de canalizarse directamente a través de las municipalidades “asegurando de esta forma que las prestaciones básicas del Estado lleguen a un mayor numero de zonas de ubicación de la población en forma eficiente, especialmente a aquellos sectores que han carecido de la atención de sus necesidades fundamentales. Para lo cual las políticas de gestión financiera de los municipios deberán establecer una carga equitativamente distribuida en la percepción de ingresos para el erario municipal.

B. El Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Una sociedad estructurada, con mayor afiliación a asociaciones comunitarias, barriales, sectoriales, sindicales y a partidos políticos, puede resolver sus problemas con métodos democráticos, una sociedad vertebrada está en mejores condiciones de concertar a través de sus agentes, políticos económicos y sociales con apoyo de las mayorías.

Una sociedad participativa da mayor legitimidad a las instituciones públicas, desplegando una socialización de valores democráticos y defensas de las leyes.

Una sociedad hábil con sentido crítico y activa, puede eventualmente ejercer presiones a los gobiernos y a los partidos políticos, pero constituye la mejor garantía de una alternancia pacífica electoral y, en el tiempo, es condición para la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político democrático.”¹¹⁵

En conclusión el alto grado de centralismo en la gestión pública en El Salvador, permite que los recursos obtenidos vía cooperación sean

orientados para otros fines, tales como el enriquecimiento ilícito de funcionarios, planificación inadecuada sin identificación y jerarquización de los diferentes programas y proyectos. Por otra parte, la creación de instituciones públicas encaminadas al desarrollo municipal se desempeñan de manera descordinada entre sí, volviéndose dependientes de una estructura central lejana a la satisfacción de las necesidades de la población.

Esta misma estructura de gestión pública centralista no ha logrado la reducción de la pobreza, el pleno empleo, calidad de vida de la gente reflejado en vivienda, salud y educación; demostrando la vulnerabilidad económica, social, ambiental e institucional en el país.

Sin embargo, a pesar de la gestión pública centralista los diferentes gobiernos salvadoreños han venido invirtiendo a lo largo de la década de los años 80's en infraestructura como carreteras, puentes; no obstante, las verdaderas necesidades de la población no han sido satisfechas; otro de los aspectos a favor del centralismo es el que la mayoría de los municipios no son financieramente sostenibles

por su escasa base demográfico y tributaria, a la vez la mayor parte de éstos, no son sujetos a créditos, haciendo consecuentemente el que estos sean dependientes de las transferencias del gobierno central reprimiendo la capacidad de generación y recaudación de ingresos propios.

Por el contrario, bajo la premisa que la descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales se coadyuvará en el uso legal, efectivo, eficiente y transparente de los recursos financieros, logrando así el mejor aprovechamiento de los recursos, lo que contribuirá a paliar las necesidades de la sociedad salvadoreña, debido a que los gobiernos municipales mantienen un contacto mucho más directo con las necesidades de la población, por lo que las hacen idóneas para el manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Así mismo, el proceso de descentralización debería de contribuir a liberar las fuerzas creativas y colectivas para profundizar la democracia y crear condiciones requeridas para la construcción de entornos empresariales innovadores que promuevan el desarrollo

económico, el acceso a empleo e ingresos. Por supuesto, que el poder de decisión aseguraría una mayor actividad en el accionar público, y también mas transparencia y crecientes oportunidades para la participación ciudadana, alegando las decisiones orientadas a favor de sectores partidistas.

Sin embargo, existe dualidad, o dos principios contrarios, en el manejo de los recursos de la cooperación internacional por parte de los municipios; en primer lugar, el aspecto negativo es la falta de transparencia de los fondos por algunas municipalidades orientados al enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios; en segundo lugar, el aspecto positivo, los municipios que han respondido a las necesidades de la población han realizado cambios estructurales dentro de su proceder administrativo, como por ejemplo, otorgar participación ciudadana en la decisión y orientación de los recursos logrando obtener resultados que beneficien al municipio.

Si bien es cierto la descentralización, tiene consigo la distribución de los recursos en forma transparente y eficiente, son los municipios las instituciones idóneas para canalizar dichos recursos y tener como

resultado altos índices de desarrollo social; no se puede dejar de destacar que la descentralización enfrenta desafíos como el colocarse en el contexto más amplio de las metas nacionales de desarrollo; también, la débil capacidad de los gobiernos centrales para liderar los procesos de descentralización.- Otro desafío, es el que enfrentan los municipios que van desde el mal diseño de las funciones hasta la apropiación de recursos; y por otra parte, factores exógenos como conflictos de poderes, corrupción, que puedan poner a la descentralización como variable dependiente.

No obstante, la exigencia de los cooperantes hacia los países dependientes o pobres son los segundos en adoptar políticas encaminadas a la reducción del Estado, políticas fiscales efectivas, Derechos Humanos, protección al medio ambiente; circunstancias que condicionan para otorgar la asistencia.

En tal sentido la descentralización de la cooperación internacional, viene hacer una propuesta de desarrollo innovadora, moderna; necesaria para alcanzar el desarrollo social en El Salvador, en consecuencia para impulsar dicho proceso de descentralización de la

cooperación internacional, ésta se basa en: 1)La transferencia de competencia y funciones a través de los gobiernos municipales teniendo como objetivo la administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos; 2)La regulación del proceso debe de ser mediante un sistema institucional integrado, respetando el principio de separación entre las funciones de planificación y estrategia y 3) la creación de una institución de manejo y transparencia de los recursos, fomentando la organización municipal. Así, ésta propuesta se perfila bajo los tres ejes fundamentales: Primero, el Eje del fortalecimiento de los gobiernos municipales mediante la descentralización de la cooperación internacional, segundo, el eje de la administración de los recursos financieros y técnicos en forma legal, eficaz y transparente y tercero, el eje del desarrollo social, los cuales constituyen el complemento de la propuesta de descentralización de la cooperación internacional.-

Si los gobiernos municipales conocen en forma directa las necesidades de su población; los recursos financieros destinados por los cooperantes serán administrados en forma eficaz y transparente logrando así el mejor uso de dichos y recursos y palear algunas de

las necesidades básicas de la sociedad.-

CONCLUSIONES

La gestión pública es competencia del Organo Ejecutivo. En tal sentido, esta práctica esta caracterizada por un alto grado de centralismo, permitiendo al gobierno orientar los recursos según sus intereses partidistas o sectoriales, establecido de manera impositiva a instituciones estatales, tales como alcaldías u órganos independientes (Corte de Cuenta, Corte Suprema de Justicia); haciéndolos subordinados financieramente.

La cooperación internacional, es un mecanismo que concurre al logro de la reducción de la pobreza, trabajo permanente, mejores condiciones de vida, acceso a la salud, vivienda, educación, permitiendo el bienestar social y acelerando el crecimiento económico y por consiguiente poder obtener un desarrollo sostenible y sustentable. Sus recursos sean estos otorgados en donaciones o empréstitos son gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y administrados a través de la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda; dichos recursos no han sido muy bien utilizados por el aparato estatal, debido a altos índices de deshonestidad y corrupción en el manejo de los fondos.

Por otra parte, el ente contralor que es la Corte de Cuentas de la República, es obligado por Ley a fiscalizar la hacienda pública este ha sido regido bajo

administraciones oscuras, que favorecen las inadecuadas formas de inversión de los recursos por parte del gobierno central ejecutado a lo largo de las dos últimas década. Durante más de veinte años este ente contralor es administrado bajo fines partidistas ya que un mismo partido político ha regido a la Corte bajo negociaciones con el partido en el Poder. Es necesario, entonces requerir de un ente estatal que sea imparcial y que manifieste públicamente los desvíos de fondos, enriquecimiento ilícito o aumento en los gastos públicos injustificados; divulgar dichas prácticas viciadas y perversas.-

La gestión pública de manera centralista, hace que estas prácticas inadecuadas del manejo de los fondos sea una constante en cada período presidencial, en 1998 el Huracán Mitch destruyó gran parte del territorio, para tal efecto la comunidad internacional otorgo donaciones y empréstitos para la población afectada y ayudar a paliar sus necesidades; no obstante hasta la fecha el Ejecutivo no ha rendido cuentas de éstos recursos, sin embargo por medios escritos y televisivos se informó que se ocupó 10 millones de colones para una Asociación de exparamilitares, haciéndolos pasar como damnificados del huracán, siendo el verdadero fin la compra de votos a favor del partido en el gobierno en las elecciones presidenciales de 1999.

La Corte de Cuentas de la República hasta la fecha no ha sido auditada internamente desde la emisión de su Ley.- Desde 1986, los Estados Unidos a través de la USAID, así como otros países han asesorado técnicamente a la corte, sin que por el momento su papel pasivo ante actos de corrupción se vuelva activo.

Hasta el momento están pendientes los informes de instituciones que canalizaron y distribuyeron los recursos, otorgados por la Comunidad Internacional a efecto de los fenómenos telúricos de enero y febrero de 2001. Si bien, algunas instituciones reportaron el ingreso de especies o fondos monetarios éstos no reflejan el verdadero valor de la cooperación internacional. Esto hace aún más observable el manejo inadecuado de los fondos por parte del Ejecutivo, confirmándose así que el manejo centralizado de la cooperación internacional no trae consigo el bienestar económico y social.

Si el ejecutivo no ha podido administrar los fondos de los cooperantes se propone que sean los gobiernos municipales como parte del proceso de descentralización, bajo la premisa que están más cerca de conocer con

exactitud las necesidades apremiantes de sus habitantes. Así, de esta manera la descentralización de la cooperación internacional a través de los gobiernos municipales coadyuvará al uso legal, efectivo, eficiente y transparente de los recursos obtenidos vía cooperación, logrando así el paliar algunas necesidades básicas de la población.-

Sin embargo, es cuestionable el que algunas alcaldías han utilizado mal los fondos para la ejecución de proyectos sociales, no obstante otras alcaldías han utilizado los fondos efectiva, eficaz y transparentemente obteniendo resultados positivos en la sociedad.-

También la descentralización posee debilidades tales como la débil capacidad de los gobiernos municipales para liderar los procesos de descentralización; el mal diseño de sus funciones y hasta la apropiación de recursos, u otros factores exógenos como conflictos de poderes, corrupción, ética en los asuntos públicos que puedan poner a la descentralización

A pesar de estos y muchos inconvenientes, la descentralización puede permitir que los municipios al utilizar los fondos de la cooperación

internacional de forma efectiva y transparente de como resultado el desarrollo social en cada municipio teniendo un alcance nacional.

En este mismo orden de ideas, para efecto de la realización de la descentralización de la cooperación internacional se propone:

- 1) La transparencia de competencias y funciones a través de los gobiernos municipales teniendo como objetivo la administración transparente, eficiente y eficaz de los recursos.
- 2) La regulación del proceso debe de ser mediante un sistema integrado, respetando el principio de separación, entre las funciones de planificación y estrategia; y
- 3) La creación de institución de manejo y transparencia de los recursos técnicos o financieros, a la vez fomentando la organización municipal.

Bajo esta propuesta de descentralización de la cooperación se deberán desarrollar dentro del marco de tres ejes fundamentales: el eje del fortalecimiento de los gobiernos municipales mediante la descentralización de la cooperación internacional; el eje de la administración de los recursos

financieros en forma eficaz y transparente; y, el eje del desarrollo social.

Así mismo la complementariedad de esos elementos elevara el nivel de gestión municipal, involucrando en la toma de decisiones a la sociedad civil, logrando el desarrollo económico y social sostenible y sustentable en El Salvador.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Aguilar Villanueva, Luis F. “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado” 1992, México.
- Barrédez Esquer, Jesús L. “Teoría de la Administración Pública. Origenes de la Administración Pública. Universidad de Sonora. México
- Cañas Martínez, Balbino. Manual para Formulación, Evaluación y Ejecución de Proyectos. 3^a. Edición, San Salvador, El Salvador. 1999
- Centro de Investigación y Capacitación Proyectos de Reformas Judicial. Manual de Derecho Financiero. Silvia Lizette Kuri de Mendoza, 1993.
- CINDA-PNUD. Manual de Gestión de la Cooperación Internacional. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Capítulo IV
- Decoufle, André-Clement. El Tercer Mundo en el Año 2000. Compilación de Pierre Massé. Traducción de Miguel Enríquez, Editorial Diana, México DF. 1973.
- Díaz, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Plus Ultra, II Edición. Buenos Aires Argentina, 1980

- FESPA. Tendencias Políticas y Procedimientos de la Cooperación Internacional. Seminario del 9 de septiembre al 11 de noviembre de 2000.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Plan Especial de Cooperación Económica (PEC) Unidad de Capacitación Regional. Formación Gerencial y Fortalecimiento Institucional en Cooperación. V Seminario Taller. Módulo IV. Negociaciones de Cooperación Internacional 1992-1993. Tomo XII
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Guía para la Presentación de Proyectos. Siglo Veintiuno Editores, 8ª. Edición, México DF, 1979
- Nikitin, P. “Economía Política”-Traducción de Domingo Arteaga, 7a. Ed. Editores Mexicanos Unidos, México, Octubre 1985
- Ortiz, Eduardo. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Universidad de Costa Rica.1990.
- Red para el desarrollo Local. Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado. FUNDE. FUSAI, FUNDAMUNI,FUNDAUNGO, FLACSO, SACDEL, S.S. E.S., mayo de 2000

- Snider, A. Delbert. Introducción a la Economía Internacional. Traducción de Manuel J. Fernández. Unión Tipográfica. Editorial Hispanoamericano, UTEH. México. D.F. 1993.
- Torres Gaytan, Ricardo. “Teoría del Comercio Internacional”. 12 Ed., Editorial Siglo XXI editores, México D.F., 1984

REVISTAS

- Centro de Investigación y Capacitación. Proyecto Reforma Judicial. Manual de Derecho Constitucional Tomo II.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). I. Introducción: ¿Por qué se necesita un programa de desarrollo?. Revista CEPAL No. 559, 560. 1994
- La Corte de Cuentas dentro del Proceso de Privatización en El Salvador. Lic. Carlos Posada Majano.
- Revista Acta Académica. “La Administración Pública y Personalidad Jurídica de las Administraciones Públicas, Organización de la Administración Pública en Costa Rica, Central y Descentralizada”. Francisco Ulloa-Loria, www.uaca.ac.cr/acta/1997
- Revista Probidad. “Una Guía al Control de la Gestión Pública en El Salvador”. Edición No. 4, Septiembre- Octubre 1999. Contacto@probidad.org.sv

- Visión. “Planificación y Estado En la Globalización”. Roberto Pizarro Hofer, Revista Visión. 1 al 15 de Noviembre de 1997.

NORMAS JURIDICAS

- Asamblea Constituyente, de la República de El Salvador. “Constitución de la República de El Salvador”, Decreto Constitucional No. 38, de Fecha 15-12-83, Diario Oficial No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, Editor Luis Vázquez López, Editorial, Lis, San Salvador, El Salvador, Centro América, 1983
- Ministerio de Hacienda. Presupuesto General del Estado 1998. Dirección General del Presupuesto. San Salvador, El Salvador. Febrero de 1998.
- Naciones Unidas. “Carta de las Naciones Unidas y Estatutos de la Corte Internacional de Justicia”, Naciones Unidas, New York
- Proyecto Legislativo FUNDASPAD-APN. “Iniciativa sobre Ley de Descentralización y Participación Social”
- República de El Salvador. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo No. 516. Art. 86, Editorial Jurídica Salvadoreña. Editor Ricardo Mendoza Orantes. San Salvador El Salvador. 2000 Publicado en el

Diario Oficial No. 220, Tomo No. 308, del 14 de septiembre de 1990

- República de El Salvador, Reglamento Interno del Organo Ejecutivo. Decreto Ejecutivo. No. 24 de fecha del 18 de abril de 1989. Diario Oficial No. 70. Tomo 303. Del 18 de abril de 1989.

TESIS

- Ayala de Fhöhlich, Blanca Vilma. “El Control Administrativo sobre los Entes Descentralizados”. Tesis UES. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, 1979.
- Benko, Francois. La Revolución Industrial en El Mundo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Tesis de Grado. Caracas, Venezuela. 1965.
- Lara, Julio Salvador, “Cooperación para el Desarrollo y su Incidencia en los Intentos de Sistematización en las Relaciones Exteriores de El Salvador” Tesis. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, El Salvador, Abril 1998.
- Nuñez Mancia, Gloria Icela. La Cooperación Española hacia El Salvador en el Contexto de la

Internacionalización Económica 1992-1997. Tesis, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador, El Salvador, 1998

DICCIONARIOS

- Brand, Salvador Osvaldo. Diccionario de Economía. Editorial Jurídica Salvadoreña. 1998. San Salvador, El Salvador.
- Plano Jack C. y Olton Roy. “Diccionario de las Relaciones Internacionales” Traducción José Meza Nieto. Editorial Limusa-Willey, México, DF. 1971
- Rossental MM y Ludin, PF. Diccionario Filosófico. Ediciones Tecolut. México, DF.1971.
- Zhanin Makarova, Borisov. Diccionario de Economía Política. Traductor. Augusto Vidal Roget. III Edición, Editorial Grijalbo. México, D.F., 1983.

DOCUMENTOS

- Desarrollo Territorial en Chile. Friedrich Ebert.. El proceso de Descentralización y las oportunidades para procesos de asesoría técnico política. Joachin Gösque. Agosto 2001.

- Propuesta de Descentralización Administrativa. Barrón Rondón, Marcelo. Aspectos Institucionales Globales. La paz, Bolivia: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica del Sector Público 1990.

INTERNET

- Agencia de Cooperación Colombiana. www.acc.com
- Agencia de Cooperación Chilena (AGCI) www.aagci.cl
- Femica. Lecciones aprendidas y Desafios del Desarrollo local en El Salvador. www.femica.org.gr
- FISDL. Datos Generales. www.fisd.l.gob.sv
- FUNDE. El Eje Democrático en la Intervención de Paz y Tercer Mundo en El Salvador. Poder Local y Desarrollo. www.funde.org
- ISDEM. Información General de la Institución. www.isdem.gob.sv
- OEA. Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. Resumen de los Talleres y las sesiones plenarias. www.summit.americas.org
- Probidad. Acontecimientos de Corrupción en 1999. www.probidad.org.sv Probidad. Memoria Anual de la Corrupción Salvadoreña 2001. www.probidad.org.sv

- Probidad. Nuevos Terremotos, vieja corrupción. www.probidad.org
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Descentralización y Desarrollo Municipal. Honduras. Agosto 2001. www.undp.un.hn
- Uvalle Berrones, Ricardo. Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el caso de México. www.azc.vam.mx
- www.eurosur.org/guiadelmundo/temas/desarrollo_social/

OTROS

- Apoya Municipalismo como eje de la descentralización. Diario de Hoy. Ecuarunari.. Carlos Antonio Soria. 20 de diciembre de 1999
- Comisión Nacional de Desarrollo. Bases para el Plan de Nación. San Salvador, El Salvador, 16 de enero de 1998.
- CONDESAN. Gobiernos Locales y desarrollo rural en los Andes. Casos y experiencias. Alianza Empresas Locales y Municipalidad: Motor Económico para el Desarrollo Sostenible. Arq. Julio Guerra Carrillo. Conferencia del 14 de septiembre al 31 de octubre de 1998.
- Ministerio de Hacienda. Conferencias dictadas en el Centro de Capacitación sobre Administración Pública Tomo I:

Planificación Capitulo XVI. José Galván Escobedo.
Editadas por la Dirección General de Personal. San
Salvador, El Salvador. Julio-Septiembre 1995.

- Ministerio de la Presidencia. Propuesta de
Descentralización. Secretaria Técnica de Descentralización
del Ministerio de la Presidencia. Director Manuel Romero
Caro.. 19 de diciembre de 2001
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria de Labores
1996-1997.