

Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador

Su impacto en la Inversión Pública y del Análisis de la Evolución de la Deuda Municipal en El Salvador

Jorge Alfaro

Con la colaboración de
Alejandra Díaz Fuentes

Contenido

I.	Antecedentes.....	3
A.	Contexto Económico Nacional.....	3
B.	Generalidades de los Municipios	8
II.	Marco Legal e Institucional	14
A.	La Autonomía Municipal en Centroamérica	14
1..	Costa Rica.....	15
2.	Guatemala	22
3.	Nicaragua.....	33
4.	Honduras.....	40
B.	La Autonomía y las Municipalidades en El Salvador.....	46
III.	Situación Fiscal de los Municipios.....	57
1.	Tipología de los Municipios.....	57
2.	Ingresos Municipales	59
3.	Comportamiento del Gasto Municipal	84
4.	Situación de la Deuda Pública Municipal.....	97
IV.	Recomendaciones	114
A.	Ingresos.....	114
B.	Gasto.....	115
C.	Endeudamiento	116
	Referencias	120
V.	ANEXOS.....	121

Listado de Abreviaturas

COMURES: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

FODES: Fondo para el Desarrollo Económico y Social

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos

GTZ: Agencia Alemana de Cooperación

ISDEM: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

LGTM: Ley General Tributaria Municipal de los Municipios

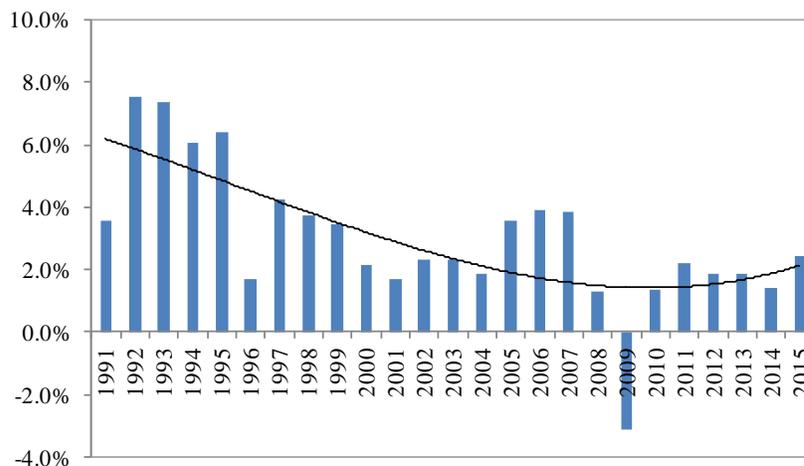
I. Antecedentes

A. Contexto Económico Nacional

Durante 2015 la economía salvadoreña presentó una mejora en su desempeño económico al crecer a una tasa de 2.5%, superando el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) que para el periodo 2010-2014 fue de 1.7%. Después de la recesión económica mundial de 2009, que tuvo un impacto significativo en la producción nacional, la recuperación de la actividad económica ha sido lenta e irregular y a futuro existen una gran cantidad de riesgos latentes.

Dentro de los factores que explican la evolución positiva del producto durante 2015 se encuentran: el crecimiento de la economía estadounidense (2.4%), el aumento en las remesas (3.3%), el incremento en las exportaciones (4.0%) y los relativamente bajos precios del petróleo. Los sectores que más contribuyeron al crecimiento fueron Industria Manufacturera (0.8 puntos porcentuales) Comercio, Restaurantes y Hoteles Transporte (0.6 puntos porcentuales) y Almacenamiento y Comunicaciones (0.3 puntos porcentuales).

Gráfico 1
Producto interno bruto (variación)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Banco Central de Reserva

Es importante notar que pese a la reactivación registrada en 2015, El Salvador continuó siendo el país de la región centroamericana con menor crecimiento del producto. Al respecto, diversos estudios han señalado la existencia de una serie de restricciones al crecimiento o círculos viciosos entre el bajo crecimiento económico y la violencia que se refuerzan con la migración, la remesas y los bajos niveles de ahorro e inversión (USG-GOES, 2011; Calvo y López, 2015

y FMI, 2016). Detrás de estos factores se encuentran también debilidades institucionales de tipo estructural que han limitado la competitividad y el desarrollo de la economía.

Desde la crisis financiera de 2008, el producto per cápita real se ha mantenido creciendo a tasas inferiores al 2.0%, apoyado por el efecto de un menor crecimiento poblacional. El exiguo crecimiento registrado, que del año 2000 al 2015 ha promediado un 1.5%, se sitúa por debajo de las tasas de crecimiento observadas en los países de ingresos medios bajos (2.5%) y en el grupo de países pares que comparten características estructurales similares a las de El Salvador de 3.9%, estimulando el flujo migratorio (Calvo y López, 2015).

Como consecuencia del bajo crecimiento la reducción en la pobreza ha sido lenta, lo cual es consistente con el hallazgo que los principales factores que contribuyen a su reducción en El Salvador han sido los ingresos laborales, las remesas y en menor medida las transferencias del Gobierno (Calvo y López, 2015). El primer factor se encuentra vinculado al desempeño de la economía doméstica y al igual que en el caso de las remesas es afectado por el entorno internacional, en particular por el dinamismo de la economía estadounidense.

Los niveles de desempleo de la economía se han mantenido sin mayor variación, de acuerdo a las estadísticas reportadas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), la tasa de desempleo se ha mantenido en 7.0% de la PEA en el 2000 y en el 2014 registra la misma razón. La insuficiente generación de empleos formales para absorber a la población económicamente activa (PEA) se refleja en parte en el aumento del subempleo urbano que pasó de representar 27% en el año 2000 a 31% en el 2014.

Una proxy del comportamiento del empleo formal lo constituye el número de cotizantes registrados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que durante los últimos 10 años ha registrado un crecimiento promedio de 2.6%. El crecimiento de los años 2006 y 2007, principalmente en el sector privado, no ha sido alcanzado en los periodos posteriores a la crisis financiera de 2008. De hecho, después de registrar una fuerte caída en el año 2009 (3.3%), este se recuperó de manera sostenida hasta el año 2013. Los sectores construcción (4.0%) e industria manufacturera (2.7%) son los que registran un mayor dinamismo en el 2015 (Véase Cuadro 1).

Por otra parte, las remesas han mantenido una tendencia positiva desde el año 2000, exceptuando la fuerte caída experimentada en el 2009, aunque a partir del año 2010 su tasa de crecimiento se ha moderado. Este comportamiento es directamente vinculado a la lenta y frágil y dispar recuperación de la economía mundial y en particular al mercado laboral de Estados Unidos. De acuerdo al estudio de Calvo y López (2015), si bien las remesas siguen siendo una fuente importante de ingresos para el 40.0% de los hogares más pobres, estas tienen mayor relevancia en la reducción de la pobreza urbana. El crecimiento promedio de las remesas para el periodo 2000 a 2015 fue de 7.7%, mientras que de 2010 a 2015 fue de 4.0%; el nivel de remesas observado previo a la crisis se alcanzó en el año 2012 (Véase Gráfico 2).

Cuadro 1

Tasa de variación de Cotizantes al Seguro Social

Sector/Actividad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sector Privado	5.6%	7.3%	1.7%	-4.6%	1.3%	2.2%	2.9%	4.8%	2.4%	1.6%
Agropecuario	2.1%	7.4%	2.7%	-7.1%	2.5%	5.4%	-0.8%	1.4%	3.1%	-0.7%
Industrias Manufactureras	-0.8%	3.0%	0.2%	-8.5%	3.4%	3.5%	-0.3%	4.2%	1.0%	2.7%
Construcción	20.2%	1.3%	-2.5%	-25.9%	2.2%	1.6%	1.9%	1.1%	-5.5%	4.0%
Comercio por mayor y menor, Restaurantes y Hoteles	4.6%	6.9%	9.7%	-3.9%	-2.4%	4.6%	3.0%	4.3%	3.0%	0.4%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	7.4%	12.5%	18.3%	10.8%	10.6%	8.1%	7.1%	-0.2%	0.4%	-0.1%
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	11.7%	6.8%	6.8%	-2.9%	2.2%	1.8%	3.3%	13.7%	8.0%	2.4%
Otros Sectores	7.9%	17.7%	-15.2%	2.6%	-1.5%	-6.4%	7.6%	-2.8%	-2.8%	0.5%
Sector Público	2.0%	-4.0%	8.7%	2.8%	5.3%	7.8%	-0.8%	7.2%	1.8%	0.2%
Total	4.9%	5.2%	2.9%	-3.3%	2.1%	3.3%	2.1%	5.3%	2.3%	1.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social

Las proyecciones de crecimiento para 2016 indican que la economía mantendrá una pauta de bajo desempeño al crecer en 2.3%, siendo influenciada de manera positiva por una serie de proyectos de inversión privada, la puesta en marcha del programa Fomilenio II y el entorno de bajos precios de petróleo y la expansión moderada de Estados Unidos.

Gráfico 2

**Evolución de las Remesas
(en millones de dólares y tasas de variación)**



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Banco Central de Reserva

La situación económica y social de El Salvador implica grandes retos para la política pública que debe atender de manera simultánea múltiples objetivos tomando en cuenta la restricción de herramientas de política y de recursos para su consecución. Es importante notar que en una economía dolarizada, la política fiscal se convierte en la herramienta fundamental de política

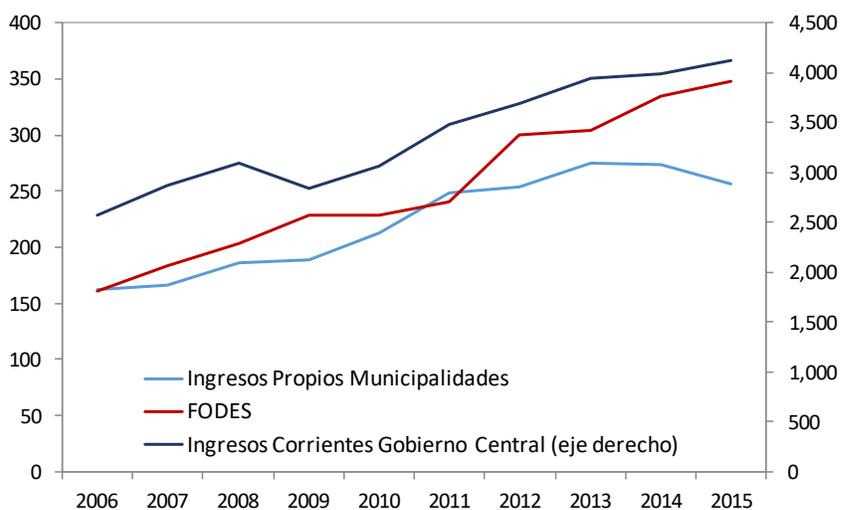
económica; sin embargo, el contar con un espacio fiscal limitado dificulta que esta pueda orientarse a la consecución de sus objetivos prioritarios, dentro de los cuales se encuentra la promoción del desarrollo económico.

El Salvador, al igual que otros países de la región, ha impulsado la descentralización como una política pública para apoyar el crecimiento de los territorios nacionales. De acuerdo a Marcel (2010), hasta hace tres décadas el desarrollo económico en los países del continente era impulsado y promovido de manera centralista a través de la intervención directa de los gobiernos nacionales y de sus agencias en el territorio; pero este modelo ha sido progresivamente sustituido por otro, en el cual los gobiernos locales han asumido nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo y la prestación de servicios públicos básicos.

En El Salvador el Sector Público está conformado por el Gobierno General y las Empresas Públicas. Dentro del Gobierno General se encuentra el Gobierno Central y los Gobiernos locales, que están constituidos por los 262 municipios del país.

Desde los años 80 se ha intentado a través de diferentes acciones, fortalecer el desarrollo y autonomía económica de las municipalidades, siendo 1988 el año en que se crea el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), en atención a las disposiciones constitucionales vigentes y al papel de los municipios como impulsores del desarrollo local. El FODES se constituye a partir de un aporte anual del Estado regulado en su ley de creación, el cual se ha modificado e incrementado en el tiempo, y a la fecha se asigna a las municipalidades un 8% de los ingresos corrientes del Presupuesto General (Gráfico 3).

Gráfico 3
Evolución de los Ingresos Municipales e Ingresos Corrientes
(En millones de dólares y tasas de variación)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del a Ministerio de Hacienda

El desempeño de la economía y la situación fiscal afectan de manera directa la disponibilidad de recursos de los gobiernos locales. Por ejemplo, el impacto de la crisis financiera de 2009 en la economía nacional se reflejó en primer término en una menor recaudación de ingresos del gobierno general y un menor crecimiento de los ingresos propios de las municipalidades, en particular de los impuestos. Posteriormente, en el caso de las transferencias FODES, el impacto en los recursos a disposición de las municipalidades se observó al año siguiente (en 2010), cuando en la elaboración del Presupuesto General se atendió al criterio de austeridad y por lo tanto, el monto de recursos asignados al FODES se mantuvo constante.

En general los ingresos de las municipalidades se han mantenido creciendo, aunque los ingresos propios han mostrado una tendencia a la baja en los últimos años, pese a ello no se cuenta con indicadores que permitan evaluar la incidencia del uso de los recursos en el desarrollo local.

Marcel (2010) sostiene en su documento que los procesos de descentralización pueden entenderse económicamente desde dos enfoques alternativos: (i) el de la elección pública local, desde el cual se busca establecer las condiciones bajo las cuales la descentralización maximiza la eficiencia económica, señalando que la descentralización contribuye a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y requiere que los gobiernos locales cuenten con responsabilidades y facultades para proveer a las comunidades servicios públicos de acuerdo a sus preferencias y (ii) el del agente-principal, en el que se trata de determinar cuáles son los incentivos óptimos para que los gobiernos locales cumplan con los objetivos delegados del gobierno central, en este caso la contribución de la descentralización a la eficiencia económica dependerá de la capacidad del gobierno central de generar reglas, incentivos y sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos locales.

B. Generalidades de los Municipios

Este documento pretende hacer una revisión de la situación económica y social de los municipios¹ en El Salvador, para ello se debe conocer el contexto acerca de cómo surgen los municipios y cuál es su rol económico y político en la sociedad en el tiempo, conocer sus características y su importancia en el contexto nacional.

El Salvador es un país pequeño, con una división de 14 departamentos, los cuales a su vez se dividen en 262 municipios (Véase Cuadro 2). Los departamentos con mayor número de municipios son Chalatenango con 33 municipios, Morazán con 26 municipios, Usulután con 23 y los departamentos de La Libertad y la Paz con 22 municipios. Mientras que el departamento con menos municipios es Cabañas con tan solo 9. Adicionalmente los departamentos donde se concentra la mayor actividad económica son San Salvador, San Miguel y Santa Ana, que tienen 20, 19 y 13 municipios respectivamente.

Cuadro 2
Número y Participación de Municipios por Departamento

Departamento	Municipios	Particip. por Depto
Ahuachapán	12	5%
Cabañas	9	3%
Chalatenango	33	13%
Cuscatlán	16	6%
La Libertad	22	8%
La Paz	22	8%
La Unión	18	7%
Morazán	26	10%
San Miguel	20	8%
San Salvador	19	7%
San Vicente	13	5%
Santa Ana	13	5%
Sonsonate	16	6%
Usulután	23	9%
Total de Municipios	262	100%

Fuente: Elaboración propia.

¹ La Real academia española define Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes.

Para la creación de los municipios se debe tener una población no menor de 10,000 habitantes en comunidades que deben ser asistidas adecuadamente, y estar en un territorio definido² Además, tener un núcleo urbano no menor de 2,000 habitantes donde asentarán sus oficinas las autoridades que se elijan. Este no es el caso de la mayoría de los municipios que existe en la actualidad, que fueron constituidos hace muchos años.

Según datos de COMURES, el tamaño del territorio de los municipios es diverso, hay municipios con menor tamaño cuya extensión territorial es de unos 10 kilómetros cuadrados, luego la mayoría de municipios se ubica entre esta cifra y menos de los 300 kilómetros cuadrados, aunque existen unos 5 municipios de gran tamaño que superan esta cifra, uno de éstos, Metapán en Santa Ana, tiene una extensión de 668 km².

Contexto Histórico de los Municipios³.

La historia de cómo surgen los municipios ayuda a comprender su rol en la economía y en la situación política del país. Los municipios son gobernados por los concejos municipales, que están formados por el Alcalde municipal y un consejo pluralista (su número depende de la población del municipio). La primera constitución en 1824, determino que las alcaldías jugaran un rol de puente entre la población y los organismos del Estado. Además, con ello se pretendía unificar la relación que tenían los gobiernos municipales con los ciudadanos, estableciéndose, una relación de carácter político administrativo.

La segunda reforma que se desarrolló en 1886 fue fundamental para brindar a los municipios los primeros pasos para alcanzar la autonomía, donde se le estableció el carácter de elección popular de los gobiernos municipales y la independencia en sus funciones. Sin embargo, en 1939, en la Presidencia del General Maximiliano Martínez, se da un retroceso a esta autonomía y los gobiernos locales pasan a ser elegidos directamente por el Poder Ejecutivo, principalmente como mecanismo de control político. Este cambio en la forma de elegir se da en los momentos en que se buscaba una mayor intervención de la Presidencia con los municipios.

Luego de la segunda reforma, surge un nuevo planteamiento, en 1945 y 1950 durante el Periodo del Teniente Coronel Oscar Osorio que se vuelve a recuperar la autonomía de los municipios y el poder de la ciudadanía de elegir a sus gobiernos municipales. Los municipios tenían autonomía en lo referente a sus funciones administrativas y a lo económico, luego en la Constitución de 1983, vigente hasta la actualidad, se amplía el carácter autónomo del municipio a lo técnico. Es decir, le brindan autonomía a los municipios dando el derecho a elegir directamente su propio gobierno y ser autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y a regirse por un código municipal, que sentará los principios generales para

² Municipalismo, COMURES. www.comures.org.sv/documentos/Modulos/Modulo6.rtf

³ Ídem 2

su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas⁴. Sin embargo, esto no impide que deba existir una relación cercana con las instituciones del estado, al contrario se deben impulsar las estrategias y planes de desarrollo local y nacional, de forma coordinada.

En cuanto a la autonomía de los municipios, según expresa el Código Municipal en su artículo 2, el gobierno del municipio cuenta con “poder, autoridad y autonomía suficiente” para cumplir con todas sus funciones. Esta autonomía se le confiere con la única finalidad de que el municipio pueda actuar de manera ágil y eficiente en la búsqueda del desarrollo de las diferentes comunidades que lo componen.

De acuerdo a la Constitución Política, los municipios pueden decidir libremente sobre su funcionamiento legal, contratación de empleados, elaboración de sus planes de desarrollo y el uso que harán de los recursos económicos y humanos con que cuentan.

Además, si la labor primordial del gobierno local es administrar en función del bien común, esto implica tener la capacidad de ordenar, organizar su funcionamiento y de prestar los servicios básicos; también requiere tener la capacidad técnica para diseñar, gestionar y ejecutar los diferentes programas y proyectos necesarios para resolver los problemas y necesidades prioritarias. Lo anterior, requiere que el municipio obtenga los recursos para atenderlos, así como que cuente con la capacidad financiera suficiente como para poder manejar sus recursos de manera solvente en el tiempo, en este sentido evaluar la situación financiera y fiscal de los municipios es una tarea imperativa, ya que el hecho de tener por constitución el llamado a la autonomía, no necesariamente los hace autónomos financieramente, ya que siempre necesitan recursos del Gobierno Central para cumplir con todas sus obligaciones, al contrario, tal como se muestra en los capítulos siguientes, la autonomía se ha vuelto un mecanismo de endeudamiento acelerado para la mayoría de los municipios, en función de una carrera por desarrollar los territorios.

En el mismo sentido, un aspecto importante que se menciona en nuestra legislación, es que de manera constitucional, se debe garantizar y desarrollar la autonomía económica, para ello la constitución faculta y obliga al Estado para crear un fondo para el desarrollo económico y social. La autonomía de los municipios se debe poner de manifiesto en los diferentes aspectos de la vida de los mismos, ya que éstos deben tomar decisiones sobre la dirección y el tipo de desarrollo que buscan.

Cada municipio debe contar con recursos para cumplir con sus funciones e impulsar su proceso de desarrollo local. Los municipios obtienen ingresos de las tasas, impuestos, sanciones o multas, transferencias, donaciones, entre otros. Adicionalmente, cuentan con acceso a financiamiento a través de deuda, con la cual pueden comprometer algunos ingresos futuros, esta práctica ha sido muy utilizada por los municipios, de tal forma que se han endeudado en

⁴ Art 203 de la Constitución Política

montos considerables que se vuelven insostenibles en el tiempo -tal como se demuestra más adelante-.

Conformación del Gobierno Municipal

Pueden integrar el concejo municipal las personas salvadoreñas por nacimiento, originarias del municipio o que tengan por lo menos un año de vivir en él, que hayan cumplido 21 años y sepan leer y escribir. Los miembros de los Concejos Municipales son funcionarios públicos de elección popular para un período de tres años⁵. De acuerdo al actual Código Electoral se consideran electos como miembros de los Concejos Municipales a los candidatos que integran la planilla del partido o coalición de partidos que obtenga mayoría de votos en la elección municipal.

El Concejo Municipal lo integran: el Alcalde o Alcaldesa, el Síndico y los Regidores o Concejales, que son entre dos y diez personas propietarias, según el número de habitantes del municipio, y cuatro personas suplentes.

La asociación o mancomunidad de municipios. Microrregiones

Para entender y conformar la microrregión se debe partir y tomar como base a los municipios. Los municipios se unen en función de impulsar un proceso de desarrollo local con participación de la población en un territorio más amplio, esto les permita contar con más condiciones para avanzar conjuntamente al desarrollo, y para articular el proceso de desarrollo local de un conjunto de municipios con el desarrollo del país, este formato de desarrollo, lo utilizan los municipios para desarrollar labores de gestión, de promoción y de apertura al resto de la población de un territorio, de tal forma que en aquellos puntos comunes se considere que puede existir un medio de fortalecimiento institucional de forma cooperativa. La microrregión hay que entenderla desde un concepto amplio y flexible como un espacio territorial, social, político, económico y cultural, que resulta de unir los esfuerzos de dos o más municipios en busca de su desarrollo.

En este sentido, la microrregión resulta de la acción de asociarse, de mancomunarse, es decir, de unir o de juntar esfuerzos por parte de una agrupación de municipios, de forma coparticipativa con un solo fin. Es por esto que la microrregión debe partir desde los municipios que la conformará, por un objetivo común considerando los procesos de los municipios, su situación, su voluntad, la dinámica de la localidad y su autonomía.

Son los municipios que impulsan, en sus propios territorios, procesos participativos de desarrollo local, los que podrán llevar esta manera de hacer las cosas en sus municipios a un espacio territorial mayor en el que concurren dos o más municipios.

⁵ Idem 2

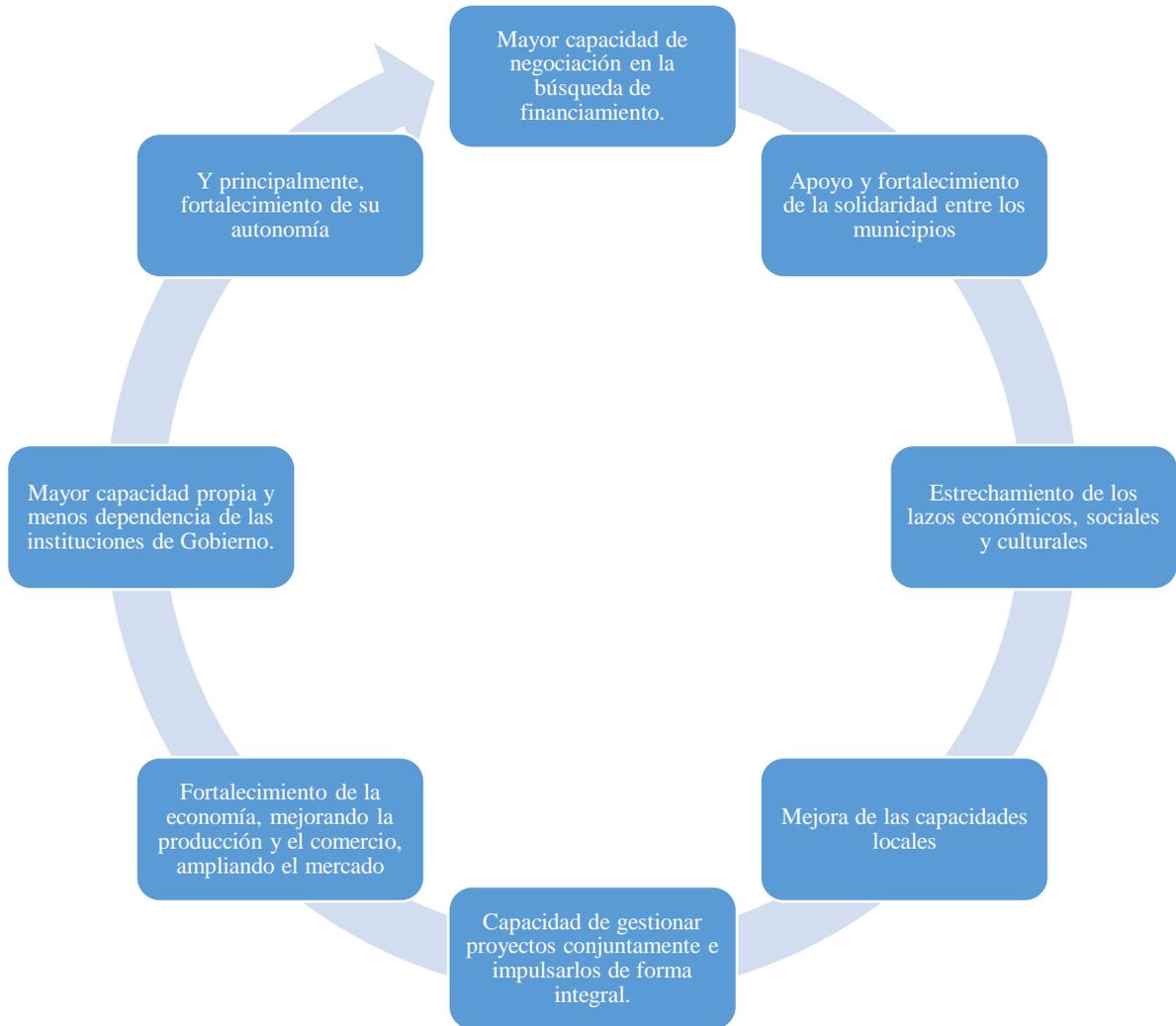
El primer paso para que los municipios puedan ser conceptualizados como una microrregión, debe existir una asociatividad intermunicipal que potencie el desarrollo local de los municipios, y que también incremente las capacidades financieras de las mismas, su autonomía y permita generar una estrategia para que los municipios de forma asociada resuelvan de forma eficaz y eficiente los problemas comunes, con una visión de política pública dirigida hacia una zona determinada con perspectiva de sostenibilidad.

El Artículo 207 de la Constitución Política de El Salvador, establece la posibilidad para que las municipalidades puedan asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos que les permita realizar obras y servicios de interés común a dos o más municipios. El Código Municipal (C.M.) establece la posibilidad de conformar un marco de trabajo entre dos o más municipios, en su Artículo 11 expresa que los municipios se pueden asociar para proyectar, mejorar o defender sus intereses, así mismo, les faculta para concretar convenios de cooperación que les permitan prestar servicios o realizar obras comunes. Esto último sin duda es fundamental ya que le ha permitido no solo el realizar actividades entre municipios, sino también entre municipios y Gobierno Central. Así mismo, el artículo 14 del C.M. plantea la posibilidad de que varios municipios se unan para crear entidades descentralizadas, con o sin autonomía, en función de realizar determinados fines municipales. En este sentido, los municipios pueden unirse unos con otros para conformar una mancomunidad o asociación de municipios, que busca resolver necesidades comunes o tratar algún tema de interés común. Trabajando de esta forma, se puede generar una expectativa favorable sobre las posibilidades que tendrán los municipios para impulsar sus procesos de desarrollo local y vincularlos al desarrollo nacional, así como de resolver sus problemas y de realizar sus proyecciones de una forma sostenible.

En síntesis, trabajar de manera asociada o mancomunada aprovechando su autonomía constitucional, genera hacia algunas fortalezas que los municipios de forma aislada pierden:

Gráfica 4

Ventajas de la asociación municipal



II. Marco Legal e Institucional

A. La Autonomía Municipal en Centroamérica

Sistemas Constitucionales de los Municipios o Gobiernos locales de la región

Las Constitución de cada uno de los países centroamericanos, establecen formalmente la autonomía de cada uno de sus municipios o de sus gobiernos locales, las competencias de cada uno de ellos dependen de las atribuciones, funciones que cada constituyente le haya asignado, para que la autonomía tenga un contenido real y determinante dentro de cada país, en las dimensiones políticas, administrativas y sobre todo económicas.

No obstante, es discutible que la autonomía o independencia de los municipios en las dimensiones económicas, sea necesariamente de un resultado del régimen tributario que le permita ingresos propios, particularmente cuando estos son insuficientes, pues en tal caso usualmente los gobiernos centrales o nacionales, mediante diversas modalidades, sustituyen la acción municipal.

De igual manera, tampoco puede afirmarse que el municipio que se financie con una proporción mayor de transferencias sea menos autónomo, a condición por supuesto que las modalidades de transferencias sean otorgadas mediante mecanismos automáticos determinados por la ley y la práctica presupuestaria de cada municipio.

Es así, que las competencias municipales que se adopte por cada país, dependen de sus Constituciones de la República, en consecuencia, son obligatorias, delegadas y complementarias. El financiamiento de los municipios o gobiernos locales puede basarse en un modelo de tributos propios, autónomos o alternativos y complementados con las transferencias del gobierno central de cada país.

La Constitución de la República de tres países de la región establece para los gobiernos locales planes de recaudación de sus propios ingresos, tales como impuestos, tasas y contribuciones. Nicaragua es el país en el cual existe menos dependencia de recursos derivados de transferencias, pues su régimen tributario es amplio respecto a los gobiernos locales. Los distritos - municipios o gobiernos locales- e Panamá y las municipalidades de Costa Rica se financian fundamentalmente con sus propios ingresos.

Las modalidades de financiamiento implementadas en Costa Rica⁶, implican un mayor grado de intervención y subordinación administrativa y política en la autonomía de las

⁶ Igualmente la República de Panamá, la cual no será objeto de estudio en el presente trabajo de investigación.

municipalidades o gobiernos locales. El sistema de transferencia, en todos los países de la región está orientado por motivaciones de carácter político y opera por medio de asignaciones presupuestarias a proyectos o programas específicos, concebidos y dirigidos por los diputados de cada país, por medio de la ley con el fin de mantener su clientela en una determinada circunscripción territorial, pero esto se determina más claramente en Costa Rica, que en el resto de los países de la región.

En este apartado se presenta, los aspectos más relevantes de las municipalidades o gobiernos locales, en cada uno de los países de la región, excepto los de El Salvador; ello, posibilitará analizar la autonomía que cada país de Centroamérica tiene respecto a los impuestos, las contribuciones especiales, tasas administrativas y por servicios, y los demás ingresos de cada país, y su presupuesto.

1. Costa Rica

a. Consideraciones Generales

Según la Constitución de la República de Costa Rica (Art. 1 y 2), este país es democrático, libre e independiente, y la soberanía reside exclusivamente en la Nación. En su particular interpretación, la democracia es una forma de estado que implica una relación entre el poder y los hombres, que se resuelve de modo favorable a la dignidad de la persona, a su libertad y sus derechos. Si toda Constitución soluciona, de alguna manera, esta situación cabe decir que efectivamente estamos respetando el derecho Constitucional a la libertad y a la dignidad de los derechos esenciales del ser humano.

Los principios generales y valores que la Constitución tiene en cada país, poseen sin duda un carácter informador de todo ordenamiento jurídico, como carta magna, siendo una exigencia, del origen de la ley ordinaria o secundaria, que es el origen de la voluntad popular, presentada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Sin duda, el orden democrático juega un papel importante, no solo en el ámbito del control político, sino también en el proceso de formación de la voluntad que se expresa en la ley, pero ello quiere decir que las normas deben potenciar a las mayorías, desde el control político, y también mediante el control de la expresión de la ley.

Siendo entonces, la Constitución de la República de Costa Rica, la norma básica del orden jurídico interno y político general en todo su territorio y habiendo hecho una breve introducción al sistema político Costarricense, es necesario determinar con claridad la autonomía política, administrativa y sobre todo económica, de los municipios, desde el punto de vista.

En ese estado democrático que vive Costa Rica, le corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa de Costa Rica autorizar los impuestos, y contribuciones nacionales a las

municipales (Art. 121.13 de la Constitución), esto permite, un sistema altamente clientelista, a través de los cuales los diputados de la fracciones políticas mayoritarias ejercen una injerencia política⁷ directa en los municipios o gobiernos locales, incluso en decisiones de carácter administrativa, tales como el nombramiento ejecutivos de municipios⁸.

Las transferencias de recursos, la aprobación del presupuesto y de los ingresos de las municipalidades o gobiernos locales depende directa o indirectamente de los diputados, en esta circunstancias la autonomía municipal se ve seriamente restringida, ya que el acceso a los recursos tiene un alto contenido político⁹.

El presupuesto de las municipalidades o gobiernos locales, es aprobado por la Contraloría General de la República, que es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa¹⁰, mas sin embargo, la Constitución de la República de Costa Rica, dispone que las corporaciones municipales son autónomas (Art. 170) y dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales para entrar en vigencia después de ser aprobados por la Asamblea Legislativa y necesitarán la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución (Art. 175).

Los ingresos tributarios locales se concentran en varios impuestos en el siguiente orden de importancia: (i) Impuesto de Patentes; (ii) Impuesto Territorial; (iii) Impuesto de Construcciones; Impuesto de Cementos; (iv) Timbre Municipal; y (v) Detalle de Caminos. Dentro del régimen impositivo local existe además un gran número de impuestos que en conjunto han representado montos significativos, pero la importancia para cada municipio considerado individualmente es distinta.

⁷ Esto se desprende ya que los acuerdos en la Asamblea Legislativa se toman por mayoría de votos, conforme lo dispone el artículo 119 de Constitución de la República de Costa Rica.

⁸ Artículo 169 de la de Constitución de la República de Costa Rica dispone: “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”, es aquí donde la injerencia se da cuando en la ley se determina un funcionario ejecutivo, que no es elegido popularmente.

⁹ El Artículo 183 de la Constitución de la República de Costa Rica, dispone “Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores.....La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.....El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos”

¹⁰ Ver el artículo 184.2 de la Constitución de la República de Costa Rica, que reza: “Son deberes y atribuciones de la Contraloría:2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación.....”

b. La autonomía según el Código Municipal

Las municipalidades son personas jurídicas a las que se les atribuyen derechos y obligaciones para el cumplimiento de su fin, la administración de los intereses y servicios locales¹¹. En este aspecto no son diferentes a las otras personas jurídicas públicas, puesto que de esa asignación de personalidad de derechos sigue su capacidad jurídica, instrumental para el ejercicio de los fines estipulados en la Constitución Política de Costa Rica.

La personalidad jurídica de las municipalidades se manifiesta en la capacidad de adquirir y ejercitar derechos y contraer obligaciones por sí mismas, con la limitación del principio de legalidad, contenido en el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública, la municipalidad es una entidad jurídico-estatal con personalidad y autonomía propias. Sus facultades emanan de la Constitución y de las normas legales para dirigir el gobierno municipal según los intereses locales¹², y la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Artículo 4 del Código Municipal de Costa Rica, dispone: “La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

- a. Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b. Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c. Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- d. Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e. Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f. Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g. Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.

¹¹ Artículo 2 del Código Municipal de Costa Rica, dispone: “La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines”.

¹² Artículo 3 del Código Municipal de Costa Rica, reza: “La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.....El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.....La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba”.

- h. Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i. Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Dentro del régimen municipal, el concepto de autonomía municipal se entiende como la potestad que tiene una municipalidad de autogobernarse y de auto determinarse dentro de los límites y parámetros que señala la Constitución Política. Tal autonomía no implica una independencia absoluta del Ordenamiento Jurídico, del cual forman parte el Estado y la municipalidad.

Según la Constitución Política de Costa Rica, la soberanía reside exclusivamente en la Nación y por lo tanto, no puede considerarse diluida en cada una de las corporaciones municipales, como pretende la tesis de la autonomía política plena. Los principios de unidad del Estado y soberanía estatal constituyen un límite negativo, que circunscribe necesariamente el ámbito en que puede desarrollarse la autonomía local, que no puede considerarse plena¹³”.

Desde el punto de vista jurídico-doctrinario, la autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las municipalidades para decidir libremente todo lo referente a la organización de una determinada comunidad, definida geográficamente por medio de un territorio preciso y una población, que en buena teoría va a regular sus intereses por medio del gobierno local. Los gobiernos locales constituyen la única forma de descentralización administrativa territorial en Costa Rica.

Los siguientes son los tipos de autonomía reconocidos a las municipalidades:

- a. Política: Es la capacidad de fijarse independientemente políticas de acción y de inversión, planes, programas y su propio presupuesto. Implica un autogobierno y conlleva la elección de sus autoridades. Por ejemplo, de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, determinaron que la autonomía local significaba desligamiento del Ejecutivo.
- b. Normativa: Se manifiesta en la creación y difusión de reglamentos de organización y de servicios, así como la promulgación de los planes reguladores de zonificación que establecen el desarrollo urbano dentro de cada municipio.
- c. Tributaria o impositiva: Referida a la iniciativa de la creación, modificación, extinción o exención de tributos locales. La potestad impositiva local sólo está sujeta a la aprobación de la Asamblea Legislativa, la cual no puede disponer unilateralmente exenciones de tributo locales, según el artículo 121. 13 Constitución Política.

Las municipalidades no presentan a la Asamblea Nacional simples proposiciones, sino que tal como las faculta el Código Municipal (Art. 68) someten proyectos creadores de

¹³ Sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, **Exp:** 94-000757-/0007-CO.

impuestos definitivos. Cada gobierno local puede regular la administración de los impuestos locales y es libre para definir los límites de su propio poder impositivo. La Asamblea Legislativa solo aprueba los impuestos, sin embargo, nada impide que haya impuestos creados por la Asamblea sin iniciativa municipal con destino municipal.

- d. Administrativa: Implica la autonormación y la autoadministración. Los municipios pueden ejercer esta autonomía, con la regulación propia de los servicios públicos que prestan y con la administración de establecimientos públicos, por ejemplo los mercados municipales¹⁴.

Las políticas públicas locales son grandes líneas de acción que pretenden resolver problemas identificados como prioritarios en las municipalidades. Son intervenciones para corregir las desigualdades a nivel social, económico, cultural y político, que se dan por razones de sexo, etnia, religión, nacionalidad, entre otros.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 169 de la Constitución Política, la administración de los intereses y servicios de cada cantón estará a cargo del gobierno municipal, formado por un cuerpo deliberante y un funcionario ejecutivo. Desarrollando el mandato constitucional, se establece únicamente como integrantes del Gobierno Local, al Concejo Municipal y al Alcalde Municipal, el primero como órgano deliberativo y el segundo en función ejecutiva.

Así pues, los Concejos Municipales son órganos colegiados, integrados por regidores de elección popular, quienes colocados en una situación de igualdad se encargan de manifestar una voluntad, que se materializa mediante la toma de acuerdos municipales que crean, modifican o extinguen situaciones que tienen que ver con la administración propia de los intereses locales¹⁵.

El Concejo Municipal tiene las siguientes características:

- a. Autónomo: Tiene capacidad para gobernarse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, Código Municipal y los Reglamentos Internos de Organización. Superior: Es la máxima autoridad del municipio, según lo dispone el Artículo 169 de la Constitución.
- b. Deliberante: Estudia y discute los asuntos municipales en las sesiones que realiza. Las sesiones son públicas y deben seguir un orden del día preestablecido. Todo acuerdo Municipal que adopte el Concejo Municipal debe ir antecedido por una moción que debe discutirse y deliberarse.

¹⁴ Los artículos 79 al 85 del Código Municipal de Costa Rica, regulan lo relacionado con ingresos por tasas e impuestos municipales, estableciendo plazos y formalidades para dichas imposiciones.

¹⁵ Artículo 12 del Código Municipal de Costa Rica, dispone: “El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”

c. De decisión: Una vez se discute un asunto, se llega a un acuerdo o solución a través de la votación, según lo dispone el Artículo 42 del Código Municipal¹⁶.

El Gobierno local posee otras atribuciones, aparte de las que se establecen en el Código Municipal, que se encuentran inmersas en otras leyes de la República, y en especial dispone de la facultad para disponer de sus recursos patrimoniales (Código Municipal, Art.62).

La facultad de disponer del presupuesto, por parte del Gobierno Local, debe cumplir con los principios establecidos en el Art. 126 del Código Municipal: anualidad, universalidad y equilibrio, todos descritos en la Ley General de la Administración Financiera y de Presupuestos Públicos de Costa Rica.

El período presupuestario de los Gobierno Local, es desde el primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, que es el mismo establecido en forma genérica para toda la Administración Pública y se conoce con el nombre de Principio de Anualidad. Acordar los presupuestos es atribución del Concejo Municipal. El presupuesto constituye el principal instrumento a través del cual las municipalidades establecen y controlan sus gastos, este debe incluir todos los ingresos y egresos probables cuidando que en ningún caso, los egresos superen los ingresos.

Para una planificación exitosa, sus planes deben estar íntimamente ligados a la formulación y ejecución presupuestaria con el fin de que el presupuesto sea el reflejo financiero de los planes a corto plazo. El presupuesto está constituido por los ingresos que es factible obtener y los egresos que están facultados para realizar en el período anual. El principio de universalidad es el que obliga a incluir en el presupuesto todas las transacciones económicas de la Municipalidad. El principio de equilibrio se refiere a la igualdad de los ingresos y egresos del presupuesto.

En cuanto a los presupuestos municipales, la Contraloría General de la República tiene, de conformidad con su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994, entre otras, la potestad de control presupuestario (Art. 18): la Contraloría General de la República examinará y aprobará, total o parcialmente, los presupuestos de la Administración, conforme lo determina el Artículo 184 de la Constitución Política; los de los entes que por ley deban cumplir con tal requisito y los de las empresas públicas de cualquier tipo, salvo ley especial en contrario respecto de éstas.

La Contraloría General de la República fiscalizará que esos presupuestos sean organizados y formulados para cada ejercicio, de conformidad con las prescripciones técnicas y con los

¹⁶“El Concejo tomará sus acuerdos por mayoría absoluta de los miembros presentes, salvo cuando este código prescriba una mayoría diferente.....Cuando en una votación se produzca un empate, se votará de nuevo en el mismo acto o la sesión ordinaria inmediata siguiente y, de empatar otra vez, el asunto se tendrá por desechado”.

planes de desarrollo o, en su defecto, con los lineamientos generales de política del desarrollo nacional, según la jerarquía de tales planes y lineamientos.

Los presupuestos deberán presentarse balanceados y con el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente. Cuando se trate de programas o proyectos, cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá demostrar, a satisfacción de la Contraloría, que dispondrá de la financiación complementaria para la terminación del programa o del proyecto respectivo.” La clasificación es el ordenamiento de las cuentas, en atención a los criterios que acoja la Contraloría. En cuanto a ingreso, generalmente se utiliza una clasificación económica y en cuanto a egresos una según el objeto. La clasificación implica necesariamente la determinación de la nomenclatura a utilizar. La codificación es la numeración de las cuentas clasificadas. El Artículo 114 de este Código obliga a seguir el sistema de presupuestos por programas.

Un punto importante, en el Código Municipal es que los gastos generales o egresos corrientes pueden ser de dos tipos: gastos generales administrativos y gastos generales financieros. Los primeros se refieren a los gastos propios de la institución que no son capitalizables, por ejemplo, los salarios de los funcionarios, cuotas a organismos nacionales, etc. y los segundos se refieren a los gastos administrativos. Los ingresos ordinarios son los que no implican endeudamiento ni disminución de activos, ejemplos: impuestos, tasas, contribuciones y transferencias corrientes¹⁷.

Finalmente, otra de las estructuras importantes dentro del gobierno local en Costa Rica, son los requisitos para ingresar al régimen municipal mediante la carrera administrativa municipal contenidos en el Manual Descriptivo de Puestos. El Art. 119 del Código Municipal dispone que “para ingresar al servicio dentro del régimen municipal se requiere:

- a) Satisfacer los requisitos mínimos que fije el Manual descriptivo de puestos para la clase de puesto de que se trata.
- b) Demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos contemplados en esta ley y sus reglamentos.
- c) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar al personal.
- d) Prestar juramento ante el alcalde municipal, como lo establece el Artículo 194 de la Constitución Política de la República.
- e) Firmar una declaración jurada garante de que sobre su persona no pesa impedimento legal para vincularse laboralmente con la administración pública municipal.

¹⁷ Artículo 93 del Código Municipal de Costa Rica, según el cual: “Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración...Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales”

- f) Llenar cualesquiera otros requisitos que disponga los reglamentos y otras disposiciones legales aplicadas”.

El Código Municipal de Costa Rica, establece la creación de un “Manual descriptivo Integral para el régimen municipal” denominado “Manual General”, que “contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización”, cuyo diseño y actualización se le asigna a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (relación armónica de los Artículos 120 y Transitorio I del Código Municipal). Igual función se le atribuye a dicha Unión de Gobiernos locales en lo relacionado al diseño y actualización del Manual General para el reclutamiento y selección de personal¹⁸, serán el marco jurídico base dentro del cual, las diversas corporaciones municipales, a través de sus propios Concejos, deberán adecuar y actualizar sus propios reglamentos independientes de auto organización, a través de la competencia reglamentaria que les confiere el artículo 13.d) del Código Municipal de Costa Rica.

2. Guatemala

a. Consideraciones Generales de Guatemala.

De lo establecido en las distintas Constituciones Políticas de la Republica Guatemala, se distingue por una larga tradición de autonomía formal de los municipios o gobiernos locales. Los ordenamientos constitucionales decretados desde 1945 han contemplado la autonomía municipal y la elección en forma directa y popular de las corporaciones municipales.

La moderna Constitución Política, vigente desde enero de 1986, no sólo mantuvo sino que profundizó estos preceptos. En el capítulo referente al Régimen Municipal establece que "Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas".

Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

¹⁸ Artículo 124 del Código Municipal de Costa Rica, es claro en determinar: “Con las salvedades establecidas por esta ley, el personal de las municipalidades será nombrado y removido por el alcalde municipal, previo informe técnico respecto a la idoneidad de los aspirantes al cargo”.

Es cierto que la Constitución concede autonomía a los municipios de la República¹⁹, es decir, que les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización que recoge en su artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales²⁰.

Asimismo, indica que entre otras funciones les corresponde a los municipios "obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios".

Una característica particular de la Constitución Política de la República de Guatemala consiste en que las disposiciones referentes a las funciones de las municipalidades no son limitativas ni imperativas; lo cual implica que es el propio municipio, por medio de sus órganos de poder²¹, el que debe definir la amplitud y cobertura de sus funciones y fines, en el marco del ordenamiento jurídico general; es así, que la Constitución atribuye el gobierno de los municipios a concejos electos, esto es, a órganos colegiados, que por ser tales, sus miembros deben ser convocados por quienes los presiden, porque es en sus reuniones en las que se toman las decisiones de los gobiernos locales; de ahí que, la omisión en que incurra su residente, de las notificaciones previstas a cualesquiera de los miembros de las Corporaciones, les obstruye el derecho fundamental de ejercer su potestad de co-gobernar.

De acuerdo con la Constitución las corporaciones²² municipales deben procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos debe ajustarse al principio de legalidad, a la ley y a las necesidades de los municipios. El principio de legalidad se refiere a que es atribución exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y

¹⁹Expediente no. 183-97, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, veinte de mayo de mil novecientos noventa /y/ ocho, la cual puede ser consultada en la página: <http://www.sistemas.cc.gob.gt/Sjc/>, consultada en fecha 08/06/2016.

²⁰Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: "Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.....Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.....La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución".

²¹Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: "Gobierno **municipal**. El Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos".

²²Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: "Recursos **económicos del municipio**. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.....La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios".

extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo con la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación²³. El logro de la Constitución Política de la República de Guatemala, es el hecho de para asegurar la autonomía real de los municipios, fue el establecimiento del mandato que obliga al gobierno nacional a transferir un porcentaje determinado de los ingresos ordinarios del Estado a los gobiernos locales²⁴. Esta disposición ha revolucionado las finanzas municipales y ha sido la base para impulsar un proceso de desarrollo municipal o gobierno local sin precedentes en la historia reciente de la República de Guatemala.

Además, una de las novedades distintas a las legislaciones de la región centroamericana, se establece una jurisdicción para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales²⁵ y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde²⁶.

Es así, que las municipalidades o gobiernos locales, sus bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado²⁷; además, se dispone que ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades y lo que al respecto establece esta Constitución²⁸; y, las relaciones laborales

²³Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: “Principio **de legalidad**. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

²⁴Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que: “**Asignación para las Municipalidades**. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.....Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos”.

²⁵ Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que:” **Juzgado de Asuntos Municipales**. Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde”.

²⁶**Expediente no. 91-90**, apelación de sentencia de amparo, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, treinta de julio de mil novecientos noventa, <http://www.sistemas.cc.gob.gt/Sjc/>, consultado 08/06/2016.

²⁷ Artículo 260 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

²⁸ Artículo 261 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal²⁹.

b. La autonomía según el Código Municipal

De conformidad con la Constitución Política de la República el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común, y son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo modernizar el ordenamiento jurídico de la Administración Pública³⁰.

Que la Constitución Política de la República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines³¹.

Que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca, la cual se caracteriza como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe³².

Como dijimos antes la Constitución Política de la República ³³establece que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: Elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios; y, para esas funciones tiene la facultad de emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos.

En ese orden de ideas, el Código Municipal³⁴ determina que el municipio se organiza y funciona con la participación ciudadana, y que los elementos fundamentales del municipio (art. 8) son:

²⁹ Artículo 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala

³⁰ Considerando I del Código Municipal de Guatemala.

³¹ Considerando II del Código Municipal de Guatemala.

³² Considerando II del Código Municipal de Guatemala.

³³ Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala

³⁴ Artículo 3 del Código Municipal de Guatemala, dispone: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la

El territorio, la población y el gobierno³⁵; estos tres elementos, se relacionan entre sí a fin de lograr una unidad territorial coherente.

El territorio del municipio en Guatemala es el espacio delimitado por Ley³⁶, la cual está conformado por el casco urbano y el área rural que son la base de la identidad local, y es un espacio significativo para el grupo que lo habita, dado que sus antepasados también lo habitaron y donde existe el producto de su trabajo, así como la práctica y desarrollo de sus creencias, mitos, ritos y costumbres³⁷.

La identidad con un territorio en cada municipio en Guatemala, se convierte en factor de desarrollo, cuando se visualizan acciones de cambio hacia el futuro, que permiten la movilización de los actores humanos y recursos materiales. De igual modo, los valores culturales forman una trama de sentimientos de pertenencia a algo que une a un conjunto de personas, que las identifica y que las diferencia de otros grupos de personas del mismo territorio, siendo un incentivo para sensibilizar a las personas para trabajar por la solución de los problemas de su territorio y comunidad.

El elemento esencial del municipio en Guatemala, es la población que está conformada por todas aquellas personas que de forma habitual o temporal se encuentran en el municipio determinado. Estas tienen una identificación con la localidad donde desarrollan sus propias actividades políticas, económicas y sociales, así como sus tradiciones.

administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República

³⁵Es interesante del artículo 2 del Código Municipal de Guatemala, que dispone: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

³⁶ Ver el artículo 22 del Código Municipal de Guatemala de que dispone: “Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, los principios de desconcentración y descentralización local y con sujeción a lo estipulado en los artículos del presente capítulo. Previo a emitir el acuerdo mediante el cual modifica la categoría de un centro poblado de los indicados en los artículos subsiguientes, el Concejo Municipal deberá contar con el dictamen favorable de la Oficina Municipal de Planificación, del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Fomento Municipal.....La municipalidad remitirá en el mes de julio de cada año, certificación de la división territorial de su municipio al Instituto Nacional de Estadística y al Instituto Geográfico Nacional”.

³⁷ Artículo 2 del Código Municipal de Guatemala, que reza: “ El municipio podrá dividirse en las siguientes formas de ordenamiento territorial: cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, las formas propias de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas y las demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente al interior del municipio, conforme lo establecido en el artículo 22 de este Código.”

Los Gobiernos de los municipios en Guatemala corresponden a un Concejo Municipal³⁸, presidido por el Alcalde, y este desempeña sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y el Código Municipal, a fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad. El Alcalde, los Síndicos y los Concejales son electos por el pueblo mediante sufragio universal igual, directo, libre y secreto³⁹; de conformidad a la ley de la materia.

De acuerdo al contenido del Código Municipal, el Gobierno Municipal se caracteriza por ser pluralista, representativo y participativo. Pluralista, al estar representado por las principales fuerzas políticas del municipio, representativo, al estar integrado proporcionalmente cada partido en relación a la cantidad de votos obtenidos en las elecciones y, participativo, al tener como principio mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando su participación en la gestión de los asuntos locales de forma individual o colectiva⁴⁰.

Así, los gobiernos municipales son los aceptantes principales de las competencias que descentraliza el gobierno central de Guatemala hacia los territorios. Tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial y en la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, incluyendo la prestación de los servicios municipales, entre los que conforme el Código Municipal⁴¹, son las competencias de los municipios, las denominadas propias y atribuidas por delegación. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio, establecidos en ese Código Municipal.

Nótese que la Constitución de Guatemala no reconoce una facultad directa a los municipios para establecer los impuestos municipales. Por su parte, el Código Municipal sólo faculta a los Concejos Municipales⁴² a promover la creación, modificación o supresión de arbitrios del

³⁸ Artículo 33 Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

³⁹ Artículo 254 de la Constitución Política de Guatemala y artículo 9 del Código Municipal de Guatemala.

⁴⁰ “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”, artículo 9 del Código Municipal de Guatemala.

⁴¹ Artículo 6.

⁴² Artículo 35 del Código Municipal de Guatemala, dispone: “Son atribuciones del Concejo Municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;

municipio al poder Ejecutivo, quien lo trasladará como iniciativa de ley al Congreso de la República, para que éste de su aprobación⁴³. Consecuentemente, es competencia del Congreso la emisión de normas para la creación de impuestos municipales⁴⁴.

El Artículo 100 del Código Municipal de Guatemala dispone que constituyen ingresos del municipio:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional, el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio;
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- e) El producto de los arbitrios, tasas administrativas y servicios municipales;
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o que tengan su sede en el mismo;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos, para lo cual impulsará el proceso de modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios, así como la

-
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.
 - d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
 - e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
 - f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;

⁴³ Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de pago de arbitrios o tasas a las personas individuales o jurídicas contribuyentes, salvo la propia municipalidad y lo que al respecto establece la Constitución Política de la República.....El Concejo Municipal podrá resolver, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes del total de los miembros que lo integran, la condonación o la rebaja de multas y recargos por falta de pago de arbitrios, tasas y otras contribuciones y derechos, siempre que lo adeudado se cubra en el tiempo que se señale”, artículo 9 del Código Municipal de Guatemala.

⁴⁴ Artículo 107 de la Constitución de la República de Guatemala, dice: “**Otras atribuciones del Congreso.** Corresponde también al Congreso:....c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;....”

administración de cualquier registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;

- k) Autorizar el proceso de desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la administración municipal;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural. En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad podrá ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso;
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrio al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala;

- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;
- z) Emitir el dictamen favorable para la autorización de establecimientos que por su naturaleza estén abiertos al público, sin el cual ninguna autoridad podrá emitir la licencia respectiva;
- aa) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio; y,
- bb) La discusión, aprobación, control de ejecución y evaluación de las políticas municipales de desarrollo de la juventud.”

La Autonomía en materia impositiva para los municipios de Guatemala, está asociada al establecimiento de tasas, el art. 72 del Código Municipal⁴⁵ señala que es competencia de los municipios la determinación y cobro de tasas y contribuciones que sean “justas” y “equitativas” por la prestación de los servicios públicos municipales en la circunscripción territorial.

En cuanto a la autonomía en el uso de fondos del gobierno Central de Guatemala respecto a los municipios, limitante de la autonomía al restringir a las municipalidades el derecho a decidir sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central de Guatemala, las cuales están preestablecidas por la ley que regula estas transferencias. Por su parte, para las coparticipaciones tributarias, el Gobierno Central también determina los destinos específicos a los que deberán destinarse los recursos recaudados⁴⁶.

La participación privada como fuente de financiamiento municipal es permitida por la legislación, aunque por el momento se utiliza de manera limitada; y el Código Municipal⁴⁷ expresa que las municipalidades pueden otorgar a personas individuales y jurídicas la concesión para la prestación de servicios públicos municipales que operen en sus circunscripciones territoriales. El mismo Código dispone que los servicios municipales podrán ser prestados y administrados por la municipalidad y sus dependencias administrativas, mancomunidades de municipios o por medio de concesiones otorgadas.

⁴⁵Artículo 72 dispone: “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios”

⁴⁶ Artículo 6 del Código Municipal de Guatemala, que dispone: “.....Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio, establecidos en ese Código”.

⁴⁷ Artículo 74 del Código Municipal, dispone que: “La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial, con excepción de los centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y similares, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de funcionamiento a las que se refiere el artículo 75 de este Código. Asimismo deberá estipularse que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.....”

El Código Municipal otorga a los Concejos Municipales la facultad de aprobar la emisión de acciones, bonos y demás títulos y valores⁴⁸ necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio, constituyendo una verdadera forma de autonomía para la contracción de deuda. Dichas emisiones deberán respetar las disposiciones bursátiles y financieras aplicables a nivel general. Asimismo, autoriza a las municipalidades a pignorar los ingresos propios o las transferencias que provengan del Gobierno Central hasta un monto razonable, siempre que se destine al pago de los montos de las deudas municipales.

Sin embargo, la legislación municipal⁴⁹ permite a las municipalidades asumir empréstitos, esta opción se utiliza de forma limitada. Dichos créditos están limitados a que sólo pueden ser ejecutados durante el período de gobierno, excepto en los casos cuando se justifica con un estudio de factibilidad. Igualmente, las municipalidades están autorizadas legalmente para emitir bonos y titularizaciones; no obstante, dicha opción no se utiliza.

Otro punto importante en el ámbito municipal guatemalteco, es que no se identificaron proveídos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. De ahí, que se diga que existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución de Guatemala⁵⁰, como ya lo hemos señalado el Estado debe transferir del presupuesto general fondos públicos a las municipalidades. Esta disposición constitucional se desarrolla en el Código Municipal⁵¹, según el cual el Ministerio de Finanzas Públicas depositará directamente y sin intermediarios el monto de cada municipalidad en las cuentas del sistema bancario nacional, esta normativa operó desde 1987 con el 8% del presupuesto nacional, hasta llegar al 10% en 1994.

La asignación constitucional mencionada, las municipalidades reciben asignaciones de otras leyes tributarias específicas, según lo dispone en las leyes especiales⁵², tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles; Impuesto sobre la Circulación de Vehículos, e Impuesto a la Distribución de Petróleo y derivados.

⁴⁸ Artículo 35 del Código Municipal de Guatemala, “Son atribuciones del Concejo Municipal:“r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;.....”

⁴⁹ Artículo 114 del Código Municipal de Guatemala, dispone: “Las municipalidades solamente podrán pignorar los ingresos propios o las transferencias del Gobierno Central hasta un monto que no exceda de lo que la administración municipal prevea razonablemente que percibirá por tales conceptos durante su periodo correspondiente de gobierno, y que se destinará exclusivamente para el pago del monto de las deudas contraídas. Los responsables de utilizar los fondos provenientes de aquellas pignoraciones para un uso distinto serán responsables de conformidad con la ley”.

⁵⁰ Artículo 257 de la Constitución Política de Guatemala.

⁵¹ Artículo 118 del Código Municipal de Guatemala.

⁵² artículo 124 del Código Municipal de Guatemala: “Las municipalidades seguirán percibiendo aquellas asignaciones establecidas a su favor en leyes específicas”

Además, dispone el Código Municipal⁵³, que el alcalde municipal, asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, con sujeción a las normas presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto, formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas públicas vigentes, y en la primera semana del mes de octubre de cada año, lo someterá a la consideración del Consejo Municipal que, al aprobarlo, podrá hacerle las modificaciones convenientes. El presupuesto debe quedar aprobado a más tardar el quince de diciembre de cada año.

Si se iniciare el ejercicio siguiente sin estar aprobado el nuevo presupuesto, regirá el del año anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Concejo Municipal. La municipalidad debe disponer y administrar equitativamente su presupuesto anual entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta la densidad de población, las necesidades básicas insatisfechas, los indicadores de salud y educación, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros.

Cuando las condiciones financieras de las municipalidades lo permitan, las alcaldías comunitarias o auxiliares recibirán anualmente una asignación financiera del presupuesto municipal destinada estrictamente para gastos de operación y administración. El monto de esta asignación será determinado por las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran el Consejo Municipal, tomando en cuenta las necesidades de las alcaldías comunitarias o auxiliares y la capacidad económica de la municipalidad.

Finalmente, como lo señala la Constitución Política de Guatemala, Constitución, desarrollado de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, otorgan a ésta última competencia para fiscalizar ingresos, egresos y en todo aquello de interés hacendario de los Organismos del Estado, municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado. Consecuentemente, es en virtud de tales normas por las que la Contraloría de Cuentas debe cumplir su función fiscalizadora en todo lo que involucre fondos del Estado, incluidos, los actos de enajenación de bienes nacionales, resultando anti-técnico una norma específica en cada ley que se emita, que sería innecesaria por repetitiva, pero que lo retoma el Código Municipal⁵⁴.

⁵³ artículo 131 y siguientes del Código Municipal de Guatemala.

⁵⁴ artículo 138 del Código Municipal de Guatemala

3. Nicaragua

a. Consideraciones Generales

La Constitución Política de Nicaragua establece que la autonomía de los municipios⁵⁵ en los términos siguientes: "...Los Municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera; y, en la defensa de la autonomía los municipios tienen el derecho a recurrir en amparo ante la Corte Suprema de Nicaragua, ante cualquier medida que atente contra el principio de autonomía del municipio⁵⁶. La administración y gobiernos de los mismos corresponden a las autoridades municipales.

Conforme la Constitución Política de Nicaragua, son autoridades municipales el Alcalde, el Vicealcalde y los concejales serán elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad con la ley. Serán electos Alcalde y Vicealcalde, los candidatos que obtengan la mayoría relativa de los votos. Los concejales serán electos por representación proporcional, de acuerdo con el cociente electoral. El Alcalde y el Vicealcalde sólo podrán ser reelectos por un período. La reelección del Alcalde y Vicealcalde no podrá ser para el período inmediato siguiente, y las limitaciones de los concejales para trabajar en la administración municipal, así como el régimen de dietas, serán reguladas por la ley⁵⁷.

En relación al régimen de ingresos locales la Constitución establece: "la autonomía no exime al Poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del General de la República a los municipios del país, el que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos.

El porcentaje y su distribución serán fijados por la ley⁵⁸; y, la Constitución Política de Nicaragua, dispone que le corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional de Nicaragua crear, aprobar, modificar o suprimir tributos⁵⁹, así como conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley⁶⁰, y la Contraloría General de la República es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado⁶¹.

⁵⁵ Artículo 177 de la Constitución Política de Nicaragua y artículo 1 de la Ley de Municipios.

⁵⁶ Artículos 45 y 164 de la Constitución Política de Nicaragua

⁵⁷ Artículo 178 de la Constitución Política de Nicaragua

⁵⁸ Artículo 177 inciso 2^a de la Constitución Política de Nicaragua y artículo 2 inciso 2^a de la Ley de Municipios.

⁵⁹ Artículo 114 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶⁰ Artículo 138.6 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶¹ Artículo 164 de la Constitución Política de Nicaragua.

Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el municipio respectivo, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de autorizarlos⁶².

El territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales⁶³.

El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país⁶⁴, y la Ley de Municipios deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional⁶⁵, y sobre estas competencia los municipios de Nicaragua tiene iniciativa de ley en materia de sus competencia, pero que no sean tributarias.

Además, se dispone en la Constitución Política de Nicaragua que el Poder Judicial como ente encargado de dirimir los conflictos entre los municipios Gobierno Central, gobiernos regionales y particulares⁶⁶.

Además, se establece un régimen especial para las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales, y el Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y diputados. Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres⁶⁷.

El Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley, para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales. Las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, deberán contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente. Los miembros de los consejos regionales autónomos de la Costa Atlántica podrán perder su condición por las causas y los procedimientos que establezca la ley⁶⁸.

⁶² Artículo 177 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶³ Artículo 175 de la Constitución Política de Nicaragua y artículo 1 de la Ley de Municipios.

⁶⁴ Artículo 176 de la Constitución Política de Nicaragua y artículo 1 de la Ley de Municipios.

⁶⁵ Artículo 177 inciso último de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶⁶ Artículo 164.11 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶⁷ Artículo 180 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁶⁸ Artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua

b. La autonomía.

Según la Ley de División Política Administrativa el territorio nicaragüense se divide en quince departamentos, dos Regiones Autónomas (Región Autónoma del Atlántico Norte y Región Autónoma del Atlántico Sur) y ciento cincuenta y tres Municipios⁶⁹. El gobierno local está regulado por la Ley de Municipios y su Reglamento. El territorio nacional para su administración, se divide en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y Municipios.

El municipio está considerado como la unidad base de la división política administrativa del país, que se organiza y funciona con la participación ciudadana, y tienen personalidad jurídica de derecho público, con plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones⁷⁰.

Su creación y demarcación se hará por medio de ley⁷¹ y en ella se deberá tomar en cuenta, entre otros criterios, los siguientes:

1. La población, tomando en cuenta su identidad natural, socioeconómica y cultural, que en ningún caso podrá ser menos de diez mil, salvo en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y en el de fusión de municipios;
2. La capacidad de generar recursos propios y suficientes para atender las competencias municipales básicas y para prestar y desarrollar los servicios públicos;
3. Y el dictamen de INETER⁷² sobre la conveniencia de su creación y el diagnóstico que especifique el territorio jurisdiccional del nuevo Municipio, indicando de donde se segrega ese territorio.

Pueden solicitar su creación o la modificación de los límites territoriales de los ya existentes, los siguientes:

1. La población residente en la circunscripción municipal propuesta;
2. Los concejos municipales correspondientes a los municipios cuyos límites territoriales se afectarán;
3. Y los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, para el caso de municipios comprendidos en sus territorios⁷³.

⁶⁹ Artículo 6 Ley de División Política Administrativa.

⁷⁰ Artículos 1 y 3 de la Ley de Municipios.

⁷¹ Artículos 4 de la Ley de Municipios

⁷² Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, que se abrevia INETER.

⁷³ Artículo 5 de la ley de Municipios.

La circunscripción o término municipal es el ámbito territorial en que el Municipio ejerce sus funciones. Los conflictos limítrofes entre municipios serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia, la que según la Ley debe seguir el procedimiento establecido en el Reglamento.

Está previsto que esta forma de dirimir los conflictos limítrofes esté vigente hasta que se emita la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso- administrativo. La demanda será presentada por el Alcalde del municipio que se siente agraviado y entre las pretensiones se encuentra la de solicitar un monto específico por los tributos dejados de percibir en el territorio objeto del contencioso. La sentencia que dicte la Corte Suprema no es susceptible de recurso alguno⁷⁴.

La población municipal está integrada por los *pobladores residentes*, que son las personas que habitan permanentemente en el Municipio, y las personas que con carácter temporal permanecen en el Municipio⁷⁵. Entre los derechos de los pobladores, tenemos los siguientes: participar en la gestión de las asuntos locales, en forma individual o colectiva; hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación, y obtener pronta respuesta; denunciar anomalías y abusos en la explotación de los recursos naturales de su circunscripción; ser informado de la gestión administrativa, conociendo el Proyecto de Presupuesto y Estados Financieros de la municipalidad; y participar en la elaboración del Plan de Inversiones y en las sesiones públicas del Concejo.

Entre las obligaciones: contribuir económicamente pagando los servicios recibidos, los impuestos y demás obligaciones; apoyar la realización de las acciones y obras de interés social; integrarse a labores de protección del medio ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, y en las demás⁷⁶.

Se entiende por autonomía un principio constitucional y, a su vez, el derecho y la capacidad efectiva de las Municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen.

En el ejercicio de la autonomía municipal, la población elige las autoridades locales, y, por su medio, crea y organiza las estructuras administrativas necesarias, gestiona y dispone de sus propios recursos sin intervención central alguna, ejerce las competencias municipales legales y tiene derecho a tener un patrimonio propio del que disponen sin más limitaciones que las impuestas por las leyes⁷⁷.

En aplicación de la autonomía deben respetarse las reglas siguientes:

⁷⁴ Artículos 45 y 164 de la Constitución Política de Nicaragua

⁷⁵ Artículo 15 de Municipios.

⁷⁶ Artículo 16 de Municipios.

⁷⁷ Artículo 2 de la Ley de Municipios.

1. Queda reservada para el ámbito de competencias de los municipios, cualquier materia que incida en el desarrollo socio- económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y,
2. Cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.

Para asumir las funciones que les corresponden, los municipios deben desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera.

No obstante la consagración constitucional de la autonomía y lo dispuesto por la Ley, los Poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo, no quedan eximidos ni pueden inhibirse de sus obligaciones y responsabilidades para con los municipios.

El gobierno del municipio le corresponde al Concejo Municipal, órgano de carácter deliberante, normativo y administrativo. El Concejo como autoridad máxima normativa establece las directrices fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales del Municipio⁷⁸.

El Concejo⁷⁹ está compuesto por el Alcalde⁸⁰, quien lo preside, el Vice- Alcalde, quien suplirá a aquel, y los Concejales, todos electos por el pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto.

El período de duración de las autoridades locales es de cuatro años, contado a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral.

Entre sus funciones importantes, tenemos⁸¹: discutir y decidir el Plan de Desarrollo Municipal; presentar a la Asamblea Nacional la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios; emitir ordenanzas y resoluciones; garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénico- sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, y la eliminación de residuales líquidos y sólidos; emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción; autorizar y supervisar los proyectos de inversión ejecutados por el municipio; tomar las acciones legales en defensa del patrimonio e intereses del municipio; promover la participación de la empresa privada en la contratación de las prestaciones de los servicios públicos municipales; aprobar el Plan de Arbitrios y sus reformas; aprobar el presupuesto y sus reformas; aprobar la organización administrativa; aprobar el reglamento interno de organización y funcionamiento; elegir de su seno al Secretario del Concejo Municipal; acordar la realización de auditorías externas con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros; nombrar y remover al auditor interno, con las dos

⁷⁸ Artículo 17 y 18 de la Ley de Municipios.

⁷⁹ Artículo 178 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁸⁰ Las atribuciones del Alcalde, se encuentra definidas en el artículo 34 de la Ley de Municipios

⁸¹ Artículo 28 de la Ley de Municipios.

terceras partes de sus miembros; aprobar los Estados Financieros; aceptar o rechazar donaciones; aprobar enajenaciones o gravámenes a cualquier título de bienes municipales particulares o de derechos pertenecientes al Municipio, con el voto favorable de al menos las cuatro quintas partes del total de miembros del Concejo; requerir al Alcalde, cuando lo juzgue conveniente, para que informe sobre su gestión; autorizar las salidas del territorio nacional del Alcalde o Vice- Alcalde cuando sea mayor de quince días; resolver sobre la suspensión o pérdida de la condición de Alcalde, Vice- Alcalde y Concejal; elegir de su seno al sustituto del Vice- Alcalde, cuando éste asuma el puesto de Alcalde o pierda su condición; y organizar y dirigir, por medio del Alcalde, la inspectoría municipal para vigilar el cumplimiento de las ordenanzas municipales en los asuntos de su competencia.

El patrimonio municipal está constituido por los bienes municipales, públicos o particulares, así como los ingresos que perciba a cualquier título, los derechos y obligaciones, y las acciones que posea⁸².

Los bienes públicos están destinados a uso o servicio de toda la población y son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a tributo alguno. Los bienes particulares son aquellos cuyo uso está limitado por las normativas de las autoridades municipales, están regidos por las normas de derecho común y no podrán ser donados salvo cuando el beneficiario sea una entidad pública o una asociación privada sin fines de lucro, y siempre que sea para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico- social, con la aprobación del Concejo Municipal⁸³.

Los ejidos son los terrenos municipales de carácter comunal. No pueden enajenarse, pero sí arrendarse⁸⁴.

Los ingresos pueden ser tributarios, particulares, financieros y transferidos por el Gobierno Central y cualquiera otro que determinen las leyes, decretos y resoluciones⁸⁵. Los ingresos tributarios se crearán y se regulan por la legislación tributaria municipal. Estos ingresos proceden de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales.

En el Plan de Arbitrios se determinará los tipos impositivos aplicables a cada uno de los tributos, dentro de rangos máximos y mínimos. El proyecto se aprueba por el Concejo Municipal y se presenta a la Asamblea Nacional para su aprobación⁸⁶.

Existe prohibición expresa para acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos, tasas o contribuciones especiales, fuera de los casos previstos en la legislación tributaria⁸⁷.

⁸² Artículo 42 de la Ley de Municipios

⁸³ Artículo 43 de la Ley de Municipios

⁸⁴ Artículo 44 de la Ley de Municipios

⁸⁵ Artículo 46 de la Ley de Municipios

⁸⁶ Artículo 114 de la Constitución Política de Nicaragua y Artículo 48 de la Ley de Municipios

⁸⁷ Artículo 50 de la Ley de Municipios

La adquisición de préstamos, a corto o mediano plazo, solamente puede aplicar para el financiamiento de obras y para la prestación y mejoras de servicios públicos derivados de sus competencias, aprobado por el Concejo Municipal, de conformidad con sus respectivos planes de desarrollo⁸⁸.

El presupuesto tiene una vigencia desde el primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre de cada año⁸⁹. El Alcalde debe presentar el proyecto a más tardar el quince de octubre y el Concejo Municipal lo debe aprobar antes de que finalice el año, y los municipios deberán remitir copia del Presupuesto Municipal a la presidencia de la República a fin de que ejerza sus facultades de control⁹⁰. En caso de no aprobarse, queda automáticamente prorrogada la vigencia del presupuesto anterior⁹¹; sin embargo, debe aprobar el nuevo dentro del primer trimestre del año correspondiente. La ejecución será controlada por el Ministerio de Finanzas y Contraloría General de la República⁹²

Todo egreso debe estar previsto en el presupuesto y debe realizarse dentro de los límites de las asignaciones aprobadas, caso contrario deberá ampliarse, dotar o trasladar el crédito respectivo, facultad que le corresponde⁹³.

Los Servicios municipales, estos podrán prestarse directamente o por medio de empresas municipales. La constitución de empresas municipales debe ser aprobada por el Concejo Municipal a propuesta del Alcalde. Los directores o gerentes de las empresas municipales tienen la obligación de presentar, anualmente, al Concejo para su aprobación, los informes financieros sobre la gestión y resultados de las empresas. Sus excedentes están exentos de impuestos y serán incluidos anualmente en el Presupuesto Municipal, y podrán ser reinvertidos en la empresa de donde se originan o destinados a obras, ampliación o mejoras de los servicios municipales⁹⁴.

Existen dos regímenes con relación a las poblaciones indígenas y comunidades étnicas. Un régimen es el instituido para las ubicadas en la Costa Atlántica y otro el previsto para aquellos municipios en los cuales existan comunidades indígenas. La Constitución crea un régimen especial para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que contiene normas que reconocen y atribuyen funciones a sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios.

La Ley de Municipios expresamente dispone que los Municipios ubicados en las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur se regirán por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Sin embargo, Los Concejos Municipales de estas

⁸⁸ Artículo 63 de la Ley de Municipios

⁸⁹ Artículo 54 de la Ley de Municipios

⁹⁰ Artículo 38 y 55 de la Ley de Municipios

⁹¹ Artículo 57 de la Ley de Municipios

⁹² Artículo 57 de la Ley de Municipios

⁹³ Artículo 59 de la Ley de Municipios

⁹⁴ Artículo 60 y siguientes de la Ley de Municipios.

Regiones Autónomas se integran de acuerdo con lo establecido en la Ley de Municipios⁹⁵. Los principios que rigen en este tipo de municipios son los siguientes: los pueblos indígenas y las comunidades étnicas tienen derecho a organizarse socialmente en la forma que corresponda a sus tradiciones históricas y culturales; entre los gobiernos locales y regionales deben asegurarse relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de su competencia; ningún contrato o concesión de explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción municipal, podrá ser aprobada por el Concejo Regional Autónomo si previamente no ha sido aprobado por el Concejo Municipal respectivo; previo a la decisión en materia de solución de conflictos limítrofes, cuando estén involucrados municipios de estas regiones, la Corte Suprema está obligada a consultar al Concejo Regional correspondiente.

Los pobladores agraviados podrán impugnar los actos o disposiciones del Alcalde mediante el recurso de revisión ante el mismo, y de apelación ante el Concejo Municipal. Las decisiones de éste pueden impugnarse mediante el recurso de revisión ante el mismo Concejo. En ambos casos, la decisión del Concejo agota la vía administrativa⁹⁶. El agraviado puede solicitar, mediante estos recursos, la suspensión de la ejecución del acto o disposición impugnada, en los casos siguientes:

1. Cuando se trate de algún acto que de llegar a efectuarse, haga materialmente imposible restituir al quejoso el goce del derecho reclamado;
2. Cuando sea notoria la falta de competencia de la autoridad, funcionario o agente contra quien se interpusiere el recurso; y,
3. Cuando el acto sea de aquellos que ninguna autoridad pueda ejecutar legalmente.
4. Se debe suspender el acto o disposición impugnada cuando concurren las siguientes circunstancias⁹⁷:
5. Cuando la suspensión no cause perjuicio al interés general ni sea contraria a otras disposiciones de orden público;
6. Cuando la ejecución pudiera llegar a causar daños y perjuicios al agraviado y estos fueren de difícil reparación; y,
7. Que el recurrente otorgue garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que la suspensión pudiese causar a terceros, si el recurso administrativo fuese declarado sin lugar.

4. Honduras

a. Consideraciones Generales de Honduras

La Constitución de la República de Honduras dispone que “los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la Ley⁹⁸. El Distrito Central lo forman en un solo municipio los antiguos de Tegucigalpa y

⁹⁵ Artículos 64 y 65 de la Ley de Municipios

⁹⁶ Artículos 38 y siguientes de la Ley de Municipios

⁹⁷ Artículo 41 de la Ley de Municipios

⁹⁸ Artículo 294 inciso 2a de la Constitución de la República de Honduras.

Comayagüela⁹⁹ y la ley establecerá la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos para ser funcionario o empleado municipal¹⁰⁰.

Las municipalidades nombrarán libremente a los empleados de su dependencia, incluyendo a los agentes de la policía que costeen con sus propios fondos¹⁰¹, y en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales serán independientes de los Poderes del Estado, responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa¹⁰².

El desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional¹⁰³, todo municipio tendrá tierras ejidales suficientes que le aseguren su existencia y normal desarrollo¹⁰⁴, deberán ingresar al Tesoro Municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen en la respectiva comprensión municipal, lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción¹⁰⁵ municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos, y para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones. La Ley reglamentará este derecho¹⁰⁶.

El municipio en Honduras, es el organismo primordial de la comunidad política, el más cercano a los ciudadanos pues le permite una participación directa en la gestión de los intereses que le son comunes a los hondureños dentro de una jurisdicción territorial determinada y cuyos resultados son la responsabilidad exclusiva de los miembros de la comunidad. Es una herramienta de expresión segura de la democracia ya que por su medio los ciudadanos alcanzan la máxima participación en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones, y adquieren madurez cívica porque asumen la responsabilidad inmediata de su futuro a través del ejercicio de sus derechos políticos.

El régimen municipal constitucional ofrece, en consecuencia, prerrogativas que no se pueden ignorar ya que en la medida en que se consolide, en esa medida la democracia se fortalece en la conciencia de la población políticamente activa.

⁹⁹ Artículo 295 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰⁰ Artículo 296 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰¹ Artículo 297 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰² Artículo 298 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰³ Artículo 299 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰⁴ Artículo 300 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰⁵ Artículo 301 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁰⁶ Artículo 302 de la Constitución de la República de Honduras.

b. La autonomía en la República de Honduras.

El municipio en Honduras es al Estado lo que la familia a la sociedad. El municipio en Honduras, es el elemento político del Estado. El municipio según la ley en Honduras, *“es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”*¹⁰⁷.

Los elementos constitutivos del municipio de Honduras, se pueden extraer de la definición legal transcrita en el número anterior. Estos son los siguientes: territorio, población, organización.

1. El territorio nacional.

Según la Constitución, se divide en departamentos y éstos se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo¹⁰⁸.

La porción territorial que se constituye como elemento del municipio se denomina “término municipal”. La Ley lo define como “el espacio geográfico hasta donde se extiende la jurisdicción y competencia¹⁰⁹ de un Municipio en Honduras. El término municipal, entonces, siempre formará parte de un departamento y sometido una sola jurisdicción departamental, por lo que la Ley municipal establece que “ningún municipio podrá extenderse a otro Departamento”¹¹⁰. Además, constituye el límite de la jurisdicción de otras municipalidades. Ninguna modificación o cambio en los territorios municipales tendrá el efecto de modificar la extensión del departamento al que pertenece.

2. La población.

Este elemento del Municipio en Honduras, sin el cual no se puede constituir ni sobrevivir, es más amplio que el elemento pueblo del Estado. En derivación, en éste se comprenden solamente los nacionales; en la población, en cambio, se comprenden los nacionales y extranjeros.

La población está integrada por los “habitantes”, los cuales se clasifican en “vecinos” y “transeúntes”¹¹¹.

¹⁰⁷ Artículo 2 Ley de Municipalidades de Honduras.

¹⁰⁸ Artículo 294 inciso 2ª de la Constitución de la Republica de Honduras y Artículo 3 Ley de Municipalidades de Honduras.

¹⁰⁹ Artículo 21 Ley de Municipalidades de Honduras

¹¹⁰ Artículo 22 Ley de Municipalidades de Honduras

¹¹¹ Artículo 3 y siguientes de la Ley de Municipalidades de Honduras

3. La Autonomía.

El Municipio en Honduras, es un organismo político de fácil acceso para el ciudadano que le permite participar verdaderamente en el ejercicio del “Poder Público”. Esto no podría ser así, desde luego, si el Municipio no estuviese dotado de ciertas propiedades que le permitan constituirse en un medio efectivo para el ejercicio y vigencia de la democracia, esto es, en un herramienta que hace posible que la comunidad sea la que realmente imponga una acción política para buscarle soluciones adecuadas a los problemas generales y particulares de la colectividad, de modo tal que haga innecesaria la intervención del Gobierno Central. Esto es lo que hizo que la doctrina identificara una categoría especial de autonomía, la denominada “autonomía local” o “autonomía municipal”.

Por lo anterior, el constituyente hondureño declaró que los municipios son “autónomos”¹¹². La Ley Municipal de Honduras, consecuente con la Constitución, dedica el Capítulo Uno a la Autonomía Municipal¹¹³. Según la ley hondureña autonomía municipal se basa en los postulados siguientes¹¹⁴:

- a. La libre elección de sus autoridades mediante sufragio directo y secreto, de conformidad con la Ley;
- b. La libre administración y las decisiones propias dentro de la Ley, los intereses generales de la Nación y sus programas de desarrollo;
- c. La facultad de recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del Municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente;
- d. La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto;
- e. La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales;
- f. La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidades municipales; y,
- g. Las demás que en el ejercicio de sus atribuciones les correspondan por ley a las municipalidades.

Con excepción de la primera, todas las demás son potestades de las que son titulares las instituciones descentralizadas, por servicios y por territorio. No constituyen, por tanto, elementos que permitan distinguir la autonomía municipal de la autonomía y autarquía de las instituciones autónomas, es decir, las entidades descentralizadas por servicio. La autonomía que

¹¹² Artículo 294 inciso 2ª de la Constitución de la República de Honduras.

¹¹³ Artículo 12 Ley de Municipalidades de Honduras.

¹¹⁴ Artículo 13 Ley de Municipalidades de Honduras

regula la LM es la de las Municipalidades. Sin embargo, la autonomía municipal no debe confundirse con la autonomía propia de las entidades descentralizadas¹¹⁵.

La autonomía municipal de Honduras, es la que corresponde al Municipio. La diferencia entre la autonomía municipal y la que corresponde a las Municipalidades, está determinada por la misma Constitución de la República. A los Municipios les reconoce autonomía¹¹⁶ y a las Municipalidades independencia de los Poderes del Estado¹¹⁷. Esto significa que la autonomía municipal es propia del Municipio, la independencia, dentro de los límites de las leyes, es de la Municipalidad. Esta está limitada al ejercicio de una competencia determinada por la persona jurídica Municipalidad, independiente de los Poderes del Estado; en cambio, la autonomía municipal corresponde al municipio, es decir, es el reconocimiento del sistema cuya existencia es anterior al Estado mismo y en cuya virtud las poblaciones distribuidas en porciones delimitadas del territorio nacional, tienen el poder de gobernarse autónomamente. El órgano competente para crear los municipios es el Congreso Nacional¹¹⁸.

Actualmente, se permite la mancomunidad de municipios es una agrupación obligatoria entre dos o más municipios contiguos¹¹⁹. La mancomunidad no presume la extinción ni la fusión de los municipios mancomunados. Sin embargo, los municipios involucrados podrán convenir en fusionarse y para ello deben convocar, en sus respectivas jurisdicciones, el plebiscito respectivo. En lo demás, se sujetarán a los procedimientos, requisitos y condiciones que determine la Ley, y esos supuestos son:

1. Cuando dejaren de reunir cualquiera de los requisitos que exige la Ley Municipal para su creación, por más de dos años consecutivos;
2. Cuando dos o más municipios contiguos conformen zonas conurbadas.

Toda municipalidad debe levantar un catastro urbano y rural de su término municipal y elaborar el Plan Regulador de las ciudades¹²⁰. Este plan es el herramienta de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, saneamiento y protección ambiental, así como la de construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. La ejecución de los planes de desarrollo urbano y la construcción de reservas para futuras expansiones o para la protección del sistema ecológico, es considerada de “utilidad pública e interés social”.

¹¹⁵ Sobre este punto de la autonomía, consultar nuestro “Régimen Jurídico de las Instituciones Autónomas”

¹¹⁶ Artículo 294 inciso 2ª de la Constitución de la Republica de Honduras

¹¹⁷ Artículo 298 de la Constitución de la Republica de Honduras

¹¹⁸ Artículo 294 inciso 1ª de la Constitución de la Republica de Honduras y Artículo 15 Ley de Municipalidades de Honduras

¹¹⁹ Artículo 16-A Ley de Municipalidades de Honduras

¹²⁰ Artículo 18 Ley de Municipalidades de Honduras

Tenemos, por tanto, dos herramientas fundamentales para el desarrollo de las comunidades asentadas en el término municipal. Uno, es el catastro, que entiende las áreas rurales y urbanas; el otro, es el Plan Regulador.

El Plan Regulador, sin embargo, es la herramienta fundamental de desarrollo de todas las comunidades asentadas en las ciudades del término municipal, desagregándolas en colonias y barrios. Quedan, por consiguiente, fuera del Plan Regulador las áreas rurales, es decir, las aldeas y los caseríos.

La Constitución de la República de Honduras,¹²¹ dispone que constituyen la Capital de la República “las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela, conjuntamente”. Es importante destacar que, no obstante que estas dos metrópolis constituyen la Capital de la República desde principios de la mitad del siglo pasado, todavía en la mayoría de las escuelas primarias y secundarias se enseña que la Capital de la República es la ciudad de Tegucigalpa.

La Municipalidad – En otros países Consejo Municipal-, según la Ley Municipalidades de Honduras, es el órgano de gobierno y administración del Municipio, de carácter deliberativo y legislativo, electo por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal¹²². Según la Constitución, la Ley establecerá la organización y funcionamiento de las Municipalidades y los requisitos para ser funcionario o empleado municipal.

La Municipalidad es una corporación¹²³. Es decir, es un ente estatal de carácter asociativo. Sus características, entonces, son las siguientes: son creadas por ley, tiene miembros (los vecinos) su capacidad está regulada en la ley que las reconoce (Ley de Municipalidades), se autoadministran, etc.

La Ley Municipal no le atribuye la condición de persona jurídica a la Municipalidad. Sin embargo, habrá que considerar lo establecido por el Código Civil para resolver esta omisión. En este cuerpo legal se reconoce como personas jurídicas a las corporaciones, es decir, a todas las entidades que se creen como tales (colegios profesionales, sindicatos, municipalidades, etc.), independientemente de que sean entidades privadas, entes públicos o entes públicos estatales. La Municipalidad, en conclusión, es una corporación estatal; por tanto, constituye una persona jurídica¹²⁴.

Las corporaciones municipales o municipalidades están integradas por un Alcalde, un Vice Alcalde y por Regidores¹²⁵, el número de Regidores dependerá de la población del municipio. Los órganos de la Corporación son los siguientes: Consejo de Desarrollo Municipal, Secretario Municipal, Auditor Municipal, Tesorero Municipal, Comisionado Municipal y Alcaldes Auxiliare.

¹²¹ Artículos 8 y 295 Constitución de la Republica de Honduras.

¹²² Artículos 14 y 25 Ley de Municipalidades de Honduras

¹²³ Artículo 25 Ley de Municipalidades de Honduras

¹²⁴ Artículo 56.1 C.C..

¹²⁵ Artículo 26 de la Ley de Municipalidades de Honduras

El Consejo de Desarrollo Municipal, que tiene funciones de asesoría y es presidido por el Alcalde, estará integrado por tantos consejeros como Regidores tenga la Municipalidad¹²⁶. Los consejeros fungirán ad-honorem y su nombramiento será competencia de la Corporación, seleccionados de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. Estos consejeros podrán asistir a las sesiones de Corporación, pero sin voto.

Dentro de la ley se establece como relevante, que se dispone de n Alcalde Auxiliar en cada barrio, colonia y aldea del término municipal. El nombramiento recaerá en las personas que proponga en cada barrio, colonia y aldea, la asamblea popular respectiva, siempre que sean de reconocida honorabilidad, que sepan leer y escribir, y no sean miembros de la Corporación. Corresponde al Alcalde Municipal acreditar a cada Alcalde Auxiliar. Durarán en su cargo un año, pero pueden ser reelectos. Su remuneración depende de la disponibilidad financiera de la Corporación y de las reuniones a las cuales asistan, las que no podrán exceder de dos por mes; sin embargo, se le reembolsarán los gastos, cuando asista a las sesiones de la Corporación¹²⁷.

B. La Autonomía y las Municipalidades en El Salvador.

1. El Ordenamiento de las Municipalidades en El Jurídico Salvadoreño

Se le llama **orden jurídico** al conjunto de normas positivas vigentes relacionadas entre sí y escalonadas o jerarquizadas, que rigen en cada momento la vida y las instituciones de todas clases dentro de una nación determinada. Dichas normas están formadas no solo por la constitución y por las leyes, sino también por los tratados internacionales, las leyes especiales, los decretos, los reglamentos, ordenanzas municipales, las disposiciones de las autoridades administrativas, las sentencias judiciales y hasta los contratos en cuanto regulan las relaciones entre las partes contrarias.

Es importante recalcar que “cada una de esas normas es diferente y están ordenadas de mayor a menor, por lo cual las inferiores toman su fundamento de las inmediatamente superiores” o están subordinadas a las de mayor jerarquía, a este escalonamiento es lo que Kelsen (1935) denomina “pirámide Jurídica”. Los elementos que conforman la pirámide de Kelsen en el sistema jurídico de El Salvador son los siguientes:

1. La Constitución de la República
2. Los Tratados Internacionales
3. Las Leyes Secundarias y Leyes Especiales

¹²⁶ Artículo 48 de la Ley de Municipalidades de Honduras

¹²⁷ Artículo 60 y siguientes de la Ley de Municipalidades de Honduras

4. Los Decretos

5. Los Reglamentos

6. Las Ordenanzas Municipales.

La Constitución es la norma suprema del país y prevalece por sobre cualquier otra ley, ordenanza o decreto, es decir que ninguna norma puede modificar la Constitución ni contradecirla y cualquier ley que intente hacerlo será ilegal y nula. Junto con las leyes se encuentran los Tratados Internacionales, pero en caso de existir un conflicto entre lo que establece una Ley y un Tratado, se le dará preponderancia al Tratado, es por eso que Kelsen coloca a los Tratados Internacionales sobre las Leyes Secundarias y Leyes Especiales. Luego vienen las Leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, tras seguir un proceso de formación de ley, posteriormente siguen los Decretos (normas emitidas por el órgano ejecutivo y ocupan el máximo lugar en la jerarquía normativa interna de las disposiciones administrativas), continúan los Reglamentos (normas que desarrollan a profundidad el contenido de las leyes), para finalizar la Pirámide con las Ordenanzas Municipales (siempre y cuando regulen aspectos concernientes al municipio de su jurisdicción). Con esto se crea un esquema de prevalencia de las normas jurídicas.

La Constitución de la República expresa en el Art. 203 que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Además, establece que los municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

La autonomía del municipio comprende:

1. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.
2. Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;
3. Gestionar libremente en las materias de su competencia;
4. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;
5. Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;
6. Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa. (art. 204Cn).

Respecto al marco institucional, el art. 200 de la Constitución establece que para llevar a cabo la administración política el territorio de la República se dividirá en departamentos, cuyo número y límite fijara la ley; y que en cada uno de ellos habrá un Gobernador Propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la ley. A diferencia del Gobierno Local, para el cual los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un síndico y dos o más regidores cuyo número será proporcional a la población (art.202 Cn.).

En relación a los impuestos, los artículos 131 inciso 6 y 204 inciso 1 y 6, expresan claramente que solamente el Parlamento puede decretar impuestos de carácter municipal y que la acción de los municipios estará limitada a la creación de propuestas, en cambio la creación u modificación de las tasas municipales no tendrán que pasar por la aprobación de la Asamblea de diputados. El numeral 4 del art. 133 establece que las alcaldías tienen iniciativa de ley en materia de impuestos municipales, los cuales deben ser aprobados por el Parlamento.

Por otra parte, la norma suprema en su artículo 14 establece que "solo el Órgano Judicial tiene la facultad de imponer penas", sin embargo, las Municipalidades a través de las Ordenanzas pueden sancionar a Ciudadanos con multas y servicios sociales. Además, la Asamblea Legislativa tendrá una Comisión permanente para tratar asuntos municipales y los dirigentes de las Municipalidades (llámese Concejo Municipal, Alcalde o empleados Municipales) deberán colaborar con cualquier Comisión de la Asamblea Legislativa que así lo requiera (art. 132 Cn.); expresa además que los concejos municipales son de elección popular y el alcalde forma parte del Concejo (art. 80 Cn.).

En cuanto a los planes de desarrollo local, la Constitución expresa en su artículo 206 que deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos.

Por último, el Art. 207 nos menciona que los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios.

Las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más 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 establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso.

Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República. La ejecución del Presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley.

2. Código Municipal

El Código Municipal, establece amplias competencias para los gobiernos locales. El municipio se concibe como una organización que debe garantizar la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local. Al gobierno municipal se le encarga la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales.

Las competencias que asigna el Código Municipal a los gobiernos locales son de amplio alcance, además de la prestación de los servicios municipales tradicionales, abarcan una gama de sectores y actividades: desde la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y

rurales locales; la supervisión de precios, pesas, medidas y calidades; la promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes; la promoción y desarrollo de programas de salud, saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades; promoción y financiamiento de programas de vivienda; hasta la promoción y regulación de prácticamente todos los sectores económicos.

De conformidad con el Código, el gobierno nacional solamente puede prestar servicios de carácter local cuando al municipio al cual competan no los preste o lo haga deficientemente. En todo caso, según esta misma norma, el Estado debe actuar con el consentimiento de las autoridades municipales.

En relación a la autonomía Municipal según el Código Municipal de la Republica de El Salvador, el Art. 1 del Código establece que el objeto de esta ley es desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.

El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El Municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. El núcleo urbano principal del municipio será la sede del Gobierno Municipal.

La autonomía del Municipio se extiende a:

La creación, modificación y supresión de tasas por servicios y contribuciones públicas, para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca;

La elaboración de sus tarifas de impuestos y reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, los artículos 32 y 35 establecen que las ordenanzas, reglamentos y acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

En relación a los ingresos del Municipio, el mismo cuerpo de Ley en el N°10, del artículo 63 expresa que son: El aporte proveniente del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios establecido en el inciso tercero del artículo 207, de la Constitución en la forma y cuantía que fije la ley.

La contratación de préstamos con instituciones nacionales o extranjeras que no requieran aval del Estado. Requerirán de la aprobación del Concejo con el voto de las tres cuartas partes de sus miembros. La contratación de préstamos con instituciones extranjeras con aval del estado, además requerirán la autorización y aprobación de la Asamblea Legislativa.

Es importante acotar que los municipios son los obligados a desarrollar su actuación administrativa y de gobierno, por presupuesto de ingresos y egresos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas y con el voto favorable de la mitad más uno de los Concejales o Concejales propietarios; además, de establecer los mecanismos de control interno que aseguren el resguardo del patrimonio municipal y la confiabilidad e integridad de la información, dentro de lo que al respecto defina la contabilidad gubernamental y la Corte de Cuentas de la Republica.

Es de hacer notar que además de lo previsto en este Código, la Corte de Cuentas de la República ejercerá la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre la ejecución del presupuesto de las municipalidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas.

A parte del Código Municipal, tenemos en el país una serie de leyes secundarias complementarias vinculadas a la autonomía municipal en El Salvador, para el caso del marco competencial se detallan en el siguiente apartado.

3. Leyes secundarias

3.1. Ley orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

El ISDEM tendrá como objetivo básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.¹²⁸ Además, podrá prestar a las municipalidades cualquier otro tipo de asistencia que fuere indispensable y conveniente para el buen funcionamiento de estas.¹²⁹ La presente Ley Orgánica del Instituto, en su Artículo 7 establece que los préstamos que otorgue el Instituto a las Municipalidades no requieren de autorización del Órgano Ejecutivo.

Es importante acotar que el Instituto podrá efectuar las siguientes operaciones: a) Conceder préstamos a las municipalidades a corto, mediano y largo plazo en los cuales se utilizaran hasta el 80 % de los recursos propios y hasta el 100% de los recursos que se obtengan de las instituciones financieras nacionales, internacionales y extranjeras; b) Constituirse en garante de obligaciones contraídas por las municipalidades conforme a esta Ley, a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales, internacionales y extranjeras; c) Financiar empresas municipales por medio de créditos directos mediante la adquisición de título de valores de

¹²⁸ Artículo 3, Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

¹²⁹ Artículo 5, Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

participación y otros instrumentos legítimamente emitidos y que fueren captadas por las autoridades del Instituto.¹³⁰

3.2. Ley de Fondo de Desarrollo Económico y social de los Municipios vinculados a Autonomía Municipal (FODES)

La presente Ley busca asegurar justicia en la distribución de los recursos, tomando en cuenta las necesidades sociales, económicas y culturales de cada municipio, todo esto garantizado por la creación de un fondo de desarrollo económico y social para cada municipalidad. Por lo cual, según lo establece su Artículo 1, se crea el Fondo para el Desarrollo Económico y social de los municipios de El Salvador, que podrá denominarse FODES, el cual estará constituido por: Un aporte anual del Estado igual a siete por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, a partir del ejercicio fiscal del 2005, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal, y entregado en forma mensual y de acuerdo a lo establecido en los artículos 4 y 4-A de esta Ley.

De conformidad a lo expresado en el artículo 6 de la presente Ley, El Gobierno Central depositará en una cuenta especial a nombre del ISDEM, los aportes a que se refiere el Art. 1 de esta Ley. Adecuando dichos aportes al sistema de cuotas a que se refieren los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de Presupuestos.

El ISDEM depositará en la cuenta de cada municipio los recursos mencionados en el artículo antes mencionado (art. 6) a más tardar dentro de los diez días siguientes de tenerlos a su disposición, si cumplido este plazo el ISDEM no hubiere depositado los recursos respectivos a que se refiere el inciso anterior, los municipios podrán demandar judicialmente al ISDEM. Se exceptuarán aquellos recursos del Fondo Municipal, que por autorización del municipio sean aplicados al pago de intereses o amortización de los préstamos concedidos por el ISDEM.¹³¹

Según lo establecido en el art. 8 A. del mismo cuerpo de ley, a partir de la fecha en que los municipios reciban los recursos asignados del Fondo Municipal, no podrán utilizar más del 20% de ellos en gastos de funcionamiento. Y se Faculta a la Municipalidades de la Republica, utilizar sin ninguna restricción los fondos del último trimestre correspondiente al corriente año fiscal, asignado por la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, para el pago de deudas a Instituciones Autónomas y Gastos de Funcionamiento, previo conocimiento de la utilización de dichos Fondos, por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

¹³⁰ Artículo 47, Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

¹³¹ Artículo 7, Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios

3.3. Ley de Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

El objetivo fundamental del FISDL es promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresas privada y las instituciones del Gobierno central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica. Los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las comunidades y los gobiernos locales.¹³²

Para dar cumplimiento a su propósito fundamental, el FISDL podrá: a) recibir y administrar recursos y canalizarlos hacia la ejecución de proyectos calificados. b) Proponer políticas y estrategias de desarrollo local en apoyo a los objetivos del desarrollo económico y social.¹³³

El FISDL tendrá entre sus funciones: a) Evaluar y dar seguimiento a los proyectos en ejecución constatando sus niveles de avance y progresiva satisfacción de las demandas y, cuando sea necesario, adoptar modificaciones a los mismos, b) Asegurar la adecuada y eficiente inversión de los recursos que se canalicen en la ejecución de los proyectos, fijando montos máximos y los controles y auditorías que resulten necesarios.¹³⁴

3.4. Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública (LACAP).

La presente Ley tiene por objeto regular las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, que deben celebrar las instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines; entendiéndose para los alcances y efectos de esta, que la regulación comprende además los procesos enunciados en esta Ley.¹³⁵

Dentro de las atribuciones que establece la presente ley, está la del Artículo 6 literal a) que reza: Proponer al Concejo de Ministros para su aprobación, la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública, con exclusión de los órganos Legislativo, Judicial y de las Municipalidades, a los que corresponde determinar, independientemente, a su propia política de adquisiciones y contrataciones.

No obstante lo anterior las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, deberán efectuar sus adquisiciones y contrataciones de conformidad con las disposiciones de esta ley y su reglamento. Además, deberá crear registros compatibles con los del Ministerio de Hacienda sobre sus planes de inversión anual, que son financiados con recursos provenientes de las asignaciones del Presupuesto General del Estado.¹³⁶

La presente ley en su Artículo 170 establece que será El Ministerio de Economía, quien dictará las normas que deban observar las dependencias y entidades, y que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales especialmente de la micro, pequeñas y medianas, con

¹³² Artículo 3, Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

¹³³ Artículo 4, Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

¹³⁴ Artículo 5, Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

¹³⁵ Artículo 1, Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

¹³⁶ Artículo 7, **Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública**

excepción de las municipalidades que por su propia autonomía dictaran las normas a que se refiere este decreto.

3.5.Leyes secundarias complementarias para presupuestos y fiscalización municipal

1. Ley General Tributaria Municipal

La cual, en su artículo 7 establece que es competencia de la Asamblea Legislativa, crear, modificar o derogar Impuestos Municipales, a propuesta de los Concejos Municipales, mediante la emisión del decreto legislativo correspondiente.

Es competencia de los Concejos Municipales crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales, mediante la emisión de la ordenanza, todo en virtud de la facultad consagrada en la Constitución de la República, Artículo 204 numeral primero y de conformidad a esta Ley.

Para los efectos de los incisos anteriores, los municipios podrán solicitar al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, el informe del tipo de interés moratorio establecido por los Bancos y Financieras.¹³⁷ Asimismo, el Artículo 72 del mismo cuerpo de ley expresa que la determinación, aplicación, verificación, control, y recaudación de los tributos municipales, conforman las funciones básicas de la Administración Tributaria Municipal, las cuales serán ejercidas por los Concejos Municipales, Alcaldes Municipales y sus organismos dependientes, a quienes competará la aplicación de esta Ley, las leyes y ordenanzas de creación de tributos municipales, las disposiciones reglamentarias y ordenanzas municipales atinentes.

Corresponde a los Concejos Municipales fijar las políticas, criterios y regulaciones generales a los cuales deben ajustar el ejercicio de sus funciones los Alcaldes y organismos dependientes de la administración tributaria municipal. Asimismo, le compete emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar la administración tributaria municipal.¹³⁸ Aunado a lo anterior, la facultad de interpretar administrativamente las ordenanzas de creación de tributos municipales, a través de normas generales, corresponde también a los Concejos Municipales.¹³⁹

En relación a la recaudación, la presente ley en su Artículo 83 establece que podrá realizarla directamente la Tesorería Municipal o por medio de los mecanismos previstos en el Art. 89 del Código Municipal, sin más limitaciones que las establecidas en el respectivo contrato, que para tal efecto se elabore y en el Código Civil o de Comercio, según el caso. El Alcalde Municipal respectivo o el funcionario autorizado al efecto, tiene competencia para conocer de contravenciones tributarias y de las sanciones correspondientes.¹⁴⁰

Los Municipios podrán establecer mediante la emisión de las ordenanzas respectivas, tasas por los servicios de naturaleza administrativa o jurídica que presten; además, antes de emitir los acuerdos u ordenanzas de creación de tasas y contribuciones especiales, podrán solicitar la

¹³⁷ Artículo 47, Ley General Tributaria Municipal

¹³⁸ Artículo 77, Ley General Tributaria Municipal

¹³⁹ Artículo 78, Ley General Tributaria Municipal

¹⁴⁰ Artículo 109, Ley General Tributaria Municipal

opinión del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, quien con base a los estudios técnicos realizados al efecto, hará las recomendaciones correspondientes. Si el Instituto advirtiera que el proyecto de ordenanza se aparta de tales lineamientos, lo puntualizará así en el dictamen correspondiente y formulará las recomendaciones que contribuyan a subsanar las fallas cometidas. En presencia del dictamen a que se refieren los incisos anteriores, los Concejos Municipales adoptarán las medidas correctivas que estimen pertinentes.¹⁴¹

Aunado a lo anterior, esta ley en su artículo 151 establece que Los Municipios deberán modificar la estructura actual de sus sistemas tributarios, sustituyendo aquellos tributos de baja generación de Ingresos por otros que aseguren una mayor recaudación para el debido cumplimiento de los fines del Municipio y con el objeto de simplificar, modernizar y hacer eficientes dichos sistemas.

En los casos de creación de nuevos tributos o derogatoria de los ya existentes, deberá darse una justificación de tal medida en los estudios técnicos correspondientes. En cuanto a aquellas leyes secundarias complementarias vinculadas al control y fiscalización, el país cuenta con::

a) Ley Orgánica de la Administración Financiera

El artículo 1 de la presente Ley nos expresa su objeto es el siguiente:

- a) Normar y armonizar la gestión financiera del Sector Publico;
- b) Establecer el Sistema de Administración Financiera Integrado que comprenda los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, crédito Público y Contabilidad Gubernamental.

Haciendo constar en su artículo 2 que quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley... las Municipalidades, sin perjuicio de su autonomía establecida en la Constitución de la Republica, se regirán por las disposiciones señaladas en el Título V de esta Ley, en los casos de: contratación de créditos garantizados por el estado y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los efectos previstos en aquellos desarrollados a nivel nacional o regional, por entidades o instituciones del Sector Publico, sujetas a las disposiciones de esta Ley.

El Subsistema de Inversión y crédito Público también rige para las Municipalidades cuando el Gobierno Central sea el garante o contratante este subsistema se caracteriza porque, a diferencia de los otros subsistemas de la administración, las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

¹⁴¹ Artículo 150, Ley General Tributaria Municipal

En cuanto a la aplicación de las normas generales de la Contabilidad Gubernamental, las Municipalidades se regirán por el Título VI, respecto a las subvenciones o subsidios que les traslade el Gobierno Central.¹⁴²

Esta Ley establece en el Artículo 95 que Cuando el Gobierno central sea garante de obligaciones contraídas por entidades del sector público o municipalidades, el Ministerio de Hacienda deberá dar seguimiento en materia de su competencia a la aplicación y cumplimiento de los créditos adquiridos. Para tal efecto, dicho Ministerio, por medio de la Dirección General de Inversión y crédito Público, establecerá las normas y procedimientos necesarios que aseguren la efectividad de este seguimiento obligatorio.

b) Ley de endeudamiento Municipal.

El Art. 1 de la presente ley nos expresa que su objeto es establecer los requisitos que debe satisfacer para la contratación, registro y control de las obligaciones financieras que constituyen la deuda Municipal.

Las obligaciones de corto plazo que contraigan las Municipalidades, así como el servicio de la nueva deuda, no podrá superar el límite máximo de 0.6 veces el ahorro operacional obtenido por la Municipalidad en el ejercicio fiscal anterior. Para su contratación deberá contarse con la aprobación del Concejo Municipal.¹⁴³

La deuda pública Municipal se destinara exclusivamente para financiera obras que permitan obtener ingreso a la Municipalidad, para invertirse en infraestructura social o económica contemplada en los planes de desarrollo Municipal o para operaciones de reestructuración de sus pasivos. El endeudamiento Municipal deberá ser aprobado por el Concejo Municipal.¹⁴⁴

La presente ley en su artículo 6 establece que toda gestión de deuda pública Municipal, deberá ir acompañada a su respectiva categorización emitida por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

La categorización de las Municipalidades, será determinada al menos dos veces al año. Con base a los Estados Financieros, por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, cuando la Municipalidad lo solicite; para tales fines, existirá un único contable en cada Municipalidad que satisfaga sus requerimientos operacionales y gerenciales y que permita y facilite la integración de las transacciones patrimoniales y presupuestarias, bajo el sistema contable establecido por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.¹⁴⁵

¹⁴² Artículo 83, Ley Orgánica de la Administración Financiera

¹⁴³ Artículo 3, Ley de Endeudamiento Municipal

¹⁴⁴ Artículo 4, Ley de Endeudamiento Municipal

¹⁴⁵ Artículo 7, Ley de Endeudamiento Municipal

El Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tendrá a su cargo el registro de la deuda pública Municipal; para tal efecto las Municipalidades están obligadas a presentarle la información de cada uno de los créditos contratados a más tardar 5 días hábiles después de realizada la operación. El Ministerio de Hacienda deberá presentar informe anual sobre la situación del endeudamiento público Municipal a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de marzo del siguiente año fiscal.¹⁴⁶

El artículo 11 del mismo cuerpo de ley establece la prohibición de las actas administrativas de las Municipalidades que de cualquier modo comprometa el crédito público, sin previa autorización escrita del Concejo Municipal en la forma y de acuerdo a los procedimientos que establece el Código Municipal.

En caso que el estado concorra en su calidad de garante en un trámite de crédito ante un organismo financiero internacional, o cuando el incumplimiento afecte los desembolsos de otros créditos con ese organismo, el Ministerio de Hacienda podrá hacer debitar las transferencias de capital que de acuerdo al FODES le corresponda a aquellas Municipalidades que no cumplan en término con el pago del servicio de la deuda pública, y efectuando directamente al organismo de que se trate. Sin perjuicio de lo estipulado en el inciso anterior, el incumplimiento del servicio de la deuda pública dará lugar a que el Ministerio de Hacienda suspenda los trámites que la Municipalidad infractora tuviere pendiente con este para la obtención de nuevos financiamientos que impliquen operaciones de crédito público.¹⁴⁷

Para el otorgamiento de créditos, las instituciones financieras deberán exigir la presentación del documento en que conste la categorización del Ministerio de Hacienda y la certificación del punto de acta en que el Concejo Municipal autoriza el nuevo endeudamiento.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Artículo 9, Ley de Endeudamiento Municipal

¹⁴⁷ Artículo 12, Ley de Endeudamiento Municipal

¹⁴⁸ Artículo 13, Ley de Endeudamiento Municipal

III. Situación Fiscal de los Municipios

1. Tipología de los Municipios

Los 262 municipios en que se encuentra organizado El Salvador presentan una gran heterogeneidad en las características que los definen, si bien este fenómeno constituye un rasgo común en la región latinoamericana (BID, 2010) conlleva la necesidad de establecer una clasificación de los municipios con mayor similitud, en función de un perfil multivariado, en aras de mejorar la eficiencia en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a dichas entidades.

En El Salvador se han desarrollado diversas propuestas metodológicas para agrupar aquellos municipios considerados más homogéneos en función de las dimensiones relevantes para el análisis a realizar. Por ejemplo, el Fondo de Inversión Social (FISDL) ha elaborado al menos dos tipologías agrupando los municipios por su condición de pobreza (1997, 2005) y otras instituciones como las que conforman el Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE/GTZ), ha construido también otras tipologías incluyendo diferentes variables poblacionales y de carácter socio económico (2002, 2004 y 2009), con el objeto de contribuir a racionalizar y focalizar los esfuerzos dirigidos al desarrollo local.

En este documento se hará uso de la tipología municipal elaborada por PROMUDE/GTZ en 2009, que toma en cuenta la información estadística arrojada por el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, el cual proporciona diversos indicadores a nivel municipal. Es importante notar que después de 10 años sería conveniente examinar la clasificación propuesta refinando la selección de variables consideradas para su construcción y actualizando la información de aquellas que pueden formar parte de la misma; sin embargo, algunos de los indicadores potencialmente necesarios para su construcción únicamente se encuentran disponibles de manera parcial, ya que a la fecha no se ha realizado un nuevo Censo Poblacional, por lo que se requeriría de un estudio particular para su revisión. Por ejemplo, aunque en 2015 se desarrolló un índice de pobreza multidimensional (PNUD, 2015), que permite visualizar y medir de una manera más amplia la condición de pobreza, éste solo está disponible a nivel de departamentos al igual que las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

De acuerdo a esta metodología un primer factor que determina el desarrollo de los municipios es el poblacional, dentro del cual se contempla la cantidad de habitantes de cada uno de ellos y su distribución territorial, entendida como su grado de urbanización. Una de las características predominantes de los municipios agrupados en el tipo 1 es que constituyen aquellos con el mayor número de habitantes y que puede clasificarse como predominantemente urbanos. En ese sentido, la tipología define un ordenamiento que va desde los municipios con mayor densidad poblacional y grado de urbanización (tipo 1) hasta aquellos que pueden ser

considerados menos poblados y rurales (tipo 5)¹⁴⁹. Debido a que se consideran otras variables para realizar la agrupación existen ciertos traslapes en los tipos definidos.

El segundo factor que de acuerdo a esta metodología tiene relevancia para caracterizar los municipios y sus posibilidades de desarrollo es el socio-económico. Este factor se aborda a partir de dos variables proxy que pretenden aproximar de manera separada la dimensión económica y la dimensión social.

Para reflejar el nivel de actividad económica se utiliza el número de contribuyentes (personas naturales y jurídicas) inscritos en el IVA por cada 10,000 habitantes del municipio. Esta medición adolece de ciertas deficiencias ya que las empresas de mayor tamaño usualmente están domiciliadas en los principales municipios del país y es ahí donde se contabilizan, por lo que a futuro será necesario establecer una variable que capture de mejor manera la actividad económica de cada municipio.

Por otra parte, la dimensión social se mide a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), que se construye a partir de cuatro variables: (i) salud, (ii) educación, (iii) vivienda y (iv) servicios básicos. Estas variables son medidas a partir de 8 diferentes indicadores como: mortalidad infantil, analfabetismo, tasa neta de escolaridad básica, hacinamiento, piso de la vivienda, servicio de agua por cañería, servicio de eliminación de excretas y servicio de energía eléctrica (Liévano, 1997).

En la actualización realizada por FUNDANGO, con información del Censo de Población y V de Vivienda 2007, el INBI se expresa en una escala de 8 a 80 puntos, en la que un valor más grande está asociado a una mayor cantidad de necesidades insatisfechas,

El Cuadro 3 resume los valores promedio de los indicadores mencionados previamente para cada uno de los tipos identificados en la metodología PROMUDE/GTZ (2009). En ella se puede observar que los valores promedio de casi todos los indicadores son mayores para los municipios pertenecientes al tipo 1; exceptuando el valor del INBI, que acorde a lo esperado debe ser inferior en los municipios más grandes y con mayor posibilidad de generación de recursos. Lo anterior implica que los valores promedio de los indicadores considerados se deterioran a medida que se avanza en la tipología (es decir que el número de tipo aumenta).

Dentro del Tipo 1 se incluyen 7 municipios, que según los indicadores se caracterizan por tener el mayor número de habitantes y de contribuyentes al IVA, tasas más altas de urbanización y una menor cantidad de necesidades básicas insatisfechas. Los municipios clasificados como Tipo 2 fueron 14, los cuales pese a ser considerados como similares a los del tipo 1, poseen un menor tamaño y un menor número de contribuyentes al IVA con valores similares del grado de urbanización e INBI. El Tipo 3 agrupa 45 municipios, a partir de este caso la

¹⁴⁹ Para un detalle de la clasificación de los municipios por tipo véase Anexo 1.

reducción/deterioro en los valores de los indicadores es más evidente, siendo en general de menor tamaño que los pertenecientes a los tipos anteriores y con un mayor número de necesidades insatisfechas. El Tipo 4 agrupa 91 municipios y el Tipo 5 agrupa los restantes 105, estos últimos dos tipos son más pequeños y menos desarrollados, destacándose su menor grado de urbanización y un mayor valor del INBI.

Cuadro 3
Características utilizadas para la construcción de la Tipología

Variables	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Número de Municipios	7	14	45	91	105
Población(2007)					
Promedio	188,240	72,964	28,114	14,027	8,221
Mínimo	33,698	2,167	637	940	1,339
Máximo	316,090	131,286	110,511	61,510	29,858
Urbanización(2007)					
Promedio	92%	91%	65%	40%	19%
Mínimo	72%	69%	33%	15%	5%
Máximo	100%	100%	94%	71%	42%
INBI(2007)					
Promedio	12.7	15.5	28.6	41.6	58.5
Mínimo	8	8	14	25	35
Máximo	23	32	50	64	80
Contribuyentes IVA (2007)					
Promedio	526	127	86	45	28
Mínimo	144	30	16	4	3
Máximo	1,214	271	248	117	120

Fuente: Elaboración propia con base a PROMUDE/GTZ(2009)

2. Ingresos Municipales

En este apartado se realiza un análisis detallado de los ingresos municipales partiendo del nivel agregado hasta llegar al nivel municipal para el cual se utiliza la tipología propuesta por PROMURES/GTZ (2009). En primer lugar, se define cuáles son las fuentes de ingresos municipales contempladas en el marco legal salvadoreño y cuáles de ellas forman parte de este apartado. Tras la conceptualización, se analiza la evolución, la estructura y la concentración de los ingresos a nivel departamental y municipal.

Definiciones Básicas

Las fuentes de recursos consideradas como ingresos municipales en El Salvador se encuentran establecidas en el Código Municipal. De acuerdo al Art. 63 de dicho cuerpo normativo, los ingresos municipales están conformados por los siguientes rubros:

1. El producto de los impuestos, tasas y contribuciones municipales;
2. El producto de las penas o sanciones pecuniarias de toda índole impuestas por la autoridad municipal competente, así como el de aquellas penas o sanciones que se liquiden con destino al municipio de conformidad a otras leyes. Igualmente, los recargos e intereses que perciban conforme a esas leyes, ordenanzas o reglamentos;
3. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan;
4. El producto de la administración de los servicios públicos municipales;
5. Las rentas de todo género que el municipio obtenga de las instituciones municipales autónomas y de las empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad;
6. Los dividendos o utilidades que le correspondan por las acciones o aportes que tenga en sociedad de cualquier género;
7. Las subvenciones, donaciones y legados que reciba;
8. El producto de los contratos que celebre;
9. Los frutos civiles de los bienes municipales o que se obtengan con ocasión de otros ingresos municipales, así como los intereses y premios devengados por las cantidades de dinero consignados en calidad de depósitos en cualquier banco
10. El aporte proveniente del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios establecido en el inciso tercero del artículo 207, de la Constitución en la forma y cuantía que fije la ley;
11. Las contribuciones y derechos especiales previstos en otras leyes;
12. El producto de los empréstitos, préstamos y demás operaciones de crédito que obtenga;
13. El precio de la venta de los bienes muebles e inmuebles municipales que efectuare;
14. Los aportes especiales o extraordinarios que le acuerden organismos estatales o autónomos;
15. Cualquiera otra que determinen las leyes, reglamentos u ordenanzas.

De acuerdo a la Ley General Tributaria Municipal (LGTM), las fuentes de ingresos enunciadas en el numeral 1 conforman los Tributos Municipales. Dichos tributos se definen en el Art. 3 de la LGTM como las prestaciones que los Municipios exigen a los contribuyentes en virtud de una ley u ordenanza para el cumplimiento de sus fines.

De manera específica, las tasas son los tributos que se generan por la prestación de un servicio público individualizado al contribuyente (Cód. Municipal Art.14). Las tasas municipales se especifican en el cuadro 4.

Cuadro 4 Tasas Municipales

Tasas municipales			
1	Acceso a Lugares Públicos	11	Mercados
2	Alumbrado Público	12	Nomenclatura
3	Aseo Público	13	Pavimentación
4	Casetas Telefónicas	14	Postes, Torres y Antenas
5	Cementerios Municipales	15	Rastro y Tiangué
6	Desechos	16	Revisión de Planos
7	Estacionamientos y Parquímetros	17	Servicios de Certificación y Visado
8	Expedición de documentos de identificación	18	Sombras Paradas de Buses
9	Fiestas	19	Tasas Diversas
10	Lavaderos Públicos	20	Terminal de Buses

Fuente: Elaboración en base a Catalogo y Tratamiento de Cuentas del Sector Municipal 2012

Por su parte, los impuestos son los tributos que se exigen sin contraprestación por parte del Estado (Art. 13, Código Tributario). Los impuestos municipales se especifican en el cuadro 5. Además de dichos tributos específicos, las municipalidades pueden cobrar arbitrios a otras actividades (Anaya, 2008)

Cuadro 5 Impuestos Municipales

Impuestos municipales			
1	Agropecuarios	11	Máquinas traganíquel
2	Bares y Restaurantes	12	Médicos Hospitalarios
3	Cementerios Particulares	13	Servicios
4	Centros de Enseñanza	14	Servicios de Esparcimiento
5	Comercio	15	Servicios profesionales
6	Estudios Fotográficos	16	Transporte
7	Financieros	17	Vallas publicitarias
8	Hoteles, Moteles y Similares	18	Vialidad
9	Industria	19	Impuestos Municipales Diversos
10	Loterías de Cartón		

Fuente: Elaboración en base a Catalogo y Tratamiento de Cuentas del Sector Municipal 2012

Finalmente, las Contribuciones Especiales, son los tributos por la recepción de un beneficio especial derivado de la ejecución de obras o actividades determinadas realizadas por los Municipios (LGTM, Art.6).

Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

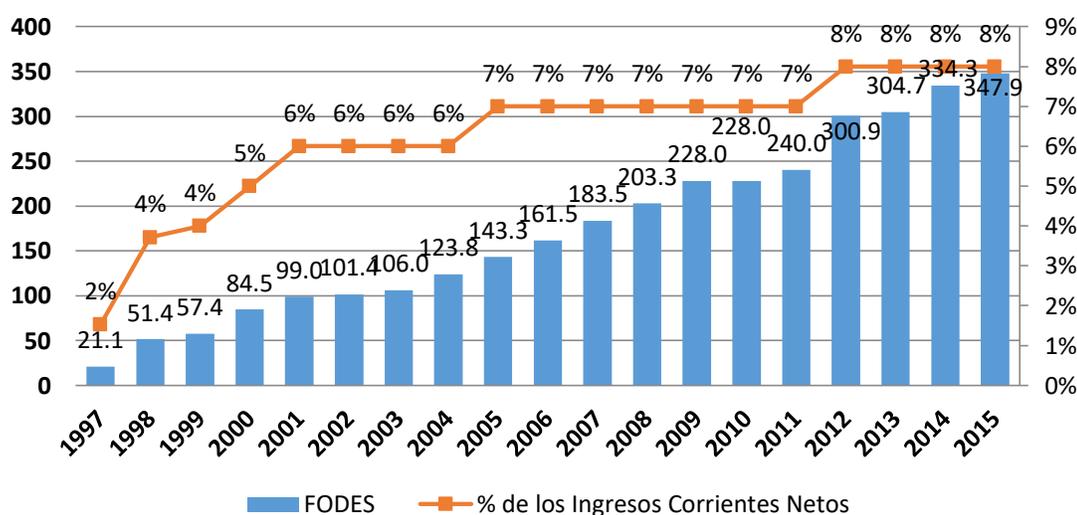
El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) se establece como una fuente de ingreso de los mismos en el Art. 63 del Código Municipal. El FODES es una

transferencia que el Gobierno Central realiza a todas las municipalidades por mandato constitucional desde 1988¹⁵⁰ con el objetivo de garantizar el desarrollo y la autonomía municipal (Art.207 Cn.).

Las normas por las cuales se rige el FODES están contempladas en su Ley de creación y en el Reglamento creado para su aplicación. Es importante destacar que dicho Reglamento fue aprobado diez años después de la entrada en vigencia de la Ley.

Dentro de la Ley FODES, se establece el aporte anual que debe realizar el Gobierno Central a las municipalidades. Inicialmente el aporte era un monto fijo anual equivalente a US\$ 2.8 millones, los cuales se asignaban dentro del Presupuesto General del Estado (Anaya, 2008). Sin embargo, a partir de 1998, la transferencia gubernamental se calcula como un porcentaje fijo de los ingresos netos corrientes del Presupuesto General. Durante el período comprendido entre los años 1998 a 2004, el FODES se calculó como el 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado (Gómez, 2010). En 2004, el porcentaje de asignación aumentó a 7% de los ingresos corrientes netos¹⁵¹. Debido a que el decreto se aprobó en 2004, este se hizo efectivo a partir de 2005. Posteriormente, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 563 de 2010, el porcentaje aumentó a 8% del Presupuesto General. Esta modificación entró en vigencia a partir de 2012 y es el porcentaje utilizado en la actualidad. Los cambios porcentuales y el aumento de los Ingresos Corrientes Netos han generado un aumento de las transferencias de US\$99 millones en 2001 a US\$347 millones en 2015.

Gráfico 5
Transferencia a Municipalidades 1999-2015
En Millones de US\$ y % de los Ingresos Corrientes Netos



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda

¹⁵⁰ El Fondo se estableció mediante el Decreto Legislativo No.74

¹⁵¹ La modificación al porcentaje del aporte se estableció en el Decreto Legislativo No.348

De acuerdo a la Ley FODES (Art. 2), la administración del Fondo es competencia del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por ello dicha institución recibe mensualmente del Ministerio de Hacienda los recursos asignados a las municipalidades. Este instituto tiene la responsabilidad de transferir los fondos a los municipios durante los primeros 10 días después de haberlos recibido. Para aportar a los gastos administrativos del ISDEM y de otras instituciones enfocadas en el desarrollo municipal, FISDL y COMURES, se realizaron reformas a la Ley del FODES en 1998 y 1999, en las cuales se estableció una asignación fija de 5 millones de colones anuales, equivalentes a US 571,428.57, por institución (Anaya, 2008).

Un aspecto importante de destacar es que la Ley FODES establece que este puede financiarse a través de recursos obtenidos por medio de préstamos internos o externos. Este recurso fue particularmente relevante hasta 2005, ya que previamente el FODES se complementaba con recursos provenientes del FISDL. Así en 1998, del 6% requerido como transferencia únicamente el 3.5% provenía de los recursos propios del Estado y el restante de fondos externos que se canalizaban a través del FISDL (Red para el Desarrollo Local RDL, 2005). Desde entonces, la dependencia de los recursos externos ha disminuido y a partir de 2005, el FODES está constituido únicamente por los recursos del Presupuesto General.

Dos aspectos fundamentales del FODES son: los criterios de distribución del mismo, ya que se trata de una transferencia adaptada a las necesidades de cada municipio, y las condiciones a las que están sujetos los fondos entregados.

Sobre el primer aspecto, el Artículo 4 de la Ley del FODES establece que el monto a distribuirse a cada municipio debe calcularse en base a los criterios¹⁵² del Cuadro 6.

El sistema de asignación per cápita, utilizado en el criterio poblacional, funciona a través de rangos poblacionales establecidos en la Ley de Creación FODES. A cada rango poblacional se le ha asignado una constante o grado de relación per cápita para ponderar la población de cada municipio. Dicha constante aumenta de manera inversamente proporcional a los rangos poblacionales establecidos, de 0.5 a 5, con el propósito de favorecer a los municipios con menores habitantes. Mediante este sistema, se calcula una población promedio ponderada y un monto constante per cápita. La asignación final para cada municipio es el resultado de multiplicar el monto per cápita por su población y por la constante o grado de relación per cápita correspondiente.

¹⁵² Estos criterios de distribución y sus respectivos porcentajes se establecieron en la reforma de 1998 a la Ley del FODES. Previamente los criterios de distribución eran: 80% por criterio de población, 15% según extensión territorial y 5% por esfuerzo fiscal.

Cuadro 6
Criterios de distribución vigentes del FODES

Criterio	Proporción del Fondo	Explicación
Población	50%	Distribución por sistema de asignación per cápita, en base a la población de cada municipio e inversamente proporcional a la misma.
Equidad	25%	El 25% del fondo se divide de forma equitativa entre los 262 municipios.
Pobreza	20%	El 20% del fondo se reparte en base a la evolución de indicadores de pobreza calculados a partir de la información del último censo vigente.
Extensión territorial	5%	El 5% del fondo se asigna de forma proporcional al tamaño de los municipios.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley FODES

En el caso de la pobreza, se establece un sistema similar basado en categorías de población de acuerdo a su índice de pobreza. Dicho índice se calcula a partir de los datos recolectados en el último censo vigente sobre: mortalidad infantil, analfabetismo en mayores de diez años, condiciones de la vivienda tales como hacinamiento, piso de tierra, acceso a servicios básicos y sanitarios, tasa neta de escolaridad de primero a sexto y de séptimo a noveno, extra edad en la educación media y población rural. Al igual que en el criterio poblacional, se calcula un monto constante per cápita que se multiplica por la población y su constante correspondiente para determinar la asignación final de cada municipio.

Respecto al uso de los fondos, el Artículo 8 de la Ley FODES establece la condicionalidad de las transferencias. Actualmente, la Ley del FODES permite que hasta un 25% del monto transferido se destine a cubrir gastos corrientes o de administración, mientras que el 75% restante debe destinarse a proyectos de inversión (DGCC, 2008). Dentro de estos parámetros existen otros límites, ya que del 25% que puede destinarse a gasto corriente, únicamente hasta un 50% del mismo puede destinarse a salarios, dietas y viáticos. En el caso del 75% de inversión, se puede utilizar hasta un máximo de 5% de dicha fracción en gastos de pre inversión¹⁵³.

Clasificación económica de los ingresos

La agrupación de las distintas fuentes de ingresos se hará de acuerdo al Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, clasificándolas en: ingresos corrientes,

¹⁵³ Decreto Ejecutivo No 35

ingresos de capital, endeudamiento público y contribuciones especiales según corresponda. La estructura general de cada tipo de ingreso se presenta en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Clasificación económica de los ingresos municipales

Ingresos corrientes	
a.	Impuestos
b.	Tasas y derechos
c.	Transferencias corrientes
d.	Ingresos financieros y otros
e.	Venta de bienes y servicios
Ingresos de capital	
a.	Transferencias de capital
b.	Venta de activos fijos
c.	Recuperación de inversiones financieras
Endeudamiento público	
Ingresos por contribuciones especiales	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

Utilizar esta clasificación es importante para comprender el funcionamiento del FODES, ya que este se registra en dos cuentas. Como se mencionó en la sección anterior, este fondo está destinado a cubrir dos tipos de necesidades, de gestión y de inversión, por lo cual el monto otorgado a cada municipio se separa de acuerdo al techo máximo que tienen asignado para cada uso. De esta manera, el 25% del FODES se registra dentro de los ingresos corrientes como una transferencia corriente, y el 75% restante se contabiliza como una transferencia de capital dentro de los ingresos de capital.

Así mismo, es importante destacar que, en cumplimiento con lo establecido dentro del marco legal, la clasificación contempla recursos ajenos a la actividad propia de los municipios como parte de los ingresos municipales. Con el propósito de analizar el dinamismo de los distintos municipios, en el siguiente apartado se incluyen únicamente los ingresos corrientes y de capital, es decir se excluirán del análisis los recursos obtenidos mediante empréstitos.

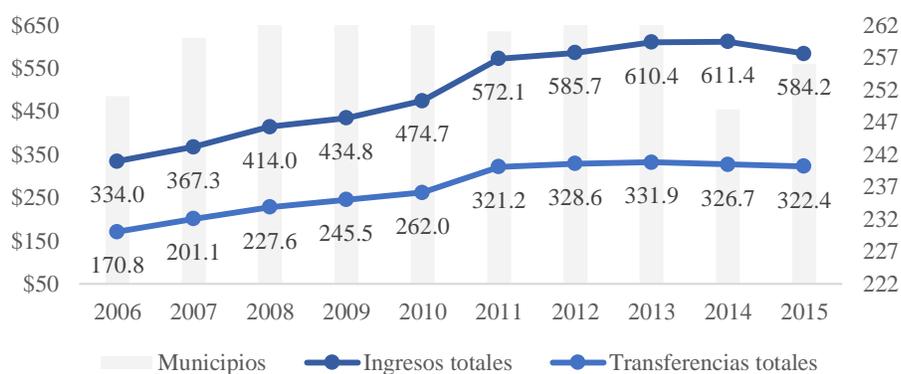
Panorama de los Ingresos Municipales por Departamentos

Los ingresos municipales agregados presentan una tendencia creciente de 2006 a 2014, mostrando una caída únicamente al final de período analizado (Véase Gráfico 6). Los ingresos percibidos aumentaron continuamente hasta casi duplicar su monto pasando de \$334 millones en 2006 a \$611.4 millones en 2014. En 2015, los ingresos disminuyeron a \$584.20 millones. En promedio para el período, los ingresos municipales representan el 2% del PIB.

De manera agregada, el crecimiento promedio anual del periodo fue de 6.41%. Sin embargo, esta cifra captura el efecto de elevados crecimientos en algunos años por lo que se considera más adecuado separar los datos en dos periodos para analizar la evolución agregada de los ingresos. Entre 2007 y 2011, los ingresos experimentaron un ritmo de crecimiento promedio de 11.5%, pero a partir de 2012, la tasa de crecimiento se desaceleró notoriamente a 1.7% en promedio. Durante 2014, el crecimiento fue mínimo de 0.17%, mientras que en 2015 se registró una desaceleración del 4%. Sobre estos años es importante destacar que existen fallas en el registro de los ingresos¹⁵⁴, no obstante, la tendencia de crecimiento de los ingresos se mantiene a la baja¹⁵⁵.

El componente más importante de los ingresos son las transferencias totales, las cuales han representado consistentemente al menos el 50% del total de ingresos municipales de El Salvador (Véase Gráfico 6). En promedio para el período representaron el 55% de los mismos. Las transferencias totales incluyen recursos de origen público, privado y de la cooperación internacional; sin embargo, el sector gubernamental representa más del 97% del total, siendo el actor principal de las mismas. Aun considerando que el Gobierno brinda distintas subvenciones a los municipios, el FODES representa en promedio el 90% de las transferencias del sector público a los municipios, por lo que observar la tendencia de las transferencias es un acercamiento bastante cercano al comportamiento y la relevancia del FODES en los ingresos municipales.

Gráfico 6
Evolución de los ingresos municipales y transferencias totales de 2006 a 2015.
En millones de dólares



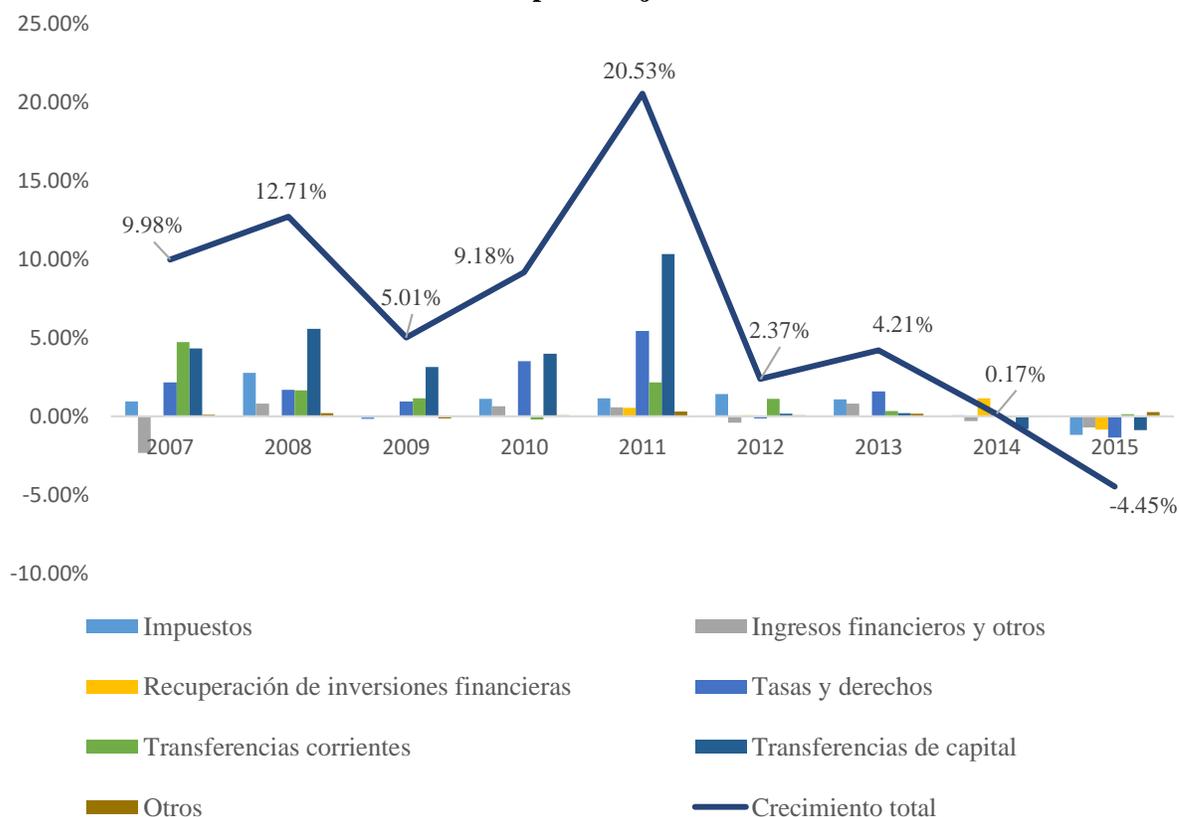
Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

¹⁵⁴Los ingresos contabilizados para 2014 omiten 11 municipios. Dentro de los cuales se encuentran municipios que en conjunto contribuyen alrededor de \$13 millones incluyendo sus transferencias. Para 2015, faltan datos de 6 municipios, dentro de los cuales se encuentra Santa Ana, que individualmente contribuye alrededor de \$16 millones anuales.

¹⁵⁵ Considerando las omisiones para 2014 y 2015, las tasas de crecimiento estimadas son de 2.5% y 1.1% respectivamente. A pesar que este desempeño es superior al registrado presenta la misma tendencia a la baja.

Como se mencionó en la sección anterior, las transferencias públicas se distinguen por el fin al que deberían de destinarse, esto es para uso en gasto corriente y en gasto de inversión. De este modo, las transferencias se dividen en transferencias corrientes y de capital. El período de mayor crecimiento de los ingresos municipales coincide con el período de mayor crecimiento de ambos tipos de transferencias (Véase Gráfico 7).

Gráfico 7
Crecimiento por factores de los ingresos municipales 2006 a 2015.
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

De manera puntual de 2006 a 2012, las transferencias explicaron más de la mitad del crecimiento de los ingresos. A partir de 2012, el monto de las transferencias corrientes y de capital ha tendido a estabilizarse, cerca de los \$75 y \$250 millones respectivamente (Véase Cuadro 2.5), interrumpiendo la tendencia de crecimiento presentada en los períodos anteriores y dando espacio a otras variables como principales fuentes de expansión de los ingresos como las tasas y los impuestos. De inicio a fin de período, los impuestos crecieron 67.8% y las tasas 63.7%. No obstante, estos factores también han tendido a estabilizarse cerca de los \$80 y \$160

millones anuales (Véase Cuadro 8). La estabilización de los distintos componentes de los ingresos explica el menor desempeño de los ingresos a partir de 2012.

La composición de los ingresos agregados ha permanecido estable durante el período analizado. Como se mencionó anteriormente, los ingresos con mayor relevancia para las municipalidades son las transferencias, seguidas por las tasas y derechos y los impuestos en ese orden. Estos

rubros determinan el 95% de los ingresos municipales. Con mayor precisión las transferencias de capital representan cerca del 75% del monto de las transferencias y el 42.1% de los ingresos totales, mientras que las transferencias corrientes representan el 23.2% y el 12.7% respectivamente. Por su parte, las tasas y derechos y los impuestos han representado en promedio el 26.5% y el 13.4% de los ingresos respectivamente.

Utilizando la clasificación económica de los ingresos se obtiene que más del 55% de los ingresos municipales son los ingresos corrientes, el porcentaje restante básicamente corresponde a las transferencias de capital realizadas a cada municipio (Véase Cuadro 9). En el caso de los ingresos por contribuciones especiales, su importancia es relativamente baja y además se trata de un ingreso que solo perciben ciertas municipalidades¹⁵⁶.

¹⁵⁶ De acuerdo a los registros de la Dirección Gubernamental, San Salvador y Santa Tecla son los únicos municipios que cuentan con Contribuciones Especiales para Parques y Fiestas desde 2005 y 2008 respectivamente. Otras municipalidades como Zacatecoluca registraron ingresos por Contribuciones Especiales hasta 2013.

Cuadro 8
Ingresos municipales agregados por rubro presupuestario de 2006 a 2015.

En millones de dólares

RUBRO PRESUPUESTARIO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IMPUESTOS	\$ 45.78	\$ 48.93	\$ 59.12	\$ 58.49	\$ 63.39	\$ 68.84	\$ 76.97	\$ 83.41	\$ 83.87	\$ 76.82
INGRESO POR CONTRIBUCIONES ESPECIALES	\$ 3.18	\$ 3.21	\$ 3.33	\$ 3.29	\$ 3.44	\$ 4.53	\$ 4.87	\$ 5.17	\$ 5.08	\$ 4.97
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	\$ 16.63	\$ 8.89	\$ 11.93	\$ 11.92	\$ 14.82	\$ 17.63	\$ 15.44	\$ 20.19	\$ 18.36	\$ 14.15
RECUPERACION DE INVERSIONES FINANCIERAS	\$ 0.08	\$ 0.04	\$ 0.02	\$ 0.11	\$ 0.13	\$ 2.77	\$ 3.31	\$ 3.12	\$ 10.11	\$ 5.01
TASAS Y DERECHOS	\$ 93.55	\$ 100.75	\$ 106.98	\$ 110.99	\$ 126.23	\$ 152.00	\$ 151.27	\$ 160.67	\$ 161.37	\$ 153.17
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 33.38	\$ 49.22	\$ 55.27	\$ 60.07	\$ 59.19	\$ 69.45	\$ 75.83	\$ 77.91	\$ 77.60	\$ 78.43
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	\$ 137.39	\$ 151.89	\$ 172.37	\$ 185.38	\$ 202.79	\$ 251.77	\$ 252.80	\$ 254.01	\$ 249.14	\$ 243.94
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	\$ 0.40	\$ 0.44	\$ 0.68	\$ 0.66	\$ 0.37	\$ 0.22	\$ 0.14	\$ 0.19	\$ 0.38	\$ 0.54
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 3.62	\$ 3.96	\$ 4.33	\$ 3.85	\$ 4.34	\$ 4.92	\$ 5.08	\$ 5.71	\$ 5.48	\$ 7.16
TOTAL	\$ 334.01	\$ 367.34	\$ 414.02	\$ 434.77	\$ 474.68	\$ 572.12	\$ 585.71	\$ 610.38	\$ 611.40	\$ 584.20

Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

Cuadro 9
Ingresos municipales agregados por clasificación económica de 2006 a 2015

En millones de dólares

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var% 2006-2015
INGRESOS CORRIENTES	\$ 192.95	\$ 211.75	\$ 237.62	\$ 245.34	\$ 267.96	\$ 312.82	\$ 324.59	\$ 347.90	\$ 346.69	\$ 329.74	70.9%
INGRESOS DE CAPITAL	\$ 137.88	\$ 152.38	\$ 173.07	\$ 186.15	\$ 203.28	\$ 254.77	\$ 256.25	\$ 257.31	\$ 259.63	\$ 249.49	81.0%
INGRESO POR CONTRIBUCIONES ESPECIALES	\$ 3.18	\$ 3.21	\$ 3.33	\$ 3.29	\$ 3.44	\$ 4.53	\$ 4.87	\$ 5.17	\$ 5.08	\$ 4.97	56.5%
TOTAL	\$ 334.01	\$ 367.34	\$ 414.02	\$ 434.77	\$ 474.68	\$ 572.12	\$ 585.71	\$ 610.38	\$ 611.40	\$ 584.20	74.9%

Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

Es importante considerar que los ingresos corrientes incluyen una parte de las transferencias FODES en su contabilidad, por lo que para estimar las capacidades intrínsecas de los municipios es más adecuado utilizar el concepto de ingresos propios. Tomando los ingresos propios como los ingresos corrientes menos transferencias corrientes, se estima que en promedio el 44% de los ingresos totales se generan de manera independiente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la capacidad de generación de ingresos es heterogénea entre los distintos departamentos (Véase Cuadro 10), lo que afecta tanto la concentración de los ingresos municipales como la representatividad de la estructura promedio para todos los departamentos.

De inicio a fin de período, todos los departamentos aumentaron sus ingresos al menos en 70%, a excepción de San Salvador que creció 37.4% (Véase Cuadro 2.7). Sin embargo, existe una marcada diferencia entre los ingresos generados por cada departamento, particularmente entre San Salvador y el resto de los mismos. Durante el período, San Salvador generó en promedio cerca de \$127 millones de ingresos anuales mientras que La Libertad, el segundo departamento con mayores ingresos, recaudó en promedio \$63 millones anuales. Lo anterior indica que existe una diferencia mínima de al menos \$50 millones anuales entre San Salvador y el resto de municipios. Sin considerar a San Salvador, es decir observando la brecha entre La Libertad y el resto de municipios, la diferencia mínima entre departamentos disminuye a \$22 millones anuales en promedio.

Debido a las diferencias iniciales entre los departamentos, la jerarquía de los mismos por nivel de ingresos ha permanecido prácticamente estable, efectuándose cambios de posición únicamente en la mitad inferior de la distribución. De este modo, algunos de los departamentos que mejoraron su posición para 2015 son Chalatenango y Cabañas. Sobre este último departamento es importante destacar que a pesar que fue el que experimentó el mayor crecimiento, únicamente logró convertirse en el segundo departamento con menores ingresos, luego de ocupar el primer lugar en esta categoría desde 2006.

Así mismo, debido a las diferencias entre los departamentos, la brecha entre San Salvador y el resto de los departamentos, a excepción de La Libertad, ha aumentado a pesar de ser el que exhibió el menor crecimiento del grupo. En el caso más extremo, la brecha entre San Salvador y San Vicente, el departamento con menor nivel de ingresos en 2015, aumentó de \$90 millones a \$118 millones. Para La Libertad, la brecha disminuyó levemente de \$57 a \$54 millones.

Cuadro 10
Ingresos municipales por Departamento, periodo 2006 a 2015¹⁵⁷
En millones de dólares

DEPARTAMENTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var% 2006-2015
AHUACHAPAN	\$ 13.72	\$ 16.26	\$ 18.32	\$ 19.90	\$ 22.93	\$ 24.82	\$ 23.72	\$ 27.37	\$ 28.01	\$ 24.31	77.2%
CABAÑAS	\$ 7.31	\$ 8.82	\$ 10.71	\$ 11.13	\$ 12.43	\$ 14.49	\$ 14.92	\$ 17.00	\$ 16.13	\$ 16.58	127.0%
CHALATENANGO	\$ 14.76	\$ 18.45	\$ 20.92	\$ 21.56	\$ 22.50	\$ 28.31	\$ 31.53	\$ 29.31	\$ 29.34	\$ 32.81	122.3%
CUSCATLAN	\$ 12.06	\$ 13.68	\$ 14.69	\$ 16.50	\$ 18.93	\$ 22.44	\$ 22.98	\$ 24.10	\$ 23.90	\$ 24.65	104.3%
LA LIBERTAD	\$ 40.41	\$ 38.93	\$ 51.60	\$ 52.69	\$ 60.10	\$ 71.59	\$ 78.49	\$ 79.55	\$ 80.75	\$ 79.67	97.1%
LA PAZ	\$ 17.00	\$ 19.30	\$ 21.00	\$ 22.24	\$ 25.04	\$ 30.61	\$ 33.42	\$ 32.46	\$ 29.82	\$ 30.52	79.5%
LA UNION	\$ 15.13	\$ 20.03	\$ 19.79	\$ 22.79	\$ 24.46	\$ 31.32	\$ 31.06	\$ 31.61	\$ 30.81	\$ 32.79	116.7%
MORAZAN	\$ 12.98	\$ 14.55	\$ 18.43	\$ 18.57	\$ 19.67	\$ 24.15	\$ 24.20	\$ 25.11	\$ 26.98	\$ 26.78	106.2%
SAN MIGUEL	\$ 21.85	\$ 25.46	\$ 28.71	\$ 33.56	\$ 35.20	\$ 41.22	\$ 40.21	\$ 39.43	\$ 47.96	\$ 48.11	120.2%
SAN SALVADOR	\$ 97.88	\$ 105.36	\$ 109.67	\$ 108.39	\$ 120.78	\$ 149.19	\$ 143.62	\$ 152.81	\$ 145.92	\$ 134.52	37.4%
SAN VICENTE	\$ 9.05	\$ 10.86	\$ 12.36	\$ 13.21	\$ 14.37	\$ 17.10	\$ 18.41	\$ 18.38	\$ 17.68	\$ 15.68	73.2%
SANTA ANA	\$ 32.52	\$ 29.30	\$ 32.77	\$ 36.97	\$ 35.87	\$ 44.41	\$ 46.86	\$ 51.70	\$ 59.30	\$ 36.30	82.3%
SONSONATE	\$ 21.19	\$ 23.12	\$ 27.80	\$ 29.13	\$ 31.82	\$ 38.12	\$ 39.82	\$ 41.66	\$ 39.17	\$ 40.82	92.6%
USulután	\$ 18.13	\$ 23.23	\$ 27.27	\$ 28.11	\$ 30.59	\$ 34.37	\$ 36.48	\$ 39.92	\$ 35.60	\$ 40.66	124.3%
TOTAL	\$ 334.01	\$ 367.34	\$ 414.02	\$ 434.77	\$ 474.68	\$ 572.12	\$ 585.71	\$ 610.38	\$ 611.40	\$ 584.20	74.9%

Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

¹⁵⁷ La variación punto a punto se calculó con los registros de 2006 y 2015, a excepción de Santa Ana. Este departamento se calculó de 2006 a 2014 debido a la ausencia de registro de ingresos del municipio de Santa Ana, principal contribuyente del Departamento, en 2015.

La participación de los departamentos en los ingresos históricamente ha estado concentrada en pocos departamentos (Véase Cuadro 11). Únicamente cuatro departamentos han concentrado en promedio más del 50% de los ingresos agregados del periodo. Dentro de estos departamentos, destaca San Salvador que ha concentrado en promedio más del 25% de los ingresos, aunque su participación ha ido disminuyendo a lo largo del período, favoreciendo a otros departamentos grandes tales como La Libertad, San Miguel, Usulután y Chalatenango.

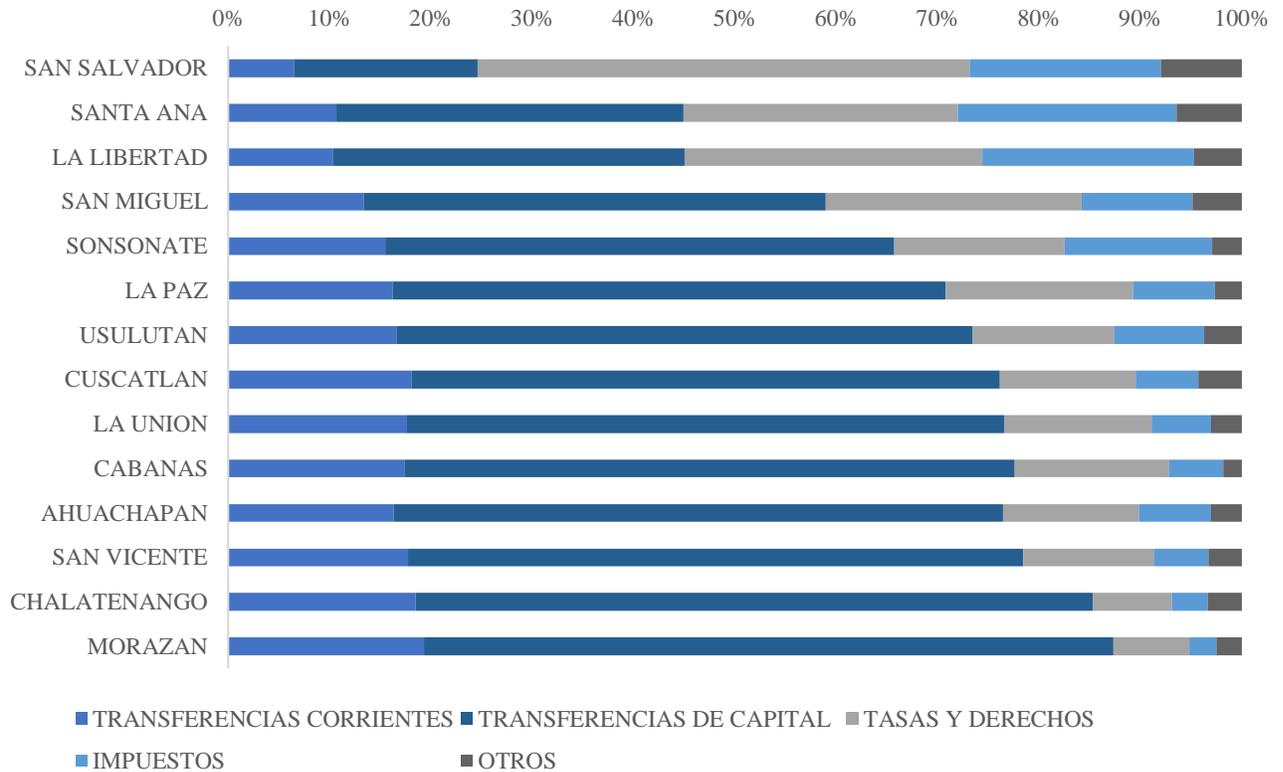
Cuadro 11
Participación promedio en los ingresos de departamentos
2006-2015

DEPARTAMENTO	PARTICIPACIÓN PROMEDIO	PARTICIPACIÓN PROMEDIO ACUMULADA	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5
San Salvador	25.74%	25.74%	3	9	4	3	0
La Libertad	12.57%	38.31%	2	1	8	5	6
Santa Ana	8.18%	46.49%	1	0	3	5	4
San Miguel	7.22%	53.71%	1	0	1	6	12
Otros	46.29%	100.00%	0	4	33	73	78

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda y Tipología Municipal PROMURES/GTZ (2009)

, La mayor concentración de ingresos en algunos departamentos parece explicarse por las características estructurales de los mismos, siendo aquellos en los que se encuentran los municipios con mayor población urbana y mayor desarrollo económico, los que generan la mayor cantidad de ingresos (Véase Cuadro 11). Como resultado de dichas características, las estructuras promedio de los ingresos de dichos departamentos muestran una menor dependencia de las transferencias como fuente de recursos (Véase Gráfico 8).

Gráfico 8
Estructura promedio de los ingresos a nivel departamental
Periodo 2006 a 2015



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda

Panorama de los Ingresos Municipales por tipología

Ingresos propios

Como se mencionó previamente, los ingresos propios los constituirán los ingresos corrientes exceptuando las transferencias corrientes. Es decir, están conformados por los ingresos tributarios (tasas, impuestos, contribuciones especiales) así como los derechos, las ventas de bienes y servicios, y los ingresos financieros. Los ingresos propios agregados han crecido a lo largo del periodo analizado de \$162.76 millones en 2006 a \$256.28 millones en 2015 (Véase Cuadro 12), lo que representa un crecimiento promedio anual de 5.17%. Como se mencionó anteriormente, las tasas y los derechos junto con los impuestos son los rubros más importantes en la generación de ingresos agregados después de las transferencias, y por tanto los elementos más importantes de los ingresos propios en ese orden. No obstante, al igual que en el comportamiento de los ingresos agregados, el crecimiento puede dividirse en fases. De 2007 a 2011, los ingresos propios crecieron a un ritmo promedio de 8.78% anual, impulsados principalmente por las tasas y derechos. Durante 2009, los ingresos propios crecieron 1.55%, 10 puntos porcentuales menos que 2008, reflejando la sensibilidad de los mismos a los shocks externos como la crisis financiera. No obstante, se trata de ingresos de rápida recuperación, ya que en 2010 los ingresos crecieron a la misma tasa de 2008. De 2012 a 2015, los ingresos propios crecieron a un ritmo de considerablemente menor, 0.35% en promedio anual, principalmente por la estabilidad y posterior caída en el nivel de tasas e impuestos recaudados.

Cuadro 12
Ingresos Propios por rubro de 2006 a 2015
En Millones

RUBRO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IMPUESTOS	\$ 45.78	\$ 48.93	\$ 59.12	\$ 58.49	\$ 63.39	\$ 68.84	\$ 76.97	\$ 83.41	\$ 83.87	\$ 76.82
INGRESO POR CONTRIBUCIONES ESPECIALES	\$ 3.18	\$ 3.21	\$ 3.33	\$ 3.29	\$ 3.44	\$ 4.53	\$ 4.87	\$ 5.17	\$ 5.08	\$ 4.97
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	\$ 16.63	\$ 8.89	\$ 11.93	\$ 11.92	\$ 14.82	\$ 17.63	\$ 15.44	\$ 20.19	\$ 18.36	\$ 14.15
TASAS	\$ 88.58	\$ 95.18	\$ 100.24	\$ 105.36	\$ 117.79	\$ 141.54	\$ 141.46	\$ 147.84	\$ 147.69	\$ 140.61
DERECHOS	\$ 4.96	\$ 5.57	\$ 6.73	\$ 5.64	\$ 8.44	\$ 10.45	\$ 9.81	\$ 12.83	\$ 13.67	\$ 12.56
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 3.62	\$ 3.96	\$ 4.33	\$ 3.85	\$ 4.34	\$ 4.92	\$ 5.08	\$ 5.71	\$ 5.48	\$ 7.16
TOTAL	\$ 162.76	\$ 165.74	\$ 185.68	\$ 188.55	\$ 212.21	\$ 247.91	\$ 253.63	\$ 275.17	\$ 274.16	\$ 256.28

Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

El crecimiento de los ingresos propios durante el período fue impulsado por el desempeño favorable de todos los tipos de municipios, principalmente por los de tipo 1, seguido de los de tipo 2 y 3. No obstante, es importante destacar que los ingresos propios del tipo 3, 4 y 5 crecieron a una tasa promedio anual de 9.61%, 8.50% y 11.63% respectivamente, lo que permitió que, en agregado, dichos municipios recolectarán al menos el doble de ingresos propios respecto a 2006 (Véase Cuadro 13). Por su parte, los ingresos de las tipologías 1 y 2 crecieron a menores tasas, 2.98% y 5.02% respectivamente, sin embargo, debido a su mayor peso dentro de los ingresos en comparación a las demás tipologías, continúan siendo los catalizadores del crecimiento.

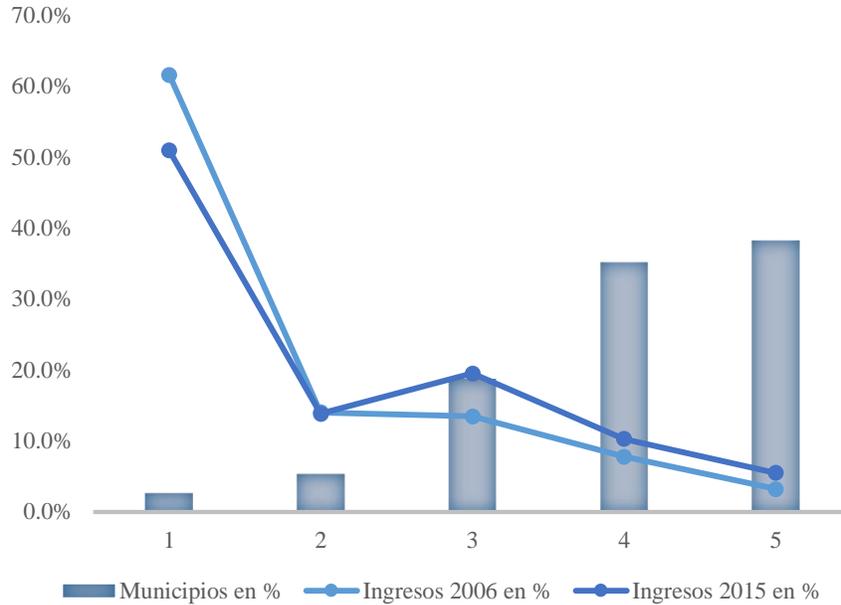
Cuadro 13
Evolución de Ingresos Propios por tipología de 2006 a 2015
En Millones

	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5
2006	\$ 100.25	\$ 22.77	\$ 21.86	\$ 12.65	\$ 5.23
2007	\$ 92.05	\$ 27.87	\$ 25.05	\$ 14.43	\$ 6.34
2008	\$ 101.41	\$ 29.43	\$ 31.74	\$ 15.82	\$ 7.27
2009	\$ 102.19	\$ 28.28	\$ 32.58	\$ 17.39	\$ 8.11
2010	\$ 111.14	\$ 32.68	\$ 35.58	\$ 20.69	\$ 12.12
2011	\$ 124.78	\$ 44.79	\$ 43.42	\$ 22.15	\$ 12.77
2012	\$ 131.02	\$ 39.17	\$ 47.43	\$ 24.13	\$ 11.88
2013	\$ 137.77	\$ 44.36	\$ 53.59	\$ 26.43	\$ 13.03
2014	\$ 144.70	\$ 38.88	\$ 53.00	\$ 25.08	\$ 12.50
2015	\$ 130.53	\$ 35.40	\$ 49.93	\$ 26.36	\$ 14.07

Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

La diferencia de crecimiento entre tipologías contribuyó a una reducción en la concentración de los ingresos por parte de los municipios de tipo 1. De este modo, el peso de los 7 municipios de tipo 1, que representan el 2.7% del total de municipios, ha cambiado de 61.6% a 50.9% de 2006 a 2015. El cambio ha favorecido a los municipios de tipo 3, 4, y 5. Particularmente, los municipios del tipo 3 se han convertido en los segundos recaudadores más importantes a nivel de ingresos propios agregados desplazando a los de tipo 2. Esta situación es interesante ya que es el único eslabón en el que no se cumple que los ingresos de la categoría anterior sean mayores que los que le siguen. Además, al observar el desempeño de los municipios del tipo 2 se encuentra que su aporte se ha mantenido relativamente estable en el periodo transcurrido (Véase Gráfico 9).

Gráfico 9
Concentración de ingresos por tipología 2006 y 2015
En porcentaje



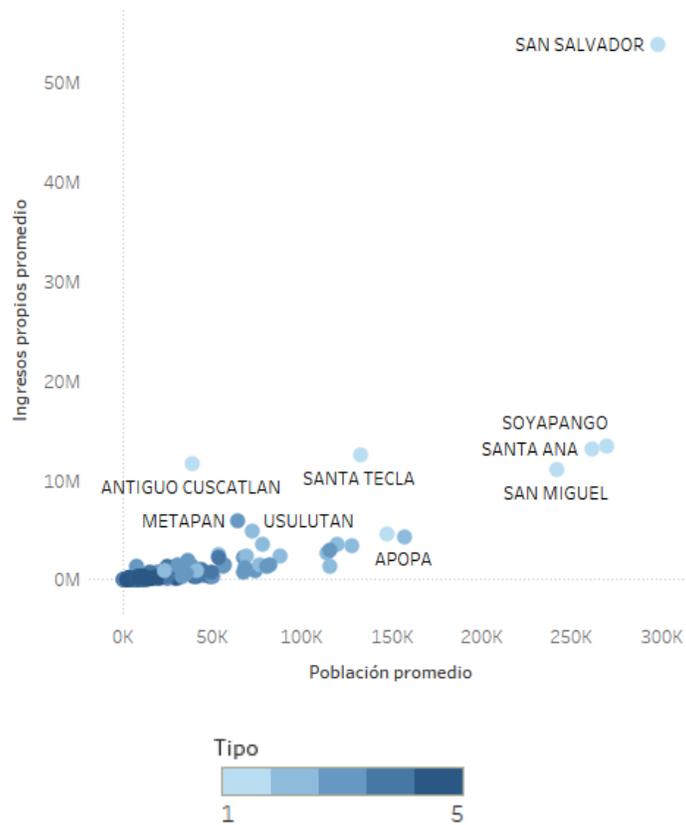
Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Contabilidad

Dentro de cada tipología destacan algunos municipios por su capacidad de generación de ingresos dentro de su grupo. Siguiendo el orden de la tipología, los municipios con mayores recaudaciones son: San Salvador, Sonsonate, Metapán, Acajutla y Ciudad Barrios y Chinameca para la tipología 5. En general, los ingresos propios van disminuyendo a medida se avanza en la tipología. La única excepción es Metapán, cuyos ingresos superan a los de Sonsonate, debido a la presencia de la industria cementera, que constituye su principal fuente de ingresos¹⁵⁸. Por otro lado, los municipios con menores ingresos se concentran en su mayoría dentro de las tipologías 4 y 5.

Aunque la capacidad de generación de ingresos de los municipios parece ir en línea con la población y la composición de la misma, existen otras características que influyen de manera determinante la recaudación municipal (Véase Gráfica 10). Dentro de los factores que pueden explicar el desempeño similar de municipios más pequeños, como Antiguo Cuscatlán, con otros de mayor tamaño como Soyapango, se encuentra el volumen de actividad económica en la zona o inclusive el nivel de tasas, impuestos y arbitrios decretado para cada municipalidad a través de sus leyes y ordenanzas.

¹⁵⁸ Para el período analizado, los impuestos representan en promedio el 71% de los ingresos propios de Metapán. Dentro de los impuestos, el objeto más importante son los impuestos industriales, que representan más del 90% de los mismos.

Gráfica 10
Ingresos propios promedio y población promedio por municipios de 2006 a 2015
En millones de dólares y miles de habitantes



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Contabilidad

El análisis de la estructura de los ingresos propios de los municipios con mayores y menores ingresos promedios (Véase Cuadro 14) indica que, en su mayoría, las tasas son la fuente principal de dichos ingresos, representando en promedio al menos el 50% de los ingresos propios para ambos grupos. Lo anterior refleja la importancia de fijar un nivel adecuado de tasas dentro de cada municipalidad. Por otra parte, el porcentaje restante se recauda de distinta manera entre dichos municipios. En el caso de los municipios con mayores ingresos, los impuestos representan en promedio el 36% de los mismos, mientras que en los municipios de menores ingresos únicamente representan el 12%. Para este último grupo, la venta de bienes y servicios, así como los ingresos financieros adquieren una mayor relevancia que los impuestos, y su peso es superior al que estas fuentes tienen en los municipios con mayores ingresos. La diferencia entre los municipios en el peso de los impuestos refleja principalmente las diferencias en el grado de desarrollo económico de cada grupo, ya que los primeros concentran un mayor número de empresas¹⁵⁹, y por ende son municipios con mayor actividad económica.

¹⁵⁹ De acuerdo a la información presentada por DYGESTIC en los Directorios de Unidades Económicas de 2012 y 2015.

Cuadro 14
Municipios con mayores y menores ingresos propios promedio de 2006 a 2015
En miles de dólares

No.	Municipio	Ingresos propios	No.	Municipio	Ingresos propios
1	San Salvador	\$ 53,813,169.95	253	Gualococti	\$ 17,686.79
2	Soyapango	\$ 13,387,031.98	254	San Fernando	\$ 17,273.09
3	Santa Ana	\$ 13,118,575.09	255	Sensembra	\$ 15,647.84
4	Santa Tecla	\$ 12,484,612.19	256	San Isidro	\$ 15,276.32
5	Antiguo Cuscatlán	\$ 11,671,957.35	257	Nueva Trinidad	\$ 15,080.31
6	San Miguel	\$ 11,018,892.89	258	San Jose Cancasque	\$ 13,857.62
7	Metapán	\$ 5,828,946.33	259	San Francisco Morazán	\$ 13,073.66
8	Sonsonate	\$ 4,903,654.56	260	San Isidro Labrador	\$ 7,849.44
9	Mejicanos	\$ 4,567,665.77	261	Jerusalén	\$ 7,548.67
10	Apopa	\$ 4,326,063.80	262	Mercedes La Ceiba	\$ 2,993.07

Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

Al analizar de manera detallada las fuentes de ingresos de los municipios con mayores ingresos, se observa que existe una alta variabilidad en la recaudación por habitante para el caso de las tasas. Dentro de este grupo, Antiguo Cuscatlán y San Salvador recaudan en promedio \$122 y \$112 por habitante respectivamente mientras que, los municipios restantes recaudan entre \$30 y \$15, siendo una excepción Santa Tecla, cuya recaudación es de \$50 por habitante. Es importante destacar que no todos los municipios con mayores ingresos coinciden con ser aquellos que tienen una recaudación más eficiente por habitante. En este sentido destacan municipios como Nuevo Cuscatlán, Cojutepeque, Santiago de María y Santa Rosa de Lima, que generan un nivel mayor o similar de tasas que municipios de mayor población y desarrollo como Soyapango, cuya generación promedio es de \$25 por habitante.

En el caso de los municipios con menores ingresos, existe un mayor grado de coincidencia con aquellos que tienen las menores recaudaciones por habitante, con recaudaciones inferiores a \$3 por habitante. No obstante, dentro de la tipología 5 existen municipios con recaudaciones entre \$20 y \$15 por habitante, como Bolívar, Caluco y Chapeltique.

Las fuentes de recaudación difieren dentro de los municipios con mayor recaudación de acuerdo a su tipología. Dentro de los municipios de mayor tamaño, destaca una concentración en las tasas generadas por aseo público, desechos, alumbrado y pavimentación; mientras que, en los municipios de menor tamaño, las tasas más relevantes se concentran en los postes y antenas y en los mercados.

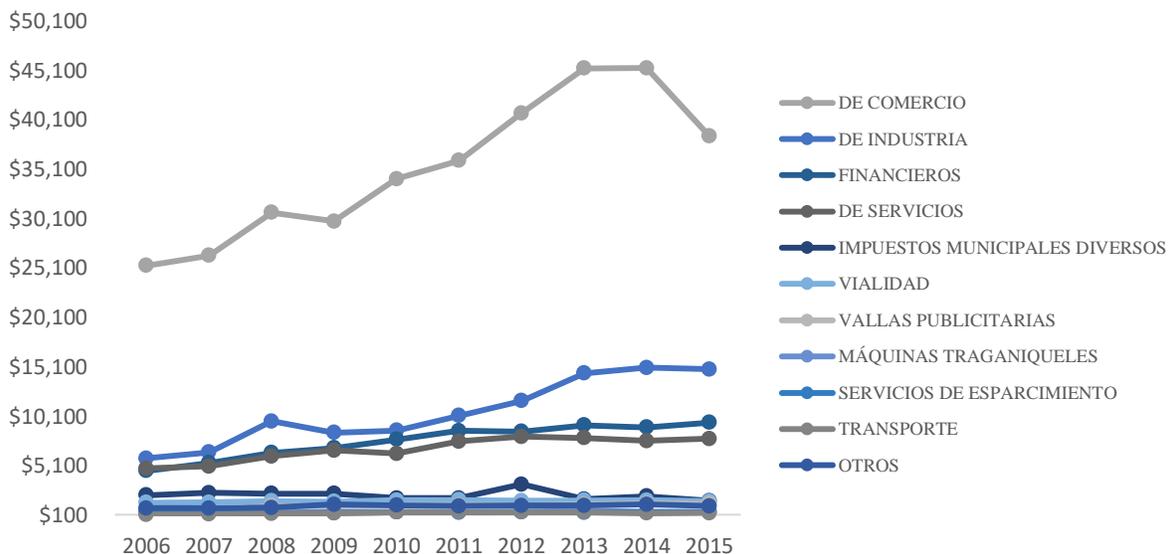
De este modo, por el lado de las tasas, la evidencia parece sugerir que es importante revisar porqué municipios con características estructurales similares, particularmente en el caso de los municipios

de tipo 1, tienen distinta recaudación. Como se mencionó anteriormente, las diferencias entre ingresos pueden provenir no solo del volumen de actividad económica, sino también de contar con tarifas que reflejen la capacidad actual de los municipios.

En el caso de la recaudación de impuestos, los municipios con mayores ingresos son los que cuentan con un mayor nivel de recaudación. Destacando nuevamente San Salvador con \$12 millones, seguido de Antiguo Cuscatlán con \$5 millones. Tras los principales municipios, se encuentran Santa Tecla, Soyapango y Metapán con ingresos tributarios superiores a los \$4 millones. Las menores recaudaciones no se concentran en los municipios con menores ingresos, encontrándose en un rango entre los \$77 y \$220 dólares para los municipios con menor recaudación.

En los municipios con mayor recaudación, los impuestos se concentran fuertemente en los dirigidos al comercio, siendo la excepción Metapán cuya principal fuente de recaudación son los impuestos industriales. En general, los impuestos al comercio son los más relevantes dentro de la recaudación para las distintas tipologías y los más importantes dentro de la recaudación total. Es importante destacar que, aunque existen distintos impuestos en vigencia, la recaudación de la mayoría es mínima en comparación a los impuestos dirigidos a las actividades económicas (Véase Gráfico 11), enfatizando la importancia del desarrollo económico para que los municipios puedan obtener una mayor capacidad de generación de ingresos.

Gráfico 11
Recaudación tributaria por objetos de 2006 a 2015
En miles de dólares



Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

Ingresos de capital

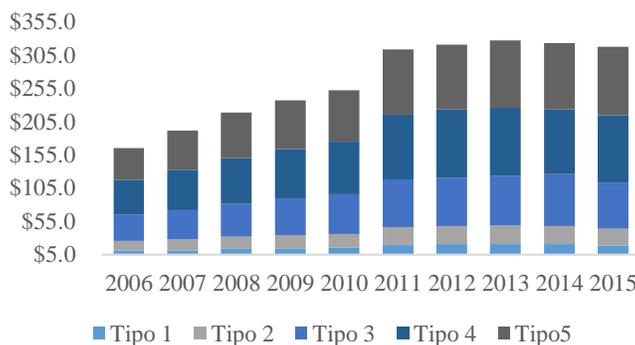
Dentro de los ingresos de capital se encuentran las recuperaciones de inversiones financieras, las ventas de activos fijos y las transferencias de capital, cuyo comportamiento se describirá en el siguiente apartado. Por lo general, tanto las ventas de capital como las recuperaciones representan una fracción mínima de los ingresos, menos del 1% de los mismos, aun excluyendo totalmente las transferencias a los municipios. Algunas excepciones suceden con las recuperaciones de inversiones, las cuales en los años 2011 y 2015 representaron el 15% y 7 % de los ingresos de los municipios de tipo 3. No obstante, se trata de una fuente de ingresos sumamente volátil.

Un aspecto importante de destacar es que las ventas de activos se concentran en la venta de terrenos y de flota vehicular y que se presentan con mayor frecuencia en los municipios de la tipología 3 en adelante, aunque muestran una tendencia a la baja (de 67 a 47 eventos en total).

Transferencias totales

El monto asignado del total de las transferencias va aumentando a medida que se avanza en la tipología (Véase Gráfico 12). De modo que, en promedio más del 60% de las transferencias, que en la actualidad representa US\$200 millones, se destinan a las tipologías 4 y 5. Sin embargo, para analizar el grado en el que las transferencias se adecuan a las características y necesidades de los municipios es importante considerar no solo el monto promedio agregado sino también la transferencia per cápita promedio y la capacidad promedio de generación de ingresos de cada uno.

Gráfico 12
Transferencias totales por tipología de 2006 a 2015
En millones



Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

En el caso de las transferencias per cápita promedio, existen 92 municipios cuya transferencia por habitante es por lo menos de US\$100, destacando las transferencias promedio de Mercedes la Ceiba y Las Vueltas que ascienden a \$400 y \$500 por persona respectivamente. Las mayores transferencias per cápita (Véase Cuadro 15) corresponden, en su mayoría, a los municipios menos poblados del país, los cuales se concentran principalmente en el departamento de Chalatenango. Las transferencias per cápita de estos municipios contrastan con las transferencias otorgadas a los municipios con más habitantes y de las tipologías 1 y 2 (Véase Cuadro 15), las cuales, en el caso de los municipios más desarrollados o de la tipología 1, van de US\$7 a US\$35 por persona.

Cuadro 15
Municipios con mayores y menores transferencias per cápita promedio de 2006 a 2015
En dólares

Municipio	Tipología	Transferencias promedio por habitante	Municipio	Tipología	Transferencias promedio por habitante
LAS VUELTAS	4	\$ 508.00	SAN SALVADOR	1	\$ 14.70
MERCEDES LA CEIBA	3	\$ 447.72	TONACATEPEQUE	2	\$ 13.50
SAN FRANCISCO LEMPA	3	\$ 413.41	SAN MIGUEL	1	\$ 12.61
SAN LUIS DEL CARMEN	4	\$ 344.37	CIUDAD DELGADO	2	\$ 11.23
AZACUALPA	3	\$ 313.59	SANTA ANA	1	\$ 10.93
POTONICO	4	\$ 304.15	SANTA TECLA	1	\$ 9.91
NUEVA TRINIDAD	5	\$ 278.02	MEJICANOS	1	\$ 9.30
SAN JOSE CANCASQUE	5	\$ 269.26	APOPA	2	\$ 9.14
SAN ANTONIO DE LOS RANCHOS	4	\$ 264.40	ILOPANGO	2	\$ 8.53
CINQUERA	4	\$ 252.37	SOYAPANGO	1	\$ 7.89

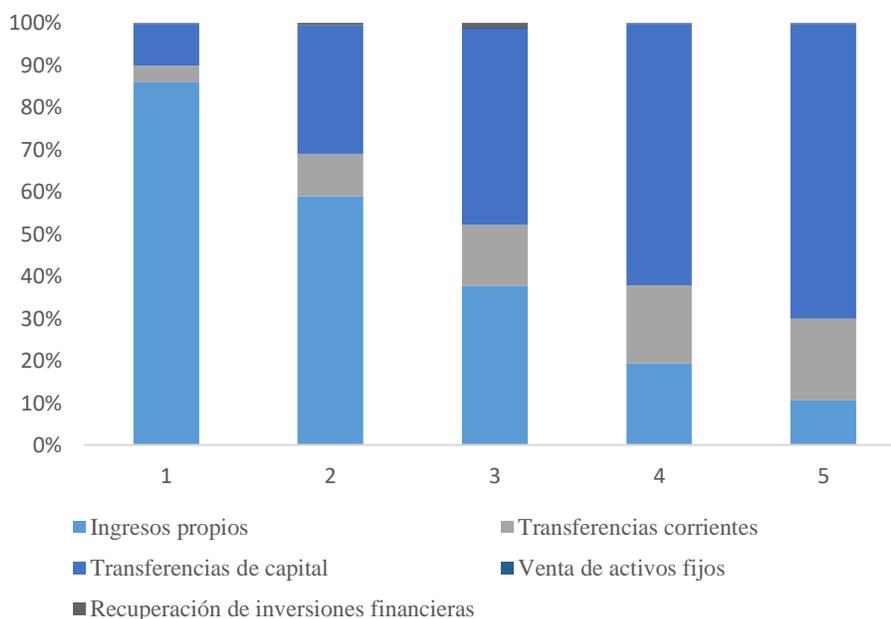
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Hacienda

Los datos anteriores sugieren que la distribución del FODES está cumpliendo el objetivo de beneficiar a los municipios de menor tamaño. No obstante, es importante profundizar en mecanismos para que la distribución del FODES sea más eficiente. Para ello se sugiere evaluar el peso de la pobreza en la distribución del FODES, debido a que, a excepción del departamento de San Salvador, la pobreza de todo tipo (multidimensional, monetaria o ambas), representa al menos el 40% de la población del resto de departamentos (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015)).

Así mismo, es importante evaluar el criterio de equidad, ya que la evidencia muestra que las municipalidades son heterogéneas entre sí en su capacidad de generación de ingresos. La evidencia de este planteamiento, proviene de analizar la estructura de los ingresos de las distintas tipologías (Véase Gráfico 13). La estructura promedio por

tipología muestra la creciente dependencia de las transferencias gubernamentales a medida se avanza en la tipología, siendo superior al 50% a partir del tercer tipo de municipalidades y representando más del 80% en los municipios más pequeños y menos desarrollados.

Gráfico 13
Estructura promedio por tipología de 2006 a 2015.
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base información de Dirección de Contabilidad de Ministerio de Hacienda

La situación de dependencia no solo es importante en sí misma, sino que también refleja los escasos ingresos disponibles para el funcionamiento e inversión de las municipalidades más pobres. Lo anterior se intuye a partir de la relevancia de las transferencias para ellos, no obstante que el monto trasladado sea inferior inclusive a medio millón de dólares para dichas municipalidades.

3. Comportamiento del Gasto Municipal

El código municipal le asigna a los municipios una cantidad amplia de competencias orientadas al desarrollo local; además de aspectos formales como la emisión de autorizaciones, regulaciones y la organización y promoción de diversos eventos, les compete a las municipalidades la promoción: (i) de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes, (ii) y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, (iii) y financiamiento para la construcción o reparación de viviendas de interés social de los habitantes del municipio y de programas de

viviendas o renovación urbana; y también la prestación de servicios tales como: (i) aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras, (ii) cementerio y servicios funerarios, (iii) policía municipal, (iv) servicios básicos que benefician al municipio y (v) otros servicios públicos locales o intermunicipales (Código Municipal).

Para desarrollar las competencias enumeradas previamente, las municipalidades deben hacer un uso eficiente de sus recursos, estableciendo prioridades y utilizando los diferentes mecanismos de financiamiento a su disposición. Si bien, el código municipal establece de manera explícita, en algunos casos, que el cumplimiento de ciertas funciones dependerá de la capacidad financiera de los gobiernos locales para su realización, en la mayor parte de ellas se asume que estos contarán con los recursos necesarios para su ejecución.

Como se expuso en el acápite anterior, los ingresos propios de las municipalidades son complementados con recursos del gobierno central a través del FODES con el objeto de fortalecer la autonomía municipal. Las transferencias realizadas persiguen por una parte complementar los recursos orientados al funcionamiento de las municipalidades, pero principalmente pretenden fortalecer su rol en el desarrollo local. Conocer la forma en que los recursos a disposición de las municipalidades están siendo utilizados es indispensable para evaluar el impacto que estos tienen en el cumplimiento de su objeto y para valorar la sostenibilidad financiera de los mismos.

Durante el periodo 2006-2015, el gasto de las municipalidades casi se triplicó, pasando de US \$345.50 millones a US \$713.12 millones. El rubro presupuestario aplicación de financiamiento o amortización de endeudamiento público es el que mayor incremento registró dentro del periodo considerado al multiplicarse 3.1 veces, pasando de US\$ 33.03 millones a US\$ 102.6 millones. Lo anterior puede ser explicado por el aumento en el endeudamiento contratado por estas entidades, que ha venido generando un costo financiero creciente para las mismas. El rubro gastos corrientes es el siguiente en la lista, al multiplicarse 2.1 veces en el mismo periodo y finalmente el gasto de capital que casi se duplicó, al multiplicarse 1.7 veces durante el periodo señalado (Véase cuadro 16).

En concordancia con el crecimiento observado en la amortización del endeudamiento público, su participación dentro del gasto total se duplicó entre 2006 y 2011, pasando de 9.56% a 22.06%, reduciéndose en 2012 por el efecto FIDEMUNI y retomando su crecimiento en la estructura a partir de 2013. Pese a lo anterior, el gasto corriente constituye el componente con mayor peso dentro de la estructura del gasto, representando en promedio 61.51% del total, y por consiguiente es el que de forma acumulada ha aportado una mayor contribución al aumento del mismo

Cuadro 16
Evolución del Gasto Municipal 2006-2015
(en millones de US\$)

Tipo de Gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos Corrientes	215.77	241.24	297.28	303.47	336.14	399.27	434.53	470.61	467.97	444.65
Gastos de Capital	96.70	108.42	156.69	118.93	118.17	197.74	181.93	169.76	209.08	165.87
Aplicación de Financiamiento	33.03	46.80	44.79	41.07	98.50	168.94	53.01	93.73	72.48	102.60
Gasto Total	345.50	396.46	498.76	463.48	552.82	765.95	669.47	734.10	749.53	713.12

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

Dentro del gasto corriente, el rubro remuneraciones es el que posee mayor peso, aunque a lo largo del periodo de análisis su participación se ha venido reduciendo. Entre 2006 y 2015, las remuneraciones crecieron de manera importante, incrementándose en promedio un 8.2% anual, tasa que se ubica por encima de la registrada para los ingresos corrientes (6.29%) y que es alta considerando la evolución del PIB per-cápita. Por otra parte, otros rubros corrientes como las transferencias, crecieron en promedio 21.0% y junto a los gastos financieros han tendido a aumentar su participación en el total (Cuadro 17).

Las inversiones en activos fijos, rubro de mayor importancia dentro del gasto de capital, ha mostrado un comportamiento irregular oscilando en términos de participación entre 20.92% (2010) y 30.89% (2008), de 2008 a la fecha se observa una tendencia decreciente en su peso. Lo anterior es reflejo de la volatilidad registrada en las tasas de crecimiento de las inversiones, que han registrado caídas e incrementos importantes en el periodo considerado, de alrededor de 25% (2009) y 61.4% (2011), respectivamente.

Cuadro 17
Estructura del Gasto Municipal

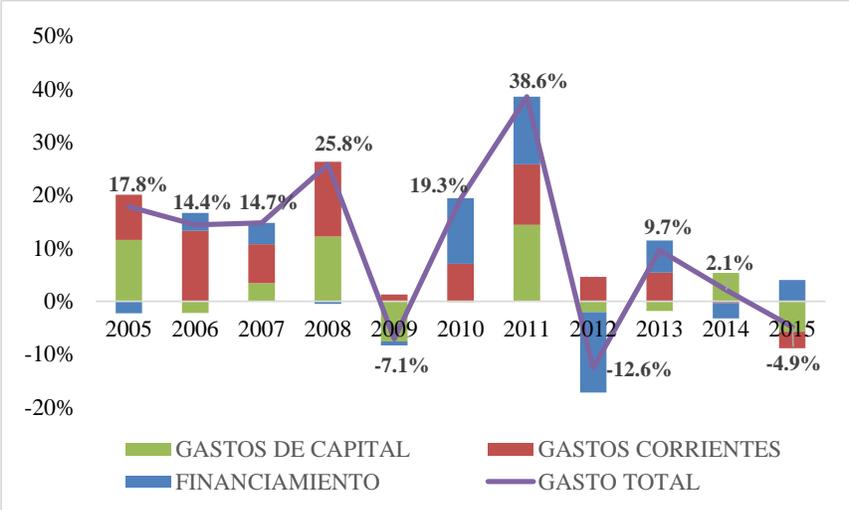
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
APLICACIÓN DE FINANCIAMIENTO	9.56%	11.80%	8.98%	8.86%	17.82%	22.06%	7.92%	12.77%	9.67%	14.39%
AMORTIZACIÓN DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	9.56%	11.80%	8.98%	8.86%	17.82%	22.06%	7.92%	12.77%	9.67%	14.39%
GASTOS CORRIENTES	62.45%	60.85%	59.60%	65.48%	60.81%	52.13%	64.91%	64.11%	62.44%	62.35%
ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS	23.76%	24.02%	24.52%	26.13%	24.63%	22.83%	28.39%	27.78%	25.75%	23.66%
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	4.40%	4.33%	4.47%	5.31%	4.97%	3.99%	4.79%	4.98%	5.72%	6.60%
REMUNERACIONES	32.60%	30.41%	27.54%	30.22%	27.29%	21.89%	27.60%	27.47%	26.92%	27.62%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.69%	2.08%	3.07%	3.82%	3.91%	3.41%	4.13%	3.88%	4.05%	4.47%
GASTOS DE CAPITAL	27.99%	27.35%	31.42%	25.66%	21.38%	25.82%	27.18%	23.12%	27.89%	23.26%
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	27.45%	26.28%	30.89%	25.01%	20.92%	24.37%	25.75%	21.57%	26.50%	22.91%
INVERSIONES FINANCIERAS	0.21%	0.29%	0.04%	0.03%	0.12%	1.10%	0.78%	1.07%	1.19%	0.20%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0.32%	0.77%	0.48%	0.63%	0.34%	0.35%	0.64%	0.48%	0.20%	0.16%
TOTAL	100.00%									

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

Con el objeto de darle seguimiento a los compromisos financieros asumidos por las municipalidades, se realizó una reagrupación de las cuentas del manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público, a partir de las cuales se construyó un nuevo rubro denominado financiamiento, en el cual al rubro de aplicación de financiamiento se le agregaron las cuentas correspondientes a pagos de intereses y comisiones, que conforme a la contabilidad gubernamental están incluidas en el rubro gastos financieros y otros, dentro del gasto corriente.

Los componentes que explican el crecimiento del gasto de las municipalidades han cambiado su importancia relativa en el tiempo, durante el periodo 2006-2009 los gastos corrientes (excluyendo pagos de intereses) son los que explican en mayor proporción la expansión del gasto; sin embargo, a partir de 2010 es el financiamiento el que ha contribuido de manera más importante al incremento del mismo, con la excepción de los años 2012 y 2014. Por su parte, los gastos de capital únicamente han tenido una contribución importante en algunos años específicos 2008, 2011 y 2014 (Gráfico 14).

Gráfico 14
Contribución de las Principales Cuentas Presupuestarias
al Crecimiento del Gasto Municipal Total



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

La baja contribución de los gastos de capital al crecimiento del gasto de las municipalidades no parece ser congruente con el aumento registrado en las fuentes de financiamiento de las mismas, en particular con las transferencias del FODES que, al menos teóricamente, deben ser destinadas principalmente a inversiones en activos fijos, así como tampoco con el incremento en el endeudamiento de las municipalidades, este aspecto se abordará de manera más detallada en el siguiente acápite.

Considerando la tipología de PROMURE/GTZ (2009), se observa que si bien existen patrones generales en la evolución del gasto, como el fuerte crecimiento observado en los años 2008 y 2011 en todos los municipios y la caída registrada en el año 2009 y 2012, en este último caso se exceptúa al tipo 2. También puede identificarse que los municipios de menor tamaño y grado de desarrollo son los que han mostrado un mayor aumento en sus gastos (Cuadro 18).

Cuadro 18
Evolución del Gasto Municipal por tipología de 2006 a 2015
(en millones de US\$)

Año	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5	TOTAL
2006	\$ 96.54	\$ 43.08	\$ 70.64	\$ 75.27	\$ 59.98	\$ 345.50
2007	\$ 108.29	\$ 46.36	\$ 80.06	\$ 88.39	\$ 73.35	\$ 396.46
2008	\$ 128.35	\$ 54.71	\$ 104.72	\$ 113.62	\$ 97.36	\$ 498.76
2009	\$ 120.25	\$ 50.97	\$ 98.39	\$ 104.04	\$ 89.82	\$ 463.48
2010	\$ 126.30	\$ 55.43	\$ 120.42	\$ 136.93	\$ 113.75	\$ 552.82
2011	\$ 180.37	\$ 74.86	\$ 162.61	\$ 183.40	\$ 164.71	\$ 765.95
2012	\$ 160.58	\$ 95.54	\$ 142.19	\$ 143.03	\$ 128.13	\$ 669.47
2013	\$ 163.53	\$ 87.26	\$ 167.34	\$ 163.10	\$ 152.87	\$ 734.10
2014	\$ 172.25	\$ 81.41	\$ 183.02	\$ 165.60	\$ 147.24	\$ 749.53
2015	\$ 189.62	\$ 76.91	\$ 140.29	\$ 158.20	\$ 148.10	\$ 713.12

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

El financiamiento del gasto municipal

Como se señaló en la sección de ingresos, las fuentes de recursos a disposición de las municipalidades son los impuestos, las tasas y derechos, las transferencias del FODES, el endeudamiento y otros; el grado de cobertura de los gastos municipales que cada tipo de financiamiento proporciona, permite valorar la autonomía y la sostenibilidad de las mismas.

Relación ingresos propios - gastos corrientes

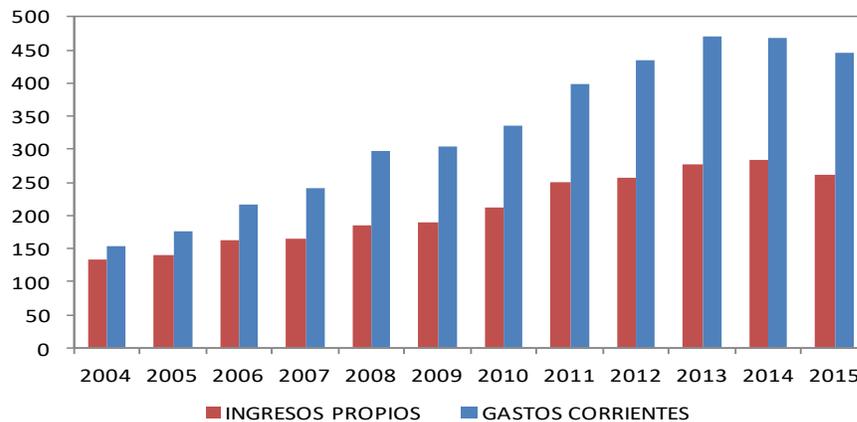
Los ingresos propios generados por las municipalidades deberían ser capaces de cubrir los gastos administrativos y aquellos asociados a los principales servicios brindados por las mismas; sin embargo, durante el periodo 2004-2015 el nivel de gasto corriente ha sido consistentemente mayor que los ingresos propios de las municipalidades y su diferencia ha tendido a ensancharse en el tiempo. Entre 2005 y 2011, los gastos crecieron a una tasa promedio de 14.8%, mientras que los ingresos lo hicieron a una tasa de 9.5%, en todos estos años las tasas de crecimiento de los gastos fueron superiores a las de los ingresos, alcanzando incrementos de hasta 23.2% (2008). En los últimos años las tasas de variación del gasto se han moderado y para 2015 y 2016 estas han sido negativas.

En 2004, los recursos propios permitían a apenas 10 municipios del país financiar sus gastos corrientes y esta proporción se ha reducido aun más, de tal forma que a 2015 únicamente 6 municipios eran capaces hacerlo, la heterogeneidad existente en la razón de cobertura de gastos corrientes entre municipios es significativa. Pese a lo anterior, es importante notar que en general los ingresos propios han crecido en menor proporción que los gastos corrientes, lo cual puede asociarse en parte a los incentivos perversos generados por las transferencias del FODES, que han conducido a las municipalidades a cierta pereza fiscal.

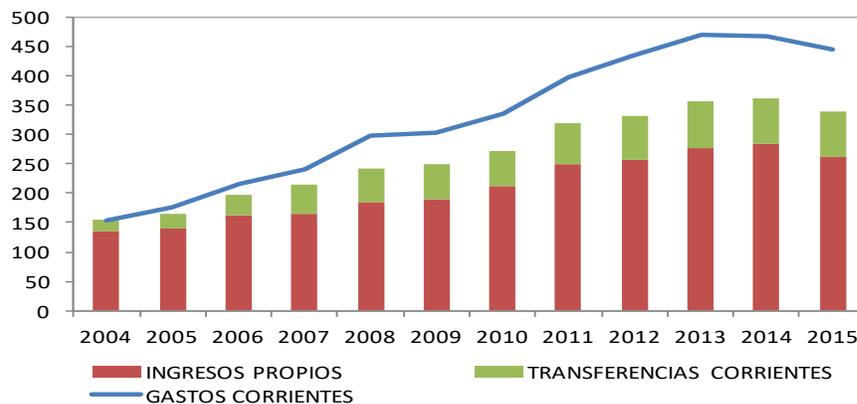
El objetivo con el cual fue creado el FODES era el de fortalecer la autonomía financiera de los municipios; sin embargo, aun cuando las transferencias corrientes, de las cuales aproximadamente 90% corresponden al FODES, son sumadas a los ingresos propios, los ingresos totales (corrientes) de las municipalidades no logran cubrir los gastos corrientes, es decir se tiene un balance corriente negativo o deficitario (Gráfico 15a).

Gráfico 15
Fuentes de Financiamiento y Gasto Municipal (2004-2015)

a)



b)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

Dentro del periodo de estudio, el año 2004 es el único en el cual los ingresos corrientes de las municipalidades fueron suficientes para cubrir los gastos corrientes de manera agregada, generando un equilibrio presupuestario. Pero, a partir de 2005 el balance corriente de las municipalidades ha sido negativo y la diferencia entre gastos e ingresos corrientes ha tendido a crecer, moderándose únicamente en los últimos dos años considerados en el análisis. En el periodo 2004-2008 las transferencias corrientes registraron un fuerte crecimiento, presentando variaciones de hasta 47.5% (2007); mientras que los ingresos corrientes crecieron a una tasa promedio de 11.9%, inferior a la del gasto (16.2%).

Los años 2009 y 2014, constituyen excepciones en los que el incremento de los ingresos corrientes fue ligeramente mayor al de los gastos; sin embargo, este comportamiento fue insuficiente para modificar el resultado deficitario observado en el balance corriente (Gráfico 15b).

En 2004, únicamente 38 municipios presentaban un balance corriente positivo, y para 2015 esta cifra se redujo aún más siendo de apenas 10, la tendencia decreciente en el número de municipios con resultados positivos es evidente desde el año 2008. En términos relativos los municipios tipo 1 son los que en mayor proporción han logrado cubrir los gastos corrientes con los ingresos correspondientes, mientras que los de tipo 5 constituyen el caso contrario, aportando evidencia a favor sobre que el nivel de desarrollo económico es un factor determinante para la generación de ingresos y para el manejo de los recursos dentro de los municipios.

Durante el periodo 2004-2015, la mayor parte de los municipios tipo 1 mantuvieron un balance primario positivo, siendo San Miguel, Soyapango y San Salvador los que mostraron dicho resultado por un mayor número de periodos. Ahuachapán, un municipio tipo 3; Nueva Concepción y Suchitoto de tipo 4 y El Sauce un municipio tipo 5, también mostraron un buen desempeño en la mayor parte del periodo de análisis (Cuadro 19).

Cuadro 19
Municipios con Balance Primario Positivo
(Tipología COMURES/GIZ, 2007, 2004-2015)

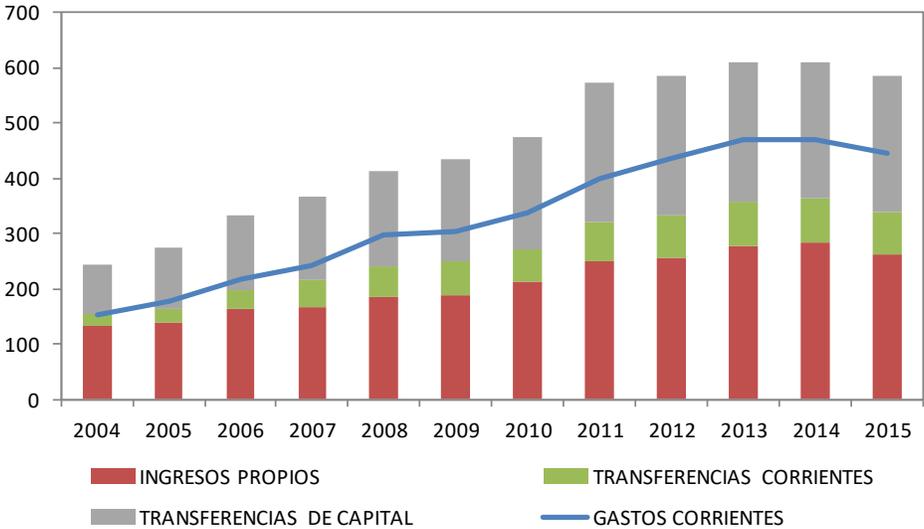
Tipología COMURES/GIZ (2007)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tipo 1	6	5	5	5	3	4	4	5	3	5	6	4
Tipo 2	2	2	2	2	4	1	2	1	1	1	1	2
Tipo 3	6	3	6	6	4	2	5	3	2	3	3	3
Tipo 4	15	6	6	8	3	6	4	5	4	3	1	1
Tipo 5	9	7	7	12	8	5	4	2	0	0	0	0
No. de Municipios con Balance Primario Positivo	38	23	26	33	22	18	19	16	10	12	11	10

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

La existencia de un balance corriente deficitario en la mayor parte de los municipios, tiene una serie de implicaciones relevantes para la autonomía y la sostenibilidad financiera de estas entidades: (i) las municipalidades deben endeudarse o buscar una fuente de financiamiento alternativo para hacer frente a sus gastos de funcionamiento, (ii) en los periodos subsecuentes, si se recurre a endeudamiento y no se generan ingresos adicionales, se deberá pagar deuda con deuda, incurriendo en un esquema de Ponzi y (iii) el desarrollo de proyectos de inversión de las municipalidades se supedita a la existencia de recursos derivados de algún tipo de transferencia de capital.

Las transferencias corrientes del FODES corresponden al 25% del total asignado a cada municipio para ser utilizado en gastos de funcionamiento. El restante 75% fue concebido con el objeto de ser destinado a proyectos de inversión (DGCC,2008); sin embargo, debido a que el balance corriente ha sido deficitario en la mayor parte de los municipios, parte de los recursos que deberían haber sido orientados a inversión han servido para cubrir gastos corrientes (Gráfico 16).

Gráfico 16
Fuentes de Financiamiento y Gasto Municipal (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

Contrario a lo esperado, el número de municipios que destinan el 75% de los recursos FODES a inversión es inferior al de aquellos que contablemente tienen un balance corriente positivo; es decir aquellos que, de acuerdo a sus registros contables, no necesitan hacer uso de estos recursos para cubrir gastos corrientes (Cuadro 20). De hecho, los municipios que en terminos relativos han destinado el 75% del FODES a inversion son Nueva Concepción, Concepcion de Ataco y El Congo que pertenecen al tipo 4 y Sesembra que pertenece al tipo 5. De estos municipios, el único que coincide con los que registran un balance primario positivo es el de Nueva Concepción. Lo anterior, puede ser explicado en parte por deficiencias en la forma en

que se registran las operaciones, por una inadecuada gestión administrativa de los recursos o por otro tipo de fallas de regulación y/o de seguimiento de las estadísticas municipales.

Cuadro 20
Número de Municipios con Balance Primario Positivo y FODES 75% a Inversión
(2006-2015)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Balance Corriente Positivo	26	33	22	18	19	16	10	12	11	10
Fodes 75% a Inversion	18	18	12	6	7	4	2	4	3	4

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

En el año 2005 un 6.5% del gasto corriente se cubría con las transferencias del FODES que debían ser orientadas a capital y para 2013, esta proporción había crecido hasta alcanzar un 24.3% de dicho gasto, para 2014 y 2015 se mantuvo alrededor de 23.0%. Las cifras agregadas encubren importantes diferencias que se registran en el comportamiento de los municipios. Por ejemplo, en los municipios tipo 1 Santa Ana es el que registra un mayor uso del 75% del FODES Capital en Gasto Corriente, siendo en promedio para el periodo 2006-2015 de 32.2%, mientras que en los municipios tipo 5, La Laguna presenta un promedio de 83.3% para el mismo periodo (Cuadro 21).

Cuadro 21
Municipios con Mayor Uso del 75% del FODES Capital en Gasto Corriente
(Promedio 2006-2015)

Tipo 1		Tipo 2	
Municipio	Promedio	Municipio	Promedio
MEJICANOS	55.6%	TONACATEPEQUE	80.6%
SAN SALVADOR	51.6%	CUSCATANCINGO	78.5%
SANTA TECLA	48.9%	COJUTEPEQUE	70.3%
SOYAPANGO	36.4%	SAN MARCOS	66.7%
SANTA ANA	32.6%	ILOPANGO	63.9%
Tipo 3		Tipo 4	
Municipio	Promedio	Municipio	Promedio
CUYULTITAN	79.2%	EL PAISNAL	80.0%
TURIN	78.9%	SAN PEDRO MASAHUAT	78.2%
METAPAN	78.1%	SAN LUIS LA HERRADURA	77.9%
GUAZAPA	77.9%	VERAPAZ	74.1%
ILOBASCO	77.9%	HUIZUCAR	73.2%
Tipo 5			
Municipio	Promedio		
LA LAGUNA	83.3%		
COMASAGUA	82.5%		
NOMBRE DE JESUS	79.6%		
JICALAPA	79.2%		
SAN FRANCISCO CHINAMECA	74.3%		

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

Adicionalmente, cuando se consideran las ratios del uso del 75% del FODES Capital en Gasto Corriente para el año 2015, se observa que en todos los tipos esta se ha incrementado respecto al comportamiento del periodo completo. Las mayores ratios en orden de tipos son exhibidas por: Mejicanos (80.36%), Usulután (87.54%), Atiquizaya (89.23%), San Miguel de Mercedes (92.05%), San Francisco Morazan (93.21%). Las cifras anteriores indican la necesidad de realizar una evaluación detallada del destino de los FODES a nivel municipal con el objeto de adoptar políticas que favorezcan un uso eficiente del mismo y el desarrollo de los municipios.

Durante el periodo 2006-2015, la orientación del FODES de capital se ha modificado de tal forma que su utilización en gasto corriente y amortización ha ganado un mayor peso frente al gasto de capital. En 2006, un 51.5% de dichos recursos se destinaban a gasto de capital, mientras que, para 2015 esta cifra se redujo a 34.7%, es decir del total de transferencias FODES únicamente 26% representan gastos de capital. Utilizando la tipología de PROMURE/GTZ (2009) se intentan identificar algunas diferencias en el uso del FODES de capital entre los 5 tipos de municipios considerados.

Para el periodo 2006-2010, los municipios tipo 1 incrementaron el empleo del FODES capital para atender sus gastos corrientes y amortizaciones, en detrimento del gasto en capital. En 2006, el porcentaje destinado a gasto de capital era de 61.8% y para 2010 se redujo a 17.1%. Sin embargo, la tendencia negativa de los periodos anteriores cambio a partir de 2011, principalmente a raíz del FIDEMUNI, observándose desde dicho año una menor orientación de estos recursos a amortizaciones y a gasto corriente. En 2015, un 66.2% de estos recursos fueron registrados como gasto de capital.

Los municipios tipo 2 también incrementaron el empleo del FODES para atender gastos corrientes y amortizaciones durante el periodo 2006-2010; sin embargo, a diferencia de los municipios tipo 1, este comportamiento registró un leve cambio en los años 2011 y 2012 en los cuales la utilización en estos rubros se redujo ligeramente, pero a partir de 2013 se observó nuevamente un aumento en su participación.

En el caso de los municipios tipo 3, 4 y 5, se observa durante todo el periodo (2006-2015) una tendencia a la reducción del uso del FODES capital a inversión, es decir que año con año se orienta un mayor proporción de estos recursos a cubrir el gasto corriente y en menor cuantía a amortización de deuda. Para 2005, en los municipios tipo 3 se destinó 25.8% de este fondo para gasto de capital, en los municipios tipo 4 un 35.0% y en los tipo 5 un 37.6%, reduciéndose su participación respecto a 2006 en 19.4 pp, 17.5 pp y 21.7 pp, respectivamente.

Otro aspecto que es importante destacar es la falta de un estandar en el registro y clasificación de las operaciones municipales ya que dentro de las cuentas clasificadas como inversiones en activos fijos, se pueden encontrar registrados pagos para: (i) pensión básica universal, (ii) fumigación contra el dengue, (iii) canasta básica para personas de escasos recursos económicos, (iv) torneos navideños, (v) fiestas patronales, (vi) pagos de deuda y (vii)

proyectos sin nombre específico; lo cual indica que la inversión efectiva en activos fijos del FODES (gasto de capital) es incluso inferior a la que de acuerdo a los registros contables se ha realizado.

Finalmente, cuando se analiza el gasto total de las municipalidades, se observa una situación deficitaria a partir de 2007, es decir la suma de ingresos propios y las transferencias totales no es capaz de cubrir el gasto de las mismas. Esta relación se ha deteriorado en el tiempo y para 2015, únicamente 53 municipios eran capaces de atender sus gastos con los recursos a su disposición, mientras que para los restantes 203 municipios, con información disponible, dichas fuentes fueron inferiores a sus gastos.

El desbalance entre ingresos y gastos ha generado un comportamiento de endeudamiento creciente en las municipalidades, que retroalimenta año con año el desbalance de recursos y en las condiciones actuales se puede considerar que se ha convertido para la mayor de los municipios en una dinámica insostenible.

Gráfico 17
Utilización de FODES Inversión 75% (2004-2015)

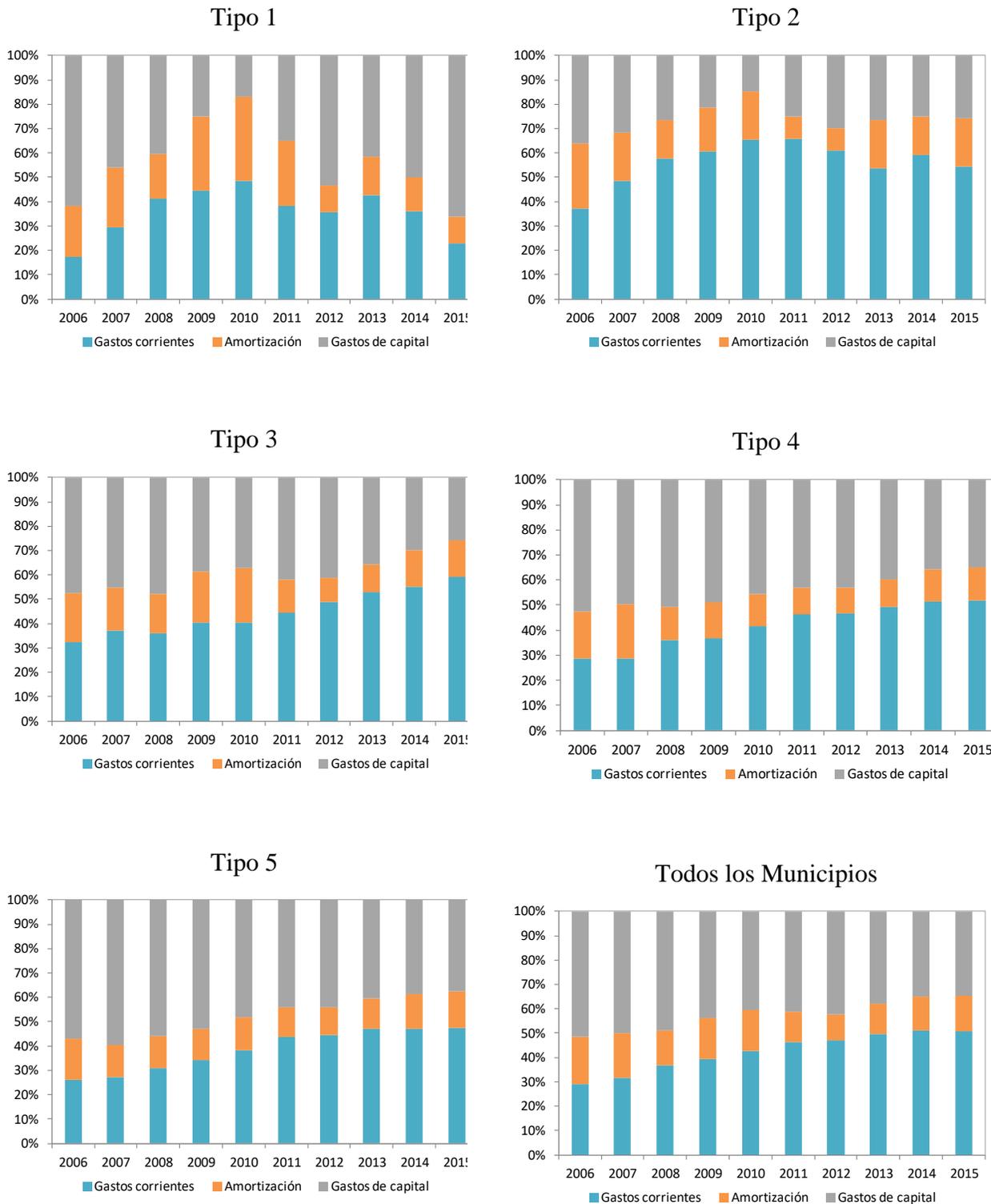
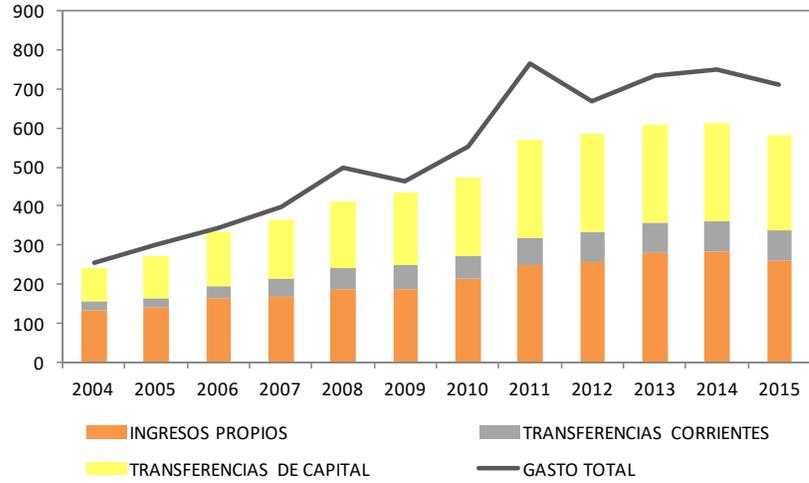
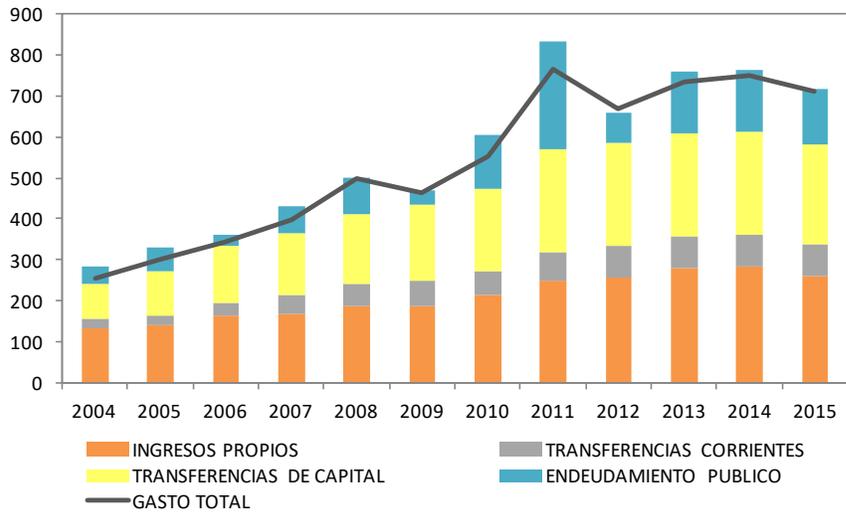


Gráfico 18
Fuentes de Financiamiento y Gasto Municipal (2004-2015)

a)



b)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda

4. Situación de la Deuda Pública Municipal.

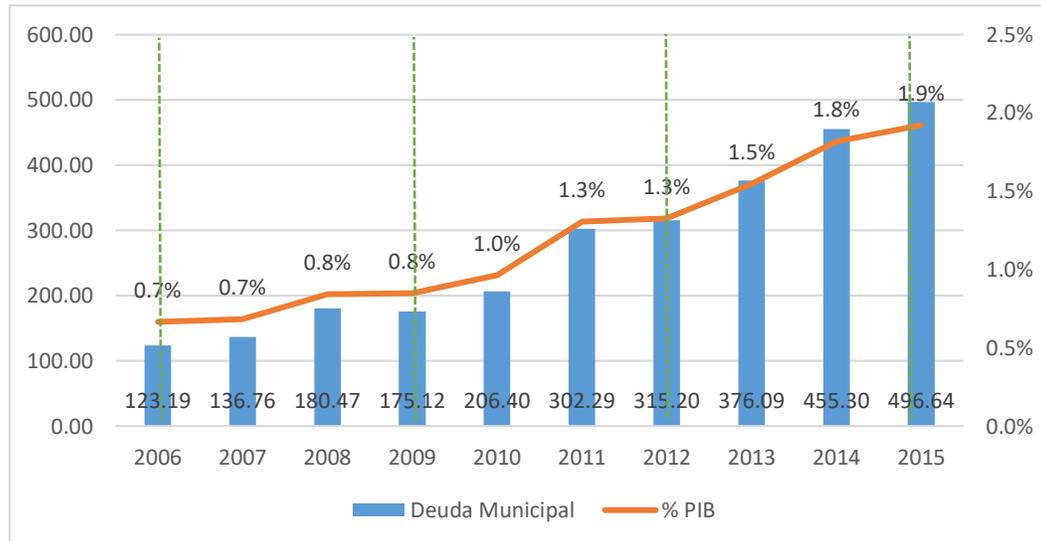
Deuda Total de los Municipios.

Este apartado pretende hacer un análisis de la situación de la deuda municipal, cual es la situación actual e histórica en la que se encuentran, de forma global, por departamento y por municipios. Además, determinar las fuentes de financiamiento que tienen los municipios y los distintos instrumentos para obtener sus recursos.

Al analizar la deuda municipal desde 2006 a 2015 lo primero que se debe observar es que se ha incrementado en 303%, lo que equivale pasar de una deuda de \$123 millones en 2006 a \$496 millones en 2015. Cuando se analiza el endeudamiento como proporción del PIB el crecimiento también puede reflejarse de forma sustantiva, pasando de 0.7% en 2006 a 1.9% en 2015.

Además de observar el crecimiento absoluto y como porcentaje de PIB de la deuda municipal, vale la pena analizar la tasa de crecimiento anual según los periodos electorales, de 2006 a 2009 se incrementó en un 42.2%, de 2009 a 2012 la deuda creció en un 80%, y de 2012 a 2015 el incremento global de la deuda pública municipal fue de 57.6%.

Gráfico 19
Deuda Pública Municipal. Periodo 2006 – 2015
Millones de \$ y % PIB



Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Hacienda.

El mayor crecimiento de la Deuda Municipal se encuentra en el periodo 2009-2012. Este incremento puede estar asociado en alguna medida a tres factores, el primero es que en este

periodo hubo 3 desastres naturales seguidos, la Tormenta ida en 2009, las Tormenta Agatha en 2010 y la Depresión Tropical 12E en octubre de 2011, que tuvieron pérdidas de 1.44%, 0.5% y 4% del PIB respectivamente¹⁶⁰. En el caso de la Tormenta tropical 12E, los daños fueron en 181 municipios, es decir aproximadamente en el 70% del país.

El segundo factor, por el que puede haber incrementado el nivel de deuda en este segundo periodo fue por el efecto que tuvo la reconversión de la deuda pública municipal, a través de Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades (FIDEMUNI), que fue aprobado en noviembre de 2010, bajo la figura de fideicomiso, ofreciendo un esquema legal y seguro para administrar recursos complementarios, que pueden ser obtenidos a través de la emisión de certificados fiduciarios u otros valores, entre otros, a fin de que estos contribuyan a que las municipalidades del país tengan solvencia financiera para desarrollar sus proyectos de inversión y fortalecer su autonomía.

La reconversión condujo a que las operaciones de contratación de deuda pública se incrementarán en un 98% con respecto a las realizadas en 2010, debido principalmente a que el FIDEMUNI permitió la reconversión que se tradujo en mejores plazos, tasas y una mejor categorización de deuda¹⁶¹. Sin embargo, como se expone más adelante los municipios se endeudaron rápidamente y a tener altos niveles de deuda.

El tercer factor que ha incrementado la deuda ha sido que algunas municipalidades, las más importantes, utilizan mecanismos *innovadores* para buscar financiamiento, los municipios de San Salvador, Antigua Cuscatlán y Santa Tecla ha llevado a cabo procesos de Titularización comprometiendo de esa forma los flujos futuros de ingresos que perciben estos municipios, las 3 comunas en conjunto se endeudaron en \$34.1 millones, sin que los futuros alcaldes tengan la capacidad y autonomía de invertir en el futuro.

Deuda por Departamentos.

Al analizar la deuda municipal por departamentos, existen zonas geográficas del país que han tenido crecimientos importantes durante el periodo 2006 a 2015, en términos absolutos, el departamento de San Salvador incrementó su deuda de \$36.4 millones en 2006 a prácticamente \$100 millones en 2015, siendo el departamento más endeudado del país, por delante de La Libertad, Usulután, San Miguel y la Paz, que conforman los departamentos con mayor nivel de deuda. En conjunto estos departamentos representan el 60% del total de la Deuda Pública.

En cuanto al ritmo de crecimiento, se observa que los departamentos que han incrementado su deuda de forma acelerada son: i) Morazán, con un incremento de 909% lo que equivale pasar en 2006 de \$2.32 millones a \$23,41 millones en 2015. ii) Ahuachapán, que incrementó 775%

¹⁶⁰ Información elaborada por la CEPAL y la Secretaría Técnica de la Presidencia. El camino del cambio en El Salvador, legados de cuatro años de gestión. Julio 2013.

¹⁶¹ Informe Anual sobre la situación del Endeudamiento Público Municipal, ejercicio 2011.

su deuda, pasando de \$2.61 millones a \$22.87 millones. iii) Cabañas, con una deuda que paso en 2006 de \$3.17 millones a \$22.33 millones en 2015, lo que representa un incremento de 604% y iv). La Unión, con una deuda para el año 2006 de \$6.22 millones a \$34.37 millones en 2015, que equivale a un crecimiento de 452%. A este grupo de departamentos se puede incorporar Sonsonate, que a pesar que ha crecido en menor medida que los anteriores, lo ha hecho de manera importante, en 2006 su nivel de deuda era de \$7.22 millones, incrementándose a \$31.61 millones para 2015., lo que representa un crecimiento de 338%. Estos departamentos suman el 27% del total de la deuda municipal.

Los departamentos menos endeudados del país son San Vicente, Santa Ana, Cuscatlán y Chalatenango, que en conjunto suman el 13% de la deuda pública municipal y su nivel de crecimiento ha sido más lento que el resto de ellos. El departamento de San Vicente incrementó su deuda de 2006 de \$2.63 millones a \$11.22 millones. Santa Ana, tuvo un crecimiento en el periodo de 98%, pasando de \$7.33 millones a \$14.5 millones; mientras que Cuscatlán y Chalatenango tuvieron un crecimiento cercano al 250% incrementando su deuda de aproximadamente \$5 millones en 2006 a poco más de 20 millones en 2015.

Cuadro 22
Deuda por departamento, Crecimiento y Participación
2006-2015
En millones de dólares

Departamento	2006	2015	Var.	Particip. de Deuda
San Salvador	36.38	99.96	175%	20%
La Libertad	14.57	56.89	290%	11%
Usulután	9.66	49.45	412%	10%
San Miguel	10.56	47.69	352%	10%
La Paz	9.40	43.07	358%	9%
La Unión	6.22	34.37	452%	7%
Sonsonate	7.22	31.61	338%	6%
Morazán	2.32	23.41	909%	5%
Ahuachapan	2.61	22.87	775%	5%
Cabañas	3.17	22.33	604%	4%
Chalatenango	5.75	20.87	263%	4%
Cuscatlán	5.37	18.40	243%	4%
Santa Ana	7.33	14.50	98%	3%
San Vicente	2.63	11.22	326%	2%
Total	123.19	496.64	303%	100%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Hacienda

Una pregunta que surge al analizar los montos de deuda y el incremento en el endeudamiento en los departamentos, es si el nivel de deuda tiene una relación directa con la disminución o

incremento de la pobreza, o si es reflejo de alguna política de desarrollo al interior de los mismos, es decir si es generada a partir del desarrollo de las mancomunidades o de las microrregiones. A pesar de que la respuesta puede ser compleja, se hace un acercamiento a partir de la comparación de la deuda con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2015, y del uso que se le da a la deuda reportada al Ministerio de Hacienda como deuda contratada.

Con respecto a la relación entre el endeudamiento por departamentos y la información que provee el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015 se puede notar en el cuadro siguiente al menos 3 grupos de los departamentos, que resultan tener un alto grado de Desarrollo Humano, como es el caso de San Salvador (el más alto) que tiene un IDH de 0.996 y Cuscatlán (el más bajo) que tiene un IDH de 0.811. Este segmento se puede reconocer por tener un alto grado de urbanismo; San Salvador y La Libertad como los municipios con mayor deuda encabezan este segmento. El Departamento de Santa Ana a pesar de no tener un nivel de deuda con los su pares, tiene un IDH de 0.900.

El segundo grupo los conforman los departamentos que se encuentra en el rango intermedio del IDH, los niveles oscilan desde 0.800 que lo tiene el departamento de San Miguel pero que tiene un endeudamiento alto y el más bajo lo tiene Chalatenango que tiene un IDH de 0.767 con una deuda cercana a los \$21 millones. En este grupo, La Unión y Sonsonate tiene una deuda alta en comparación a sus pares.

El tercer grupo lo conforman los departamentos que tienen un IDH bajo en relación con el total, que además tienen niveles de deuda altos no menores a \$20 millones por departamento, de forma particular, Usulután tiene una deuda cercana a los \$50 millones pero se encuentra en la posición 11 de la tabla del IDH con un indicador de 0.747, el departamento con el menor IDH (0.734) es Morazán con \$23.41 de deuda.

En casos particulares como San Salvador, La Libertad, la Paz y Cuscatlán, si existiera una relación directa, el nivel de deuda podría estar justificado por el desarrollo humano del Departamento, pero en otros casos como Usulután y Ahuachapán, que tienen deudas elevadas, su relación con el IDH no se justifica. En este sentido no es preciso decir si existe una línea horizontal entre deuda y desarrollo humano, sin embargo se puede apreciar que para algunos casos la relación si podría ser considerada.

Cuadro 23
Deuda por Departamentos. 2006 y 2015 (Millones de \$) y IDH 2015

Departamento	2006	2015	Var.	IDH
San Salvador	36.38	99.96	175%	0.996
La Libertad	14.57	56.89	290%	0.955
Santa Ana	7.33	14.50	98%	0.900
La Paz	9.40	43.07	358%	0.845
Cuscatlán	5.37	18.40	243%	0.811
San Miguel	10.56	47.69	352%	0.800
La Unión	6.22	34.37	452%	0.799
San Vicente	2.63	11.22	326%	0.790
Sonsonate	7.22	31.61	338%	0.777
Chalatenango	5.75	20.87	263%	0.767
Usulután	9.66	49.45	412%	0.747
Ahuachapán	2.61	22.87	775%	0.745
Cabañas	3.17	22.33	604%	0.740
Morazán	2.32	23.41	909%	0.734
Total	2.32	23.41	909%	0.704

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda

Para profundizar en la relación deuda y desarrollo humano, vale la pena tomar el segundo análisis, que es el destino que se le da a la deuda pública contratada cada año, de tal forma que se pueda vislumbrar si efectivamente existe una preponderancia al Desarrollo.

En este sentido, el cuadro siguiente muestra el destino de la deuda municipal contratada por año de 2006 a 2015. Se observa que del monto total de deuda contratada, durante todo el periodo, el rubro consolidación de deuda es el que tiene mayor participación, \$89.89 millones de \$ 136.42 millones, es decir que el 66%, dos terceras partes de la deuda municipal, se utilizan para repagar la deuda adquirida por los municipios.

Existen otros destinos como Turismo, Infraestructura Vial, Fortalecimiento institucional y electrificación que tienen en conjunto el 24% de los fondos de deuda contratada, haciendo un total de \$32.47 millones en el último año.

Un aspecto relevante es que los rubros como educación, vivienda, salud y el área agrícola no son aspectos prioritarios en los cuales los municipios enfoquen el financiamiento que necesitan cada año.

Cuadro 24
Destino de la Deuda Municipal Contratada
2006-2015 (miles de \$)

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consolidación de Deuda	11,927.7	36,069.9	22,047.3	18,327.5	71,804.9	164,870.6	30,991.2	65,277.1	39,599.6	89,893.8
Turismo			1,912.2		7.1	842.7		2,184.5	1,349.5	13,547.7
Infraestructura Vial	1,779.9	3,910.2	26,710.9	1,619.5	23,553.6	36,930.0	9,878.7	30,491.5	34,700.4	8,627.3
Fortalecimiento Institucional	289.6	1,716.4	1,528.5	178.4	3,406.4	9,099.7	2,338.4	6,901.7	2,463.1	5,876.1
Electrificación		782.0	2,421.3	36.4	1,175.4	3,545.6	113.7	4,882.6	12,435.8	4,482.3
Otros no Especificados		642.0	711.0	354.2	2,167.7	2,689.7	1,305.6	2,785.9	2,862.6	4,050.4
Deportes y Recreación	531.8	336.2	6,470.1	2,474.0	9,926.2	16,299.1	3,458.4	16,635.0	12,274.9	3,812.5
Agua	2,102.9	3,567.3	7,925.3	162.7	4,685.1	5,452.2	1,655.6	8,378.8	13,876.7	3,104.2
Desarrollo Económico	5,862.3	12,616.6	2,718.0	251.2	10,711.2	18,546.0	8,005.2	17,934.8	13,161.3	1,276.7
Compra de Maquinaria y Equipo	324.5	1,129.3	7,336.5	904.1	2,899.7	2,270.2	1,205.3	1,513.6	1,847.1	807.6
Obras de Mitigación			110.7		178.6	125.0	102.5	1,240.6	643.7	301.4
Saneamiento Ambiental			3,694.3	1,543.2	1,750.6	1,211.5	734.1	1,756.7	3,643.5	254.0
Educación	622.3	4,179.2	840.2		364.6	1,061.7	257.6	1,001.2	868.4	250.0
Vivienda			416.8	176.6	498.2	1,553.4	8,002.4	2,101.1	1,166.2	125.4
Salud			31.9		422.5			168.8	91.9	15.7
Agrícola			83.1	50.0	84.9	160.1	184.3	508.7	260.9	
TOTAL	23,441.0	64,949.1	84,958.1	26,077.8	133,636.7	264,657.5	68,233.0	163,762.6	141,245.6	136,425.1

Fuente: elaboración propia con base a datos de los Informes de Deuda Municipal, Ministerio de Hacienda.

En el cuadro siguiente se presenta a los municipios que a lo largo de los años han permanecido con mayor nivel de deuda y que representan para el año 2015 alrededor de una tercera parte del total de la deuda municipal. En este segmento se encuentra San Salvador, que para el año 2006 tenía una deuda de \$22.55 millones y para 2015 ascendió a \$65.02 millones, después le siguen San Miguel y Santa Tecla que al cierre de 2015 acumulan una deuda de \$20.43 millones y \$14.99 millones, respectivamente.

Cuadro 25
15 municipios con mayor deuda por año
Millones \$

	2006		2010		2015
San Salvador	22.55	San Salvador	22.18	San Salvador	65.02
Antiguo Cuscatlán	5.99	San Miguel	5.97	San Miguel	20.43
Santa Tecla	5.03	Jiquilisco	4.84	Santa Tecla	14.99
Santa Ana	3.26	Santa Tecla	4.84	Sonsonate	12.72
Chalatenango	3.03	Antiguo Cuscatlán	4.62	Ilobasco	10.28
Soyapango	2.34	Santa Rosa de Lima	4.55	Zacatecoluca	7.97
La Unión	2.32	Santa Ana	3.82	Jiquilisco	7.53
Usulután	2.29	Sensuntepeque	3.05	Usulután	7.02
San Miguel	2.28	Chalatenango	3.01	Antiguo Cuscatlán	6.65
Acajutla	2.13	Acajutla	2.64	San Francisco M.	6.36

Fuente: Elaboración Propia con base a datos del Ministerio de Hacienda

Deuda Municipal Por Tipología

Este apartado describe la situación de los municipios según su tipología, con el objetivo de identificar los municipios que tienen un nivel mayor o menor de deuda y si a partir de los esfuerzos que han llevado a cabo, han logrado o no ser competitivos. Esta valoración se hace comparando el nivel de deuda de los municipios por tipología, con el Índice de Competitividad Municipal (ICM) del año 2013, de tal forma que se pueda hacer una aproximación si las localidades han sido lo suficientemente eficaces para lograr competir con sus pares y que al mismo tiempo sean capaces de atender las necesidades básicas de su municipio.

Aunque es posible que no se pueda determinar una relación directa, para efectos de análisis se hace una comparación con el Índice de Competitividad Municipal (2013), el cual da algunas señales de la situación de los municipios.

La muestra que se analiza se compone de un universo de 246 municipios, divididos de la siguiente forma, en la tipología 1 se encuentran 7 municipios, en los de tipo 2 se encuentran 14 municipios, La mayor participación de municipios se encuentra en los de tipología 4 y 5, es decir que más del 70% de los municipios siguen teniendo bajos niveles de desarrollo.

Cuadro 26
Municipios por Tipología

Tipología	Municipios	Participación
1	7	2.8%
2	14	5.7%
3	49	19.9%
4	85	34.6%
5	91	37.0%
Total	246	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el Censo 2007

El cuadro siguiente muestra la deuda de los municipios por tipología del año 2006 al 2015, los municipios de Tipología 1 se endeudaron de \$42.78 millones en 2006 a \$116.31 millones en 2015 lo que equivale a un crecimiento de deuda del 172% para 7 municipios. Mientras que para los del Tipo 5, se incrementó su deuda de \$18.34 millones a \$103.70 millones, lo que equivale a un 465% de crecimiento, es importante aclarar que este monto de deuda corresponde a 91 municipios.

Cuadro 27
Deuda Municipal por Tipología 2006 -2015
Millones

Año	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
2006	42,784.49	11,820.37	22,346.67	27,901.54	18,341.45
2007	43,637.00	11,575.61	30,236.04	29,744.16	21,571.48
2008	48,842.94	14,158.86	37,551.23	44,602.85	35,313.43
2009	48,939.64	12,473.48	36,851.66	44,916.03	31,944.00
2010	44,634.59	12,061.60	45,377.75	60,202.13	44,123.85
2011	66,213.32	18,930.38	68,210.90	76,523.00	72,413.91
2012	61,265.41	30,085.84	72,607.16	79,580.14	71,661.84
2013	69,153.64	39,957.98	89,759.78	90,363.03	86,854.50
2014	82,291.04	45,771.45	107,097.07	115,010.25	105,131.00
2015	116,318.97	46,992.63	108,032.87	121,586.75	103,706.05

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el Censo 2007

A continuación, se presentan los 10 municipios más endeudados por tipología, el resto poseen menores niveles de deuda relativos, pero también un menor grado de desarrollo, a medida que incrementa la tipología de la uno a la cinco, mayor la necesidad de cumplir con las NBI.

Al mismo tiempo se hace una comparación con el Índice de Competitividad Municipal (ICM) del año 2013, en este sentido, se ha elaborado para cada Tipo la mediana del ICM, de tal forma que su comparación y relación entre desarrollo, pobreza y competitividad sea más cercana al grupo en que están situados.

Cuadro 28
Tipología y total de deuda de los Municipios (Millones),
comparado con la Mediana del ICM 2013

Tipología	2006	2015	Var.	Mediana ICM
Tipo 1	42.78	116.32	172%	5.83
Tipo 2	11.82	46.99	298%	5.56
Tipo 3	22.35	108.03	383%	5.88
Tipo 4	27.90	121.59	336%	6.17
Tipo 5	18.34	103.71	465%	6.19

Fuente: Elaboración Propia

Municipios con Tipología 1.

Los municipios con tipología 1 pueden considerarse como el segmento que tiene un mayor grado de urbanización, poblacionalmente más grandes y más importante que han logrado un mayor grado de desarrollo. En el Cuadro X se muestran los 7 municipios que conforman este

grupo, en el cual destaca el municipio de San Salvador como el que tiene mayor nivel de deuda con \$65 millones de Deuda y con un ICM de 6.89 muy por encima de la Mediana del Tipo 1 que se encuentra en 5.83. A continuación le siguen San Miguel y Santa Tecla que tienen \$20.4 millones y \$14.9 millones de deuda respectivamente para el año 2015 y que tienen su ICM de 5.95 y 5.83 en ese mismo orden.

Cuadro 29
Municipios con Tipología 1
Miles de dólares

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var % '15-'06
SAN SALVADOR	22,554.96	22,178.76	24,561.81	23,969.58	22,184.44	29,341.70	25,503.26	34,647.25	34,163.30	65,015.16	188%
SAN MIGUEL	2,280.44	2,091.82	5,906.10	6,738.98	5,970.11	5,555.72	5,371.52	5,174.32	21,963.18	20,429.18	796%
SANTA TECLA	5,025.52	4,489.32	4,871.95	5,038.33	4,836.09	9,294.77	8,494.56	8,084.65	7,559.87	14,994.45	198%
ANTIGUO CUSCATLAN	5,990.62	5,523.87	5,318.52	5,677.15	4,622.99	9,709.37	8,718.76	9,467.53	8,115.01	6,647.93	11%
SANTA ANA	3,258.63	5,047.58	4,263.66	3,739.33	3,821.52	7,004.15	6,907.81	6,266.74	5,385.47	4,569.86	40%
SOYAPANGO	2,342.75	2,948.69	2,538.85	2,087.19	1,593.08	3,821.36	3,545.30	2,965.57	2,747.46	2,507.48	7%
MEJICANOS	1,331.57	1,356.96	1,382.04	1,689.07	1,606.36	1,486.25	2,724.19	2,547.58	2,356.76	2,154.90	62%

Fuente: Elaboración Propia con datos del MH y del ICM 2013

Dentro de este grupo de municipios, resalta el municipio de Soyapango que tiene el crecimiento de deuda más bajo, que corresponde al 7% de crecimiento, con un monto de deuda de \$2.5 millones, el ICM de este Municipio es 5.78, lo que refleja un manejo prudente de su endeudamiento, esto se debe en parte a que se alcanza a cubrir con sus ingresos el gasto de funcionamiento, al mismo tiempo de Antigua Cuscatlán que tiene un crecimiento esperado del 11%, una deuda al cierre del 2015 de \$ 6.64 millones y con un ICM¹⁶² del 2013 de 6.88, muy por encima de la Mediana. Por otro lado, San Miguel, como se ha planteado en el apartado anterior, cubre sus gastos de funcionamiento con ingresos propios y a diferencia de los anteriores ha incrementado su deuda un 796% con respecto al 2006.

¹⁶² “El ICM de 2013 evalúa el clima de negocios a través de encuestas individuales con dueños y encargados de negocios, alcaldes y funcionarios municipales con la intención de recopilar las experiencias reales de negocios privados de todos tamaños, tanto formales como informales, y siempre que operen desde un local fijo. El ICM se enfoca en aspectos de la economía local sobre los que los gobiernos municipales tienen un mismo control, propiciando información sobre cuál de todos los gobiernos locales pueden actuar.” USAID. Índice de Competitividad Municipal 2009-2013.

El ICM mide ocho características del clima de negocios de los municipios: transparencia, servicios municipales, proactividad, pagos ilícitos, seguridad pública, tiempo de cumplir con regulaciones, tasas e impuestos y costos de entrada.

Municipios con Tipología 2

Este segmento de municipios puede considerarse como aquel que tiene un nivel de urbanización, necesidades básicas insatisfechas y un número de contribuyentes que traen como resultado un grado de desarrollo medio.

En este grupo de municipios destaca Sonsonate, con una deuda que para el año 2006 fue de \$1.4 millones y que para el año 2015 se incrementó a \$12.71 millones, lo que equivale a un incremento de 814%, este municipio tiene una ICM para el año 2013 de 5.75, la Mediana de este grupo es de 5.56, por lo que a pesar del grado de Desarrollo que muestra la tipología 2, en términos de competitividad tiene algunas mejoras en función de esta última medición.

Cuadro 30
Municipios con Tipología 2
Miles de dólares

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var % '15 - '06
SONSONATE	1,391.18	1,459.93	2,602.76	2,416.06	2,275.00	7,403.99	13,968.07	13,958.92	14,106.17	12,717.95	814%
USULUTAN	2,291.62	2,162.13	1,835.39	1,746.02	1,436.94	2,344.44	5,662.36	5,638.24	6,191.15	7,023.53	206%
ILOPANGO	619.84	419.69	640.34	421.58	232.06	133.89	225.53	3,789.05	5,812.42	5,622.25	807%
SAN MARTIN	1,930.60	1,976.73	1,711.58	1,410.59	1,073.32	1,949.75	1,822.22	4,837.21	5,285.80	4,893.79	153%
TONACATEPEQUE	367.37	281.40	186.33	80.41	12.55	-	-	2,908.01	2,811.46	4,607.73	1154%
SONZACATE	484.95	912.18	1,009.75	817.37	1,636.67	1,823.81	1,676.38	2,282.89	2,124.48	1,991.48	311%
CIUDAD DELGADO	1,139.54	956.06	1,745.13	1,476.68	1,191.58	1,031.80	944.09	850.19	1,026.38	1,960.70	72%
CUSCATANCINGO	1,287.95	1,123.78	946.03	774.00	793.82	966.81	2,095.45	1,974.50	2,078.82	1,822.21	41%
COJUTEPEQUE	471.94	850.13	1,169.76	1,082.62	1,201.65	1,077.57	924.75	1,247.81	1,920.08	1,754.43	272%
SAN MARCOS	62.44	87.51	6.98	-	-	376.15	1,110.07	820.80	1,750.65	1,699.30	2622%

Fuente: Elaboración Propia con datos del MH y del ICM 2013

El segundo municipio más endeudado de este segmento es Usulután que no tuvo un crecimiento tan acelerado como el municipio anterior, pero que incrementó su deuda sustancialmente, en 2006 Usulután tuvo una deuda de \$2.29 millones, mientras que para el año 2015 se incrementó a \$7.02 millones, lo que equivale a un crecimiento de 206%. Este municipio tiene un ICM de 5.83.

Adicionalmente, la muestra resalta dos municipios que, aunque su nivel de deuda no es excesivo, de 2006 a 2015 han presentado un crecimiento de deuda considerable, el análisis señala que Tonacatepeque y San Marcos han mostrado un crecimiento de 1,154% y 1,622% respectivamente. El primero, creció de \$367 mil a \$4.61 millones, mientras que el segundo lo hizo de \$62 mil a \$1.69 millones. En el caso de Tonacatepeque su ICM es de 6.05, valor que se encuentra por encima de la mediana, este caso muestra que no existe una relación directa entre el nivel de deuda que tienen los municipios, su grado de desarrollo y la competitividad que tiene cada economía local. El caso del municipio de San Marcos que es el último de los

10 municipios más endeudados de este grupo muestra un ICM de 5.15, muy por debajo de la Mediana de este grupo de municipios.

Municipios con Tipología 3

Los municipios que se encuentran en este segmento son 49, es decir que el 20% de los municipios están en este grupo, sin embargo, la Mediana del ICM 2013 fue de 5.88, por encima de las medianas del Tipo 1 y 2.

Cuadro 31
Municipios con Tipología 3
Miles de dólares

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var% '15-'06
ILOBASCO	1,059.08	854.36	1,853.19	1,578.84	2,348.65	3,899.00	4,928.82	7,735.41	8,357.46	10,282.00	871%
ZACATECOLUCA	1,633.26	970.67	1,068.43	847.71	2,064.00	3,428.55	4,838.99	6,738.64	8,284.59	7,969.27	388%
SANTA ROSA DE LIMA	379.99	2,286.06	2,057.31	1,908.94	4,546.71	4,814.70	4,806.96	5,289.43	6,536.04	6,318.59	1563%
SENSUNTEPEQUE	551.18	1,215.01	2,004.85	1,782.86	3,054.66	4,113.74	3,957.88	3,819.48	5,723.43	5,536.15	904%
LA UNION	2,319.50	1,907.30	1,422.81	1,121.76	921.69	739.05	678.72	3,361.34	4,556.11	4,936.46	113%
QUEZALTEPEQUE	718.16	745.10	1,080.81	1,157.21	968.74	1,811.97	1,672.06	2,158.80	2,663.07	4,903.21	583%
SANTIAGO DE MARIA	556.31	1,956.44	1,628.50	1,477.76	1,335.24	2,818.72	2,727.30	3,407.70	3,782.77	4,493.44	708%
LA LIBERTAD	850.47	860.80	988.50	812.26	939.05	3,074.27	2,931.41	2,778.94	4,615.13	4,249.90	400%
NUEVO CUSCATLAN	-	-	760.12	612.41	1,007.84	989.38	1,280.78	3,137.37	4,110.35	3,938.56	418%
OLOCUILTA	670.85	925.93	1,753.81	1,558.35	1,683.41	2,659.26	2,568.61	2,785.51	3,370.48	3,212.26	379%

Fuente: Elaboración Propia con datos del MH y del ICM 2013

Entre los 10 municipios con mayor deuda destaca Ilobasco con una deuda que en el año 2006 fue de \$1.06 millones a una de \$10.28 millones en 2015, lo que representa un incremento de 871%, este municipio obtuvo para 2013 un ICM de 5.69. Caso contrario es el municipio de Zacatecoluca que, a pesar de encontrarse con niveles de deuda altos, cuenta con un ICM de 6.49, su deuda en 2006 fue de \$1.63 millones, mientras que al cierre de 2015 la deuda pasó a ser de \$7.97 millones, es decir, tuvo un crecimiento de 388%.

Dentro de los 10 municipios con mayor nivel de crecimiento de deuda que están dentro de este grupo son el municipio de Santa Rosa de Lima y Sensuntepeque los que tienen mayor incremento porcentual, 1,363% y 904% respectivamente. El caso de Santa Rosa de Lima pasó de tener \$379 mil en 2006 a \$6.32 millones en 2015, este municipio tiene un ICM de 6.64, el valor máximo del ICM para el año 2013 fue de 7.71. El municipio de Sensuntepeque registró en 2006 una deuda de \$551 mil y en el año 2015 ascendió a \$5.54 millones, este municipio obtuvo en el ICM de 2013 un índice similar a la mediana de todos los municipios de 6.01 y por encima de la mediana de su grupo.

Municipios con Tipología 4

El grupo de municipios que se encuentran en este segmento son 85, lo que equivale al 34.5% del total. Los municipios con tipología 4 se pueden describir como municipios con un nivel medio-bajo de desarrollo, primordialmente rurales, con algunas necesidades básicas insatisfechas y que tienden a ser municipios relativamente pobres.

Entre los 10 municipios con mayor deuda destaca Jiquilisco con una deuda que en el año 2006 fue de \$1.58 millones a una de \$7.53 millones en 2015, lo que representa un incremento de 375%, este municipio obtuvo para 2013 un ICM de 5.2 menor a la mediana de este grupo que fue de 6.17. Caso contrario el municipio de Pasaquina que tiene un ICM de 7.0, con una deuda que en 2006 fue de \$501 mil y al cierre de 2015 su deuda pasó a ser de \$3.18 millones, es decir, tuvo un crecimiento equivalente al 516%.

Los municipios con mayor nivel de crecimiento de deuda dentro de este grupo son el municipio de San Francisco Menéndez y San Luis la Herradura los cuales crecieron 1,128% y 731% respectivamente. El caso de San Francisco Menéndez pasó de tener \$517 mil en 2008 a \$6.36 millones en 2015, este municipio tiene unos de los ICM más bajos de todos los municipios que es de 4.16. Por su parte, el municipio de San Luis la Herradura tuvo en 2006 una deuda de \$632 mil y en el año 2015 ascendió a \$5.25 millones, este municipio obtuvo en el ICM de 2013 de 5.29.

Cuadro 32
Municipios con Tipología 4
Miles de dólares

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var % '15 - '06
JIQUILISCO	1,584.74	1,527.66	2,615.94	2,882.82	4,842.76	4,823.42	4,813.02	5,601.13	6,528.55	7,531.46	375%
SAN FRANCISCO MENENDEZ	-	-	517.78	399.77	282.21	563.11	361.34	211.44	4,495.24	6,360.07	1128%
SAN LUIS LA HERRADURA	632.12	1,457.73	1,329.34	1,958.82	1,700.57	2,017.89	1,874.39	1,720.61	2,494.70	5,254.71	731%
CONCHAGUA	-	-	1,042.16	840.52	2,211.66	2,620.66	2,435.08	3,355.80	4,349.33	4,045.95	288%
PASAQUINA	501.08	1,728.27	1,632.79	1,524.64	2,196.99	2,579.30	2,497.33	3,312.05	3,298.47	3,184.70	536%
SANTIAGO NONUALCO	511.56	1,403.62	1,373.12	1,470.74	2,195.06	2,637.42	3,876.19	3,654.58	3,412.88	3,152.23	516%
HUIZUCAR	390.46	310.73	1,200.79	871.43	1,507.91	1,908.57	1,853.05	2,611.44	2,517.56	3,088.50	691%
EL TRANSITO	1,207.08	1,612.09	1,500.35	1,365.51	1,217.74	2,246.21	3,380.00	3,272.55	3,162.52	3,038.30	152%
BERLIN	1,093.04	1,136.67	1,010.84	1,476.29	1,455.48	1,724.59	1,868.89	2,354.63	3,104.71	2,983.06	173%
SAN JUAN NONUALCO	1,053.49	799.17	1,041.41	958.96	866.17	1,181.36	1,376.19	1,715.63	2,186.97	2,851.64	171%

Fuente: Elaboración Propia con datos del MH y del ICM 2013

Municipios con Tipología 5

El grupo de municipios que se encuentran en este segmento son 91, lo que equivale al 37% del total. Los municipios con tipología 5 se pueden describir como municipios con un nivel bajo de desarrollo, eminentemente rurales, con necesidades básicas insatisfechas y que en su mayoría son municipios relativamente pobres. La Mediana que muestra el ICM 2013 para este grupo es de 6.19.

Entre los 10 municipios con mayor deuda destaca Ciudad Barrios con una deuda que en el año 2006 fue de \$463 mil y que en el año 2015 paso a ser de \$3.28 millones en 2015, lo que representa un incremento de 607%, este municipio obtuvo para 2013 un ICM de 6.54, mayor a su mediana. El segundo municipio con mayor deuda de este grupo es Bolívar, que no cuenta con un ICM, con una deuda que en 2006 fue de \$302 mil y al cierre de 2015 su deuda pasó a ser de \$2.88 millones, es decir, tuvo un crecimiento equivalente al 854%.

Los municipios con mayor nivel de crecimiento de deuda dentro de este grupo son el municipio de Teotepeque y Tamanique los cuales crecieron 1,622% y 1,356% respectivamente. El caso de Teotepeque pasó de \$141 mil en 2006 a \$2.44 millones en 2015, este municipio no tiene ICM registrado. En este sentido, también Tamanique tuvo en 2006 una deuda de \$169 mil y en el año 2015 ascendió a \$2.46 millones, este municipio al igual que el anterior no cuentan con un registro del ICM.

Cuadro 33
Municipios con Tipología 5
Miles de dólares

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var % '15 - '06
CIUDAD BARRIOS	463.40	672.42	1,200.12	956.55	738.46	2,317.82	2,142.53	2,411.77	2,817.64	3,276.16	607%
BOLIVAR	302.34	156.36	-	-	1,097.22	1,543.31	1,491.94	2,119.27	2,558.32	2,883.36	854%
JUJUTLA	881.93	811.92	736.29	667.36	1,308.35	1,268.64	1,235.31	1,727.93	2,665.87	2,577.94	192%
EL CARMEN	684.74	1,471.08	1,471.36	1,270.60	1,991.11	1,898.63	1,743.97	2,609.46	2,541.74	2,465.27	260%
TAMANIQUE	-	-	169.05	122.15	769.23	1,657.71	1,591.84	1,531.60	2,544.79	2,460.80	1356%
TEOTEPEQUE	141.86	520.56	429.41	610.51	1,076.15	1,494.33	1,551.64	2,287.87	2,368.74	2,442.22	1622%
SANTA ISABEL ISHUATAN	413.55	377.72	410.43	344.65	849.33	1,418.23	1,372.00	1,845.61	1,959.12	2,422.86	486%
SOCIEDAD	-	285.70	410.86	322.90	327.60	844.34	905.73	871.11	1,811.14	2,416.94	746%
GUATAJIAGUA	-	-	-	-	-	977.06	1,215.85	1,122.95	1,998.13	2,291.52	135%
CONCEPCION BATRES	-	-	-	203.49	203.49	1,163.44	1,097.86	1,903.49	2,232.61	2,166.70	965%

Fuente: Elaboración Propia con datos del MH y del ICM 2013

Al final de esta revisión, aunque no se logra establecer una relación directa entre el Desarrollo Humano y los departamentos, o entre el Índice de Competitividad Municipal y los municipios

por tipología. En estos últimos si se puede denotar una relación inversamente proporcional entre los municipios que tiene menos recursos pero que logran ser de forma relativa más competitivos que el resto de con mayores ingresos o capacidades de obtenerlos.

Instrumentos de Manejo de Pasivos en los Municipios.

Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades, denominado (FIDEMUNI).

La deteriorada situación de las finanzas públicas y los efectos de la crisis económica en 2009, incrementaron las limitaciones estructurales que tiene el Estado para poder dar mayores aportes a través del FODES para atender de mejor manera las necesidades de los municipios.

En este contexto, en Octubre de 2010, el Gobierno introdujo la propuesta de **Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades, denominado (FIDEMUNI)**, con el objeto de brindar una solución a la difícil situación de endeudamiento de los municipios, en especial aquellos que enfrentan graves problemas de liquidez para cumplir con sus obligaciones y compromisos financieros, lo que repercute en la ejecución de proyectos y obras de beneficio municipal.

EL Fideicomiso se estableció como parte integral de los lineamientos estratégicos de la política de desarrollo territorial, expresada en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el cual pretendía impulsar procesos de descentralización, ordenamiento territorial y principalmente del financiamiento del desarrollo de los territorios.

En aquel momento, el endeudamiento de las 262 municipalidades ascendía a \$236.5 millones de los cuales, US\$204 millones corresponde a deuda de largo plazo y US\$32.2 millones a deuda de corto plazo. Eso conlleva a que gran parte de los recursos de los municipios, principalmente del FODES, se destinen a pagar su endeudamiento.

Otro aspecto que se consideró fue que la tasa de interés promedio de la deuda que tienen las municipalidades era del 11.2%, mientras que con el FIDEMUNI, la tasa disminuiría al 6.25%, lo que generó una reducción en los costos financieros de alrededor de \$62 millones de dólares, además, con este Fideicomiso, se permitiría regularizar las obligaciones financieras de las municipalidades, donde el 44% del endeudamiento de corto plazo estaba contratado con la Banca Comercial, el 45% eran obligaciones contraídas en ejercicios anteriores y el 11% a compromisos previsionales y fiscales en situación de mora.

Adicionalmente, habían 86 alcaldías en situación severa de endeudamiento que destinan más del 40% de los recursos del FODES al pago de su deuda, y con la reestructuración del FIDEMUNI, solo 11 alcaldías quedarían en este rango y 75 gozarían del beneficio.

Las características más importantes de la emisión de certificados del fideicomiso, fueron la emisión de hasta \$200 millones, con una tasa del 6.25%, a 10 años plazo y como garantía los recursos del FODES. El Fideicomiso se crea con un aporte del Estado, a través del Ministerio de Hacienda (Fideicomitente) por \$1.0 millón de dólares, constituyendo estos en el capital inicial del FIDEMUNI, las municipalidades serán los beneficiarios (Fideicomisarios) y BANDESAL el encargado de administrar el Fideicomiso, (Fiduciario).

A través de la Bolsa de Valores de El Salvador, el FIDEMUNI realizó cuatro emisiones de los Certificados de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades (CEMUNI) por un monto de \$91.01 millones. Los fondos percibidos por dichas colocaciones fueron utilizados para cancelar 258 créditos con el Sistema Financiero por un monto de \$84.97 millones, deuda comercial por un monto de \$3.16 millones, deuda previsional por un monto de \$ 2.63 millones y deuda fiscal por un monto de \$ 197,769.34.

El mecanismo que determinó la Ley consistió en que las alcaldías cancelarían sus compromisos a través de un descuento directo que el Ministerio de Hacienda hace al momento de la entrega del FODES, previo a la autorización de Ordenes Irrevocables de Retención por parte de las municipalidades.

El Fideicomiso contó con un incentivo fiscal, con el propósito de garantizar un mayor beneficio social, los intereses y rendimientos que generen los certificados, así como de las inversiones y operaciones financieras que realice el Fideicomiso, están exentas del pago de todo tipo de impuestos, tasas, contribuciones especiales y gravámenes fiscales incluyendo el IVA.

Impacto de la Ley Reguladora de Endeudamiento Municipal

Como se mencionó en el Capítulo II la Ley Reguladora del Endeudamiento Municipal fue creada en 2005, con el fin de racionalizar y optimizar las operaciones de crédito de las Municipalidades, ya que el exceso injustificado en la utilización de deuda puede generar un significativo deterioro de las finanzas municipales.

El cuadro siguiente muestra los criterios de calificación de las municipalidades, los cuales se ha utilizado para determinar si los municipios son financieramente capaces de contraer endeudamiento.

Tal como se muestra en el Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal al 31 de diciembre 2006, el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental DGCG, recibió un total de 155 solicitudes de certificación sobre la calificación para acceder a endeudamiento, de la cuales se emitieron un total de 140 certificaciones en las que calificó a 91 Alcaldías con Categoría A, 34 Alcaldías con Categoría B y 15 Alcaldías con Categoría C, 13 solicitudes municipios fueron denegadas porque no presentaron la información contable financiera que indica la Ley para ser sujeta de

certificación. El mismo informe para el año 2015 muestra un claro deterioro de la situación financiera de los municipios, ese año se recibieron 110 solicitudes de certificación de categorización, de las cuales la DGCG denegó 4 solicitudes por no presentar la documentación necesaria para ser sujeta de calificación, y 106 si recibieron la calificación, en Categoría fueron 58, en Categoría B son 25 y finalmente 23 municipios catalogados en categoría C.

Cuadro 34
Criterios para Calificación de las Municipalidades según LREM

Categoría	Descripción
Categoría A	Si el índice de capacidad total es mayor que cero y los indicadores de solvencia y capacidad son positivos, la municipalidad podrá contraer deuda sin exceder los límites establecidos en la LREM.
Categoría B	Si el indicador de capacidad total es cero o mayor que cero y el indicador de capacidad resulta negativo, la municipalidad podrá contratar deuda siempre y cuando el proyecto a financiar le genere un retorno que le permite mejorar sus indicadores, para lo cual deberá diseñar y ejecutar un plan que fortalezca sus finanzas, pudiendo considerarse dentro del mismo, la reestructuración de los pasivos.
Categoría C	Si el índice de capacidad totales es negativo, la municipalidad no tiene capacidad de endeudamiento y deberá diseñar y ejecutar un plan que fortalezca sus finanzas, pudiendo considerarse dentro del mismo, la reestructuración de los pasivos.

El cuadro siguiente muestra el cambio en la estructura de las certificaciones de categoría de Deuda que tienen los municipios, del 2006 al 2010 se muestra una tendencia en que incrementó el número de municipios que solicitaron su evaluación para poder tener acceso a financiamiento, pasando 153 alcaldías en 2006 a 319 en el año 2010, de las cuales el 68% en promedio se mantuvieron en Categoría A. Mientras que del 2010 al 2015 ha sucedido el efecto contrario, menos instituciones han solicitado sean certificadas, pasando de 319 en 2010 a 110 en el año 2015, incrementándose además el número de municipios en Categoría C y denegadas.

Cuadro 35
Número de Certificaciones Municipales por Categoría de endeudamiento
2006-2015

Certificaciones por Categoría										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Categoría A	91	176	216	216	237	216	79	156	137	58
Categoría B	34	66	77	77	62	58	19	27	34	25
Categoría C	15	10	7	7	9	16	7	22	27	23
Denegadas	13	20	8	8	11	22	13	5	6	4
Total	153	272	308	308	319	312	118	210	204	110
Participación %										
Categoría A	59%	65%	70%	70%	74%	69%	67%	74%	67%	53%
Categoría B	22%	24%	25%	25%	19%	19%	16%	13%	17%	23%
Categoría C	10%	4%	2%	2%	3%	5%	6%	10%	13%	21%
Denegadas	8%	7%	3%	3%	3%	7%	11%	2%	3%	4%
Total	100%									

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Informes Anuales sobre endeudamiento Público Municipal, varios años.

Este comportamiento puede ser resultado, en parte, a que los municipios utilizaron el FIDEMUNI para disminuir su perfil de endeudamiento, sin embargo, con el paso de los años, la tendencia de manera generalizada a sido endeudarse más y por ende se han reducido sus opciones de financiamiento y su capacidad de tener una categoría A o B en su Certificación de Endeudamiento.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

A. Ingresos

De manera agregada, el 95% de los ingresos municipales totales se determina a través de 3 elementos: Transferencias FODES (54.8%), Tasas y Derechos (26.5%) e Impuestos (13.4%). Los ingresos que se generan de manera independiente representan el 45% de los mismos, estos se concentran en las tasas y derechos y los impuestos. En general, se observa que los ingresos propios de los municipios son insuficientes para cumplir el total de sus obligaciones.

Del total de ingresos que perciben los municipios, el 25.7% se concentra en el departamento de San Salvador y el 28.0% se reparte entre La Libertad, Santa Ana y San Miguel. Estos departamentos tienen una menor dependencia de las transferencias que reciben del Gobierno Central que el resto, mientras que en Morazán y Chalatenango, las transferencias que perciben sobrepasan del 80% de sus ingresos totales.

Sobre la distribución de las transferencias provenientes del FODES, se ha identificado que per cápita el FODES beneficia a los municipios de menor tamaño de manera considerable. No obstante, debido a las grandes diferencias poblacionales, los mayores montos agregados se distribuyen a los municipios con la mayor capacidad de generación de ingresos, en particular, San Salvador. Debido a los criterios bajo los cuales se distribuye actualmente el FODES, se identifica que de las variables que inciden en su distribución, pesan más aquellas que representan el tamaño de los municipios y no la pobreza. Por lo que la metodología de cálculo debería ser revisada y los indicadores que se decidan incorporar deben estar actualizados. Adicionalmente, se recomienda que la entrega del FODES tome en cuenta la dependencia real de los municipios a dichas transferencias para aumentar la eficiencia del recurso.

Se recomienda que la distribución debería estructurarse de la siguiente forma:

- Los municipios que se encuentran en la Tipología 1 que son municipios desarrollados y capaces de cubrir sus gastos corrientes con sus ingresos propios, deben ser tratados de forma particular ya que debido al tamaño de su población, particularmente en el caso de San Salvador, afectan los criterios de distribución del FODES.
- 20% del FODES, para proyectos de Inversión Pública aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y que tengan una relación directa con los programas de crecimiento y desarrollo del Gobierno.
- 80% del FODES que se distribuya según su tipología para gasto corriente y gasto de inversión, para ello es necesario reformar la estructura de distribución de la siguiente forma:

Tipo	Gasto Corriente	Gasto de Inversión
Tipología 1	0%	75%
Tipología 2	25%	75%

Tipología 3	35%	65%
Tipología 4	40%	60%
Tipología 5	50%	50%

Con respecto a los impuestos, tasas y derechos, los municipios deben llevar cabo un proceso de actualización, de tal forma que se disminuya la dependencia de las transferencias y sean capaces de generar una mayor cantidad de ingresos propios. Así mismo, las estrategias de desarrollo local deben de ser prioritarias, ya que esta variable es la de mayor incidencia en la generación de ingresos, tal como lo muestran algunos municipios menos poblados, pero de altos ingresos, como Antiguo Cuscatlán.

B. Gasto

De manera agregada, el mayor componente del gasto de los municipios, lo constituye el Gasto Corriente, representando el 62.3% en 2015. Sin embargo, la amortización del endeudamiento público es el que más ha incrementado su participación, de 9.6% en 2006 a 14.4% en 2015, en detrimento de los gastos de capital, 28% en 2006 a 23.3% en 2015.

En 2006, del 75% de los recursos provenientes del FODES que se destinan para gasto de capital, tan solo el 51.5% se utilizó para este rubro, mientras que para 2015 esta cifra se redujo a 34.7%. Lo anterior significa que del total de transferencias FODES únicamente el 26% corresponde a gastos de capital.

Para el año 2006, el número de municipios que orientaron el 75% del FODES a Gastos de Capital fueron 18, mientras que para el año 2015 fueron 4, Nueva Concepción, Concepción de Ataco, el Congo y Sensembra.

En 2004, 38 municipios registraron en su balance un resultado primario positivo, mientras que para 2015, se redujeron a 10. La existencia de un balance corriente deficitario en la mayor parte de los municipios, tiene una serie de implicaciones relevantes para la autonomía y la sostenibilidad financiera de estas entidades: (i) las municipalidades deben endeudarse o buscar una fuente de financiamiento alternativo para hacer frente a sus gastos de funcionamiento, (ii) en los periodos subsecuentes, si se recurre a endeudamiento y no se generan ingresos adicionales, se deberá pagar deuda con deuda, incurriendo en un esquema de Ponzi y (iii) el desarrollo de proyectos de inversión de las municipalidades se supedita a la existencia de recursos derivados de algún tipo de transferencia de capital.

Para que los municipios utilicen los recursos de forma más eficiente, deben existir reformas que orienten el uso de los recursos del FODES de manera más estricta, de tal forma que la mayor parte se destine a gastos de capital con el objeto de contribuir al desarrollo local.

Es necesario trabajar en la estandarización de un registro y clasificación de las operaciones municipales ya que dentro de las cuentas clasificadas como inversiones en activos fijos, se encuentran rubros que no son inversión, tales como: (i) pensión básica universal, (ii)

fumigación contra el dengue, (iii) canasta básica para personas de escasos recursos económicos, (iv) torneos navideños, (v) fiestas patronales, (vi) pagos de deuda y (vii) proyectos sin nombre específico; lo cual indica que la inversión efectiva en activos fijos del FODES (gasto de capital) es incluso inferior a la que de acuerdo a los registros contables se ha realizado.

C. Endeudamiento

La deuda municipal pasó de \$123 millones en 2006 a \$496.64 millones en 2015, cuadruplicándose respecto a 2006. Esta situación es reflejo del creciente desbalance entre los ingresos y gastos de las municipalidades.

El departamento con mayor nivel de deuda es San Salvador, que al 2015 fue de \$99.96 millones que representa el 20% del total de deuda municipal, seguido de la Libertad, Usulután y San Miguel que rondan los \$50 millones de deuda cada uno para un total de \$154 millones entre los tres. En conjunto, estos 4 municipios, representan el 51.1% de la deuda total.

El FIDEMUNI que fue aprobado en 2010, sin duda mejoró el perfil de deuda de los municipios, sin embargo, esto no redujo los niveles de deuda, al contrario, los incrementó en \$100 millones adicionales en 2011. De 2006 a 2009 se incrementó la deuda en un 42.3%, de 2009 a 2012 la deuda creció en un 80%, durante la introducción del Fideicomiso, y de 2012 a 2015 el incremento de la deuda pública municipal fue de 57.4%.

Esto se debe a que los parámetros con que fue aprobada la Ley de Endeudamiento Municipal, no logran restringir adecuadamente la contratación de deuda. Las categorías de endeudamiento no constituyen un factor que impida que los municipios puedan endeudarse si existen instituciones financieras que estén dispuestas a aceptar su nivel de deuda.

Del 2006 al 2010 se muestra una tendencia creciente en el número de municipios que solicitaron su evaluación para poder tener acceso a financiamiento, pasando de 153 alcaldías en 2006 a 319 en el año 2010, de las cuales el 68% en promedio se mantuvieron en Categoría A. Mientras que del 2010 al 2015 el efecto ha sido el contrario, menos instituciones han solicitado ser certificadas, pasando de 319 en 2010 a 110 en el año 2015, incrementándose además el número de municipios en Categoría C y denegadas.

Para poder disminuir los niveles de deuda de los municipios, se deben modificar los parámetros que miden su capacidad de pago e incorporar medidas más estrictas para el control de las deudas ya adquiridas.

Las reformas del Estado y descentralización que debe realizarse en El Salvador, que se están desarrollando en la mayoría de países del istmo centroamericano, contemplan la necesidad de redefinir los sistemas actuales de financiamiento municipal. El papel que le podría ser asignado a

Los gobiernos locales en el proceso de desarrollo y democratización en El Salvador, está vinculado a los esfuerzos por implantar un nuevo ordenamiento tributario local, así como al establecimiento de un régimen de transferencias ordenado adecuadamente, que permita una mayor eficiencia en la utilización del FODES.

Las iniciativas de creación o reforma de impuestos locales en la región, se ha concentrado en los impuestos sobre bienes inmuebles, potencialmente por su alto impacto recaudatorio, siendo positiva la implementación de dicho impuesto, en el caso salvadoreño se recomienda que este sea desarrollado en el marco más amplio de una revisión general del sistema impositivo de las municipalidades.

Dada la situación de El Salvador, debería haber un consenso técnico y político sobre la forma de fortalecer las municipalidades, sería deseable que al inicio de este proceso se definieran cuáles deben ser las características del nuevo modelo de gobierno local a establecer, de tal forma que el Gobierno Central no realice o preste servicios que las municipalidades ofrecen directamente a sus ciudadanos, todo ello dentro del marco de la colaboración en los planes de desarrollo nacional o local que la Constitución de la República dispone. En consonancia con esa decisión, debería procederse a concebir el nivel y la estructura de gasto municipal. Solamente a partir de estas consideraciones, es posible determinar de una manera racional los principios en que debería sustentarse el modelo de financiamiento municipal y específicamente cuales deberían ser las características del sistema tributario.

Un recuento de los cambios recientes ocurridos en Centroamérica nos indica que existe una clara tendencia para fortalecer las finanzas de los gobiernos locales. En Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras se introdujeron reformas importantes en la tributación local en particular en el sistema de transferencias, cuya fuente de financiamiento es mediante un sistema tributario de impuesto municipal sobre bienes inmuebles. En el caso de El Salvador han existido algunos esfuerzos para lograr su implementación, pero a la fecha esta no se ha realizado.

Por otro parte, en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras se están desarrollando programas y proyectos que persiguen la modernización de la administración local y específicamente de la administración tributaria. En el caso de Costa Rica, se establece que el impuesto sobre bienes inmuebles debe ser administrado por los gobiernos locales, superados los problemas iniciales enfrentaron los cantones para gestionar este impuesto, puede afirmarse que los municipios de Costa Rica cuentan actualmente con un instrumento tributario que les permite fortalecer su base económica e impulsar los programas y proyectos que demanda la población local.

En el caso de Guatemala, es importante resaltar que el Órgano Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud

preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

En Nicaragua también se han logrado avances importantes en el financiamiento de las municipalidades, si bien las disposiciones constitucionales no fijan un porcentaje mínimo de transferencia -como es lo deseable-, se estableció en el cuerpo legal de mayor jerarquía del país una norma que obliga al gobierno nacional a establecer un sistema de transferencias a los municipios, la cual está respaldada y desarrollada por la Ley de Municipios, y además se estableció el impuesto sobre bienes inmuebles.

Como se ha expuesto en el documento, la autonomía de las municipalidades en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras, ofrecen elementos a partir de los cuales se pueden hacer recomendaciones para el ámbito de la tributación local, aunque estas deben forzosamente matizarse conforme a la realidad de cada país. Sin embargo, dentro de ciertos márgenes se pueden elaborar algunos planteamientos y orientaciones de aplicación general para el caso de El Salvador, como los siguientes:

1. Es necesario mejorar los sistemas de financiamiento de las municipalidades en El Salvador, a partir del concepto del reordenamiento tributario municipal, en lo posible y de preferencia debe definirse desde el principio la configuración de un nuevo sistema tributario municipal, en lugar de presentar propuestas parciales o aisladas e introducir reformas que no contribuyen a mejorar la tributación;
2. La tributación municipal y nacional, deben armonizarse para evitar la doble tributación que conduzca a sistemas descoordinados, ello incluye fórmulas de colaboración mutuamente beneficiosas, como la posibilidad de participación de los gobiernos locales en la administración de impuestos nacionales como ocurre en algunos de los países de la región;
3. Es necesario realizar programas de modernización y simplificación tributaria nacional;
4. Debido a las disparidades territoriales, sociales y económicas entre municipios, es conveniente establecer y hacer funcionar sistemas de rescate intermunicipal que ayude a los municipios más pobres;
5. El Estado Salvadoreño, debe crear expresamente un régimen de delegación de competencias o de encargo de funciones que permita que los municipios con mayor capacidad de gestión tributaria colaboren con aquellos que no la tienen;
6. Es conveniente simplificar la gestión de los impuestos y demás ingresos municipales, minimizando la burocratización y duplicación de esfuerzos.
7. El componente de inversión en obras de infraestructura puede mejorar sustancialmente las finanzas municipales, por lo que es necesario utilizarlo más intensivamente, en el sentido que cada obra genera una plusvalía sobre los inmuebles y negocios que la rodean, y ello es un hecho generador de impuestos;
8. El traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, debe acompañarse de un sistema de transferencias que permita su adecuado financiamiento por medio del

FODES, mediante una ley más eficiente, que determine los montos y mecanismos para su uso, y que las competencias que se trasladen formen parte de los planes de desarrollo nacionales;

9. Respetando la autonomía de los gobiernos locales, el sistema de transferencias por medio del FODES, debe ser lo más técnico posible, y que la asignación de los recursos a la municipalidad, sean hechos con datos económicos recientes que permitan ir adecuando el crecimiento poblacional, la necesidad de prestación de bienes y servicios conforme a la realidad de cada municipalidad.
10. Si se quiere garantizar que los recursos del FODES se ejecuten tal como la Ley lo indica, deben establecerse mecanismos legales para desarrollar procesos de revisión de la ejecución presupuestaria por parte de la Corte de Cuentas, y procesos de fiscalización y monitoreo del gasto, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda.
11. Se considera que uno de los prerrequisitos para la modernización de las finanzas locales consiste en ampliar significativamente los esfuerzos de cada municipalidad en la formación y capacitación de los recursos Humanos en materia tributaria municipal;
12. Es necesario que el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y las asociaciones de municipalidades promueva la creación y funcionamiento de un sistema de información que permita formular y ejecutar adecuadamente políticas municipales, tanto locales como nacionales.
13. Implementar el impuesto sobre bienes inmuebles (predial), mediante la figura del autoevaluó, y la implementación de un Catastro Urbano y Rural;
14. Suplantar el impuesto sobre actividades económicas (activos), por un nuevo tributo, que se encuentre armonizado con la tributación nacional.
15. La participación de los gobiernos locales en impuestos nacionales. También podría explorarse la posibilidad de establecer un impuesto local sobre actividades económicas sobre una base más adecuada;
16. Con el fin de incorporar nuevos sectores de la economía local a la tributación, se debe establecer en la normativa correspondiente, como requisito necesario que cualquier persona natural o jurídica que ejerza una actividad económica en los municipios deba estar inscrita en el Ministerio de Hacienda como contribuyente del Impuesto al Valor Agregado.

IV. Referencias

Calvo, O. y J.H. López (2015). El Salvador: Building on Strengths for a New Generation. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank.

Eguino, H., Porto, A., Pineda, C., Garriga, M., W. Rosales (2010). Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina. Documento de Debate, IDB/DP/145. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas.

Equipo Técnico del Gobierno de Estados Unidos y Gobierno de El Salvador (2011). Pacto para el Crecimiento: El Salvador. Análisis de Restricciones. (<http://spanish.sansalvador.usembassy.gov/noticias/pfg.html>).

FMI (2016). Country Report No. 16/209. Selected Issues.

Gomez-Sabaini, J. (2010). El Salvador: Las finanzas de los gobiernos locales: diagnóstico y alternativas para su fortalecimiento. Documento de Debate, IDB/DP/130. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas.

Mapa Nacional de Extrema Pobreza. Metodología para priorizar los municipios con base en su condición de pobreza. FISDL

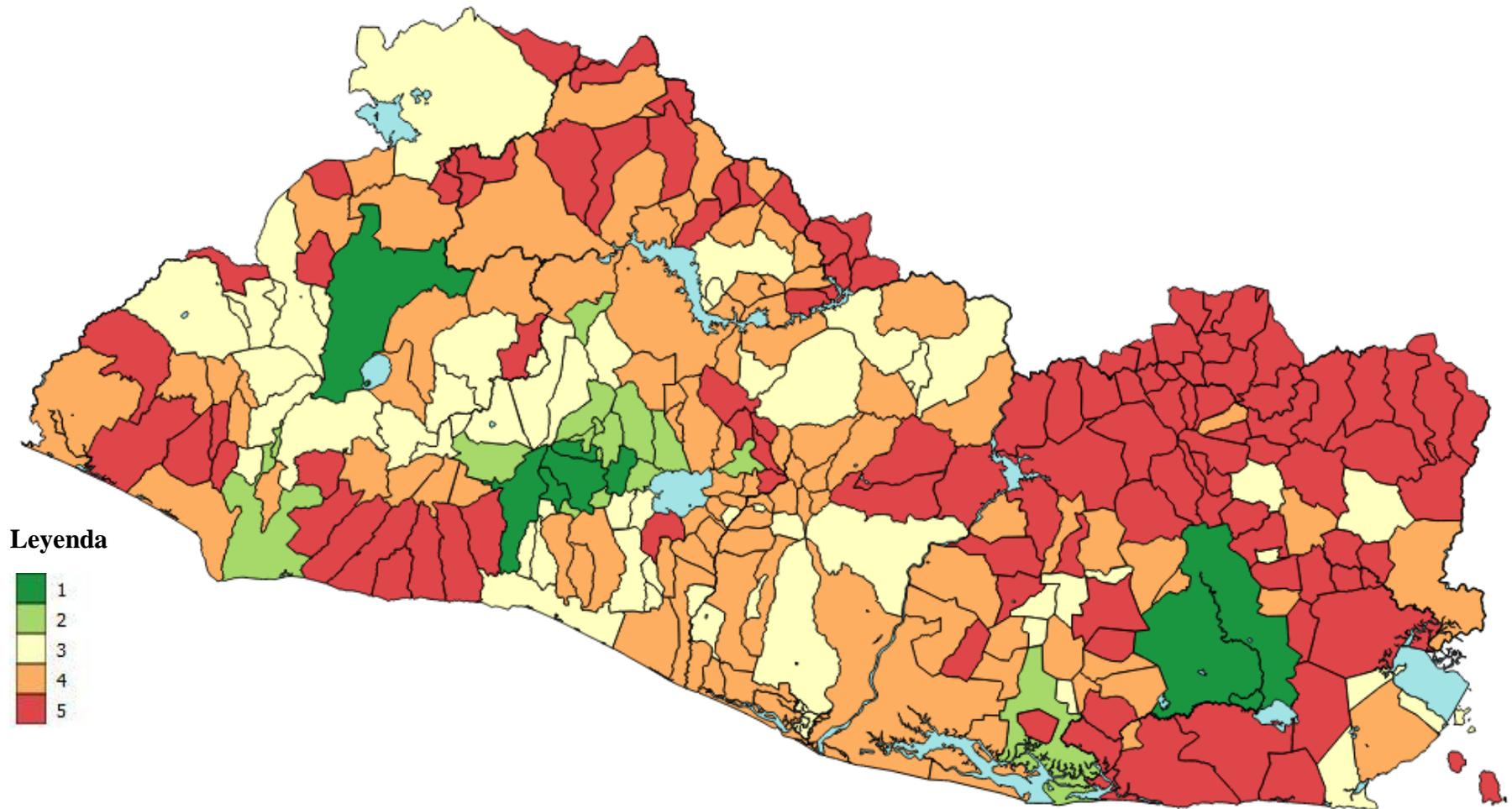
Marcel, M. (2010). Modelos Alternativos de Descentralización y la Experiencia Chilena. Capítulo 3. Banco Interamericano de Desarrollo. Editores Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl.

PROMUDE/GTZ (2004). Propuesta de Un Perfil Referencial de Municipalidades.

STPP y MINEC-DIGESTYC (2015). Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos.

Valenzuela, J. (2008). Análisis Descriptivo de la Situación Financiera de los Municipios en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.

V. ANEXOS
Anexo 1: Tipología Municipal



Fuente: Elaboración propia en base a Tipología Municipal PROMURES/GTZ(2009) y límites territoriales de Centro Nacional de Registros.

Anexo 2: Tipología municipal por variables estructurales y departamento

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
AHUACHAPAN					
AHUACHAPAN	3	40	118,164	58	90
APANECA	4	41	8,374	35	64.4
ATIQUIZAYA	3	37	33,631	62	72.9
CONCEPCION DE ATACO	4	53	12,515	46	74.3
EL REFUGIO	3	31	9,928	77	44.1
GUAYMANGO	5	62	19,945	7	17.9
JUJUTLA	5	66	29,766	24	25.2
SAN FRANCISCO MENENDEZ	4	64	45,467	29	62.2
SAN LORENZO	5	55	9,690	12	16.3
SAN PEDRO PUXTLA	5	60	8,267	24	34.7
TACUBA	5	64	31,484	16	19.4
TURIN	3	26	10,094	71	38.9
CABAÑAS					
CINQUERA	4	49	1,464	31	13.6
DOLORES	4	72	6,862	22	39.4
GUACOTECTI	3	47	6,663	44	23.4
ILOBASCO	3	49	70,675	39	75.8
JUTIAPA	4	59	6,654	10	10.6
SAN ISIDRO	4	53	8,329	20	42.3
SENSUNTEPEQUE	3	46	44,127	38	110.8
TEJUTEPEQUE	3	52	7,995	39	42.2
VICTORIA	4	57	13,134	10	30.1
CHALATENANGO					
AGUA CALIENTE	5	56	8,722	24	77.5
ARCATAO	5	58	2,843	32	6.8
AZACUALPA	3	17	1,133	46	44
CHALATENANGO	3	17	31,508	58	142.1
CITALA	5	62	4,274	33	120.1
COMALAPA	5	45	3,029	26	23.4
CONCEPCION					
QUEZALTEPEQUE	4	32	6,909	46	44.9
DULCE NOMBRE DE MARIA	4	48	5,189	42	55.4
EL CARRIZAL	4	30	2,557	15	28.4
EL PARAISO	4	31	12,266	27	37.2
LA LAGUNA	5	43	4,127	11	25.5

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
CHALATENANGO					
LA PALMA	4	53	13,498	24	103.8
LA REINA	5	51	10,281	21	45.1
LAS FLORES	4	34	1,487	37	31.6
LAS VUELTAS	4	39	834	32	74.5
NOMBRE DE JESUS	5	44	4,645	18	31.2
NUEVA CONCEPCION	4	51	30,833	34	106.2
NUEVA TRINIDAD	5	49	1,482	13	12
OJOS DE AGUA	5	47	3,854	22	13.6
POTONICO	4	28	1,494	48	44.1
SAN ANTONIO DE LA CRUZ	5	52	1,829	7	32.4
SAN ANTONIO DE LOS RANCHOS	4	40	1,673	38	18.5
SAN FERNANDO	5	65	2,850	24	11.6
SAN FRANCISCO LEMPA	3	23	853	69	116
SAN FRANCISCO MORAZAN	5	66	4,155	18	28.1
SAN IGNACIO	5	53	9,614	14	59.2
SAN ISIDRO LABRADOR	4	32	2,724	44	7.7
SAN JOSE CANCASQUE	5	54	1,707	38	34.3
SAN LUIS DEL CARMEN	4	25	1,109	23	68.2
SAN MIGUEL DE MERCEDES	4	34	2,603	41	24.1
SAN RAFAEL	4	34	4,524	39	93.8
SANTA RITA	5	35	6,683	7	30.1
TEJUTLA	4	41	14,726	40	89.7
CUSCATLAN					
CANDELARIA	4	28	11,126	36	14.9
COJUTEPEQUE	2	16	55,932	82	165.4
EL CARMEN	5	51	15,187	16	13.5
EL ROSARIO	5	57	4,749	10	4.7
MONTE SAN JUAN	5	55	11,432	16	4.9
ORATORIO DE CONCEPCION	4	39	3,965	24	30.7
SAN BARTOLOME PERULAPIA	4	33	9,283	58	44.7
SAN CRISTOBAL	5	54	9,383	10	7.2
SAN JOSE GUAYABAL	4	45	9,391	31	30.1
SAN PEDRO PERULAPAN	4	37	50,792	34	16.3
SAN RAFAEL CEDROS	4	28	20,248	31	58.6
SAN RAMON	4	25	7,125	20	20.7
SANTA CRUZ ANALQUITO	4	40	2,850	70	15.5
SANTA CRUZ MICHAPA	4	35	14,143	56	18.7

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
CUSCATLAN					
SUCHITOTO	4	39	24,570	31	60.1
TENANCINGO	5	41	6,670	13	16.2
LA LIBERTAD					
ANTIGUO CUSCATLAN	1	8	40,410	100	1113.4
CHILTIUPAN	5	60	11,888	7	23.9
CIUDAD ARCE	3	28	70,192	69	56.5
COLON	2	15	120,048	94	105.6
COMASAGUA	5	59	12,963	24	40.4
HUIZUCAR	4	49	16,331	33	16.6
JAYAQUE	4	41	12,225	62	60.6
JICALAPA	5	58	5,733	8	5.9
LA LIBERTAD	3	39	39,945	64	109.5
NUEVO CUSCATLAN	3	21	8,155	59	220.4
QUEZALTEPEQUE	3	20	56,349	69	103.3
SACACOYO	3	33	14,224	80	84.6
SAN JOSE VILLANUEVA	3	35	16,712	79	65.6
SAN JUAN OPICO	3	29	84,258	61	76.2
SAN MATIAS	5	46	7,708	16	42.4
SAN PABLO TACACHICO	4	42	22,051	28	39.8
SANTA TECLA	1	12	135,483	89	528.4
TALNIQUE	4	40	9,257	59	15.7
TAMANIQUE	5	60	15,291	29	22.2
TEOTEPEQUE	5	75	13,572	10	17.9
TEPECOYO	4	51	15,636	58	25.1
ZARAGOZA	3	19	28,988	80	91.5
LA PAZ					
CUYULTITAN	3	22	6,193	60	48.3
EL ROSARIO	3	30	19,813	56	73.9
JERUSALEN	4	35	2,711	17	23.3
MERCEDES LA CEIBA	3	36	628	76	15.7
OLOCUILTA	3	30	33,255	54	82.3
PARAISO DE OSORIO	3	28	2,843	64	40.3
SAN ANTONIO MASAHUAT	4	31	4,338	26	14.1
SAN EMIGDIO	4	29	2,966	49	3.5
SAN FRANCISCO					
CHINAMECA	5	56	7,715	36	16.2
SAN JUAN NONUALCO	4	30	18,117	44	54.5

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
LA PAZ					
SAN JUAN TALPA	3	19	7,970	59	77.9
SAN JUAN TEPEZONTES	4	41	3,750	36	16.5
SAN LUIS LA HERRADURA	4	58	21,807	43	50
SAN LUIS TALPA	4	47	26,462	61	80.3
SAN MIGUEL TEPEZONTES	4	45	5,375	50	25.6
SAN PEDRO MASAHUAT	4	48	27,359	52	35
SAN PEDRO NONUALCO	4	39	9,307	34	49.7
SAN RAFAEL OBRAJUELO	3	14	10,513	52	64.2
SANTA MARIA OSTUMA	4	31	6,089	26	16.7
SANTIAGO NONUALCO	4	35	41,652	30	57.2
TAPALHUACA	4	35	3,890	19	23.6
ZACATECOLUCA	3	40	67,783	64	114.2
LA UNION					
ANAMOROS	5	68	15,936	12	44.7
BOLIVAR	5	51	4,418	12	49.8
CONCEPCION DE ORIENTE	5	60	9,049	12	28.1
CONCHAGUA	4	50	43,947	46	29.7
EL CARMEN	5	48	13,270	15	25.2
EL SAUCE	5	56	6,688	14	39.7
INTIPUCA	5	57	8,376	38	37
LA UNION	3	35	36,396	53	191.5
LISLIQUE	5	75	15,187	5	8.2
MEANGUERA DEL GOLFO	5	62	2,656	19	33.4
NUEVA ESPARTA	5	62	10,291	14	33.2
PASAQUINA	4	41	17,268	22	75.1
POLOROS	5	67	10,612	10	26.8
SAN ALEJO	5	54	18,120	17	43.2
SAN JOSE LA FUENTE	5	59	3,089	27	26.9
SANTA ROSA DE LIMA	3	39	31,176	49	248.8
YAYANTIQUÉ	5	62	7,934	42	17.5
YUCUAIQUIN	5	55	7,323	17	57.4
MORAZAN					
ARAMBALA	5	62	1,899	14	27.5
CACAOPERA	5	80	11,974	10	13.7
CHILANGA	5	66	11,360	13	15.5
CORINTO	5	74	17,389	22	35.7
DELICIAS DE CONCEPCION	4	52	5,900	41	35.5

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
MORAZAN					
EL DIVISADERO	5	57	8,647	11	48.6
EL ROSARI	5	57	1,347	35	14.9
GUALOCOCTI	5	67	4,261	25	8.2
GUATAJIAGUA	5	76	13,592	33	19.6
JOATECA	5	64	4,760	19	19
JOCOAITIQUE	5	48	3,052	29	27.8
JOCORO	4	40	11,387	30	117.3
LOLOTIQUILLO	5	64	5,722	21	12.2
MEANGUERA	5	59	8,860	20	23
OSICALA	5	57	10,471	22	50.5
PERQUIN	5	59	3,634	6	47.5
SAN CARLOS	5	61	5,117	24	36
SAN FERNANDO	5	56	1,985	13	5.9
SAN FRANCISCO GOTERA	3	36	25,643	73	204.8
SAN ISIDRO	5	57	3,275	27	10.7
SAN SIMON	5	71	12,371	15	13.9
SENSEMBRA	5	76	3,273	27	3.4
SOCIEDAD	5	72	12,582	9	18.4
TOROLA	5	63	3,364	7	9.9
YAMABAL	5	76	5,024	13	27.6
YOLOAIQUIN	5	63	4,114	18	13.8
SAN MIGUEL					
CAROLINA	5	65	8,846	15	34
CHAPELTIQUE	5	58	11,517	22	101.6
CHINAMECA	5	55	23,215	28	43
CHIRILAGUA	5	52	20,642	16	34.5
CIUDAD BARRIOS	5	67	28,251	35	73.7
COMACARAN	5	46	3,296	14	40.6
EL TRANSITO	4	43	20,095	41	87.1
LOLOTIQUE	4	45	16,278	30	20.8
MONCAGUA	4	44	25,792	28	38.4
NUEVA GUADALUPE	3	18	10,267	57	56.1
NUEVO EDEN DE SAN JUAN	5	78	4,040	14	7.4
QUELEPA	4	46	4,336	58	64.2
SAN ANTONIO DEL MOSCO	5	67	5,765	8	9.4
SAN GERARDO	5	70	5,991	16	23.4
SAN JORGE	5	56	9,817	29	61.4
SAN LUIS LA REINA	5	66	5,712	19	33.7

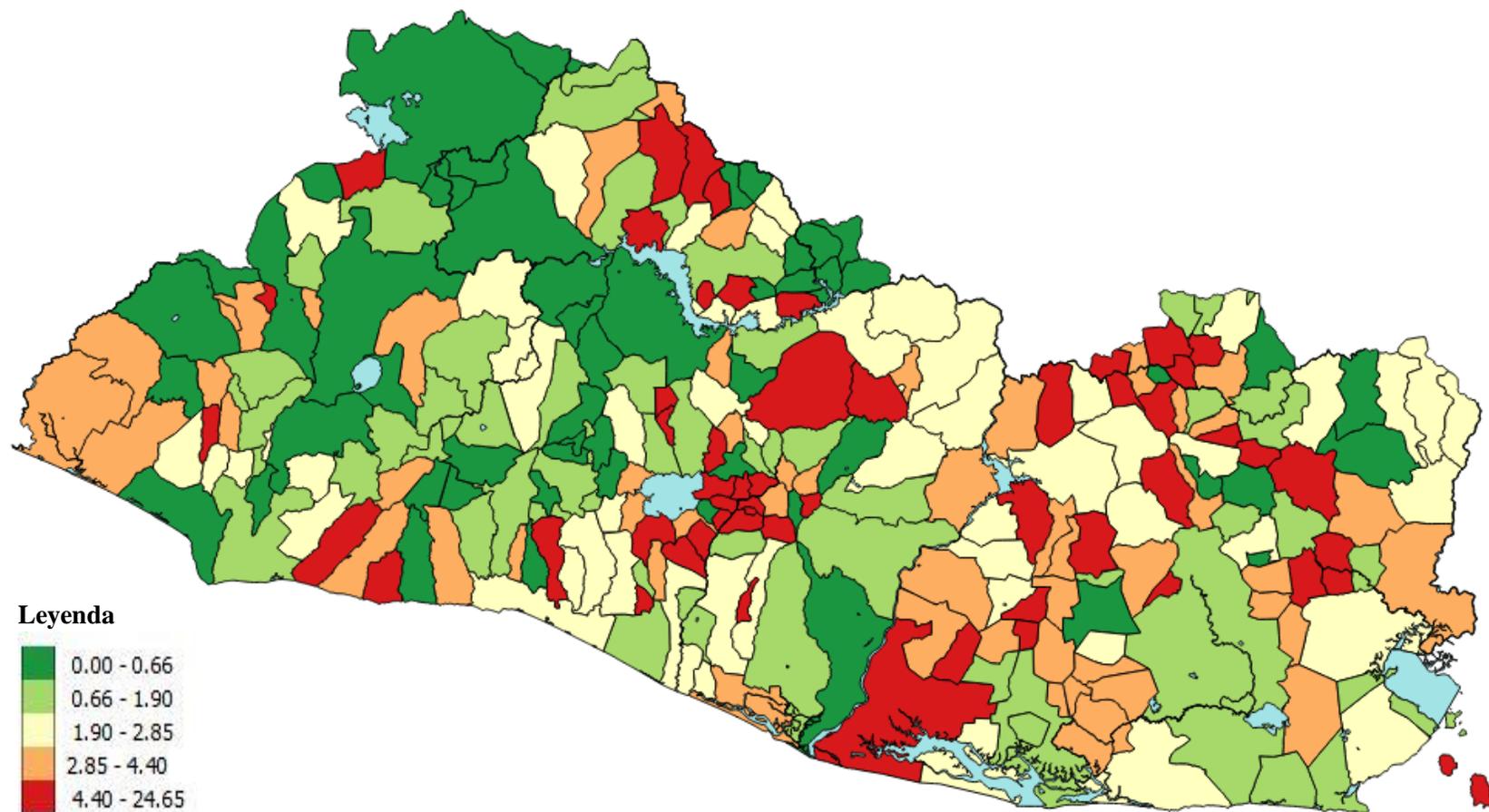
Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
SAN MIGUEL					
SAN MIGUEL	1	23	249,638	72	249.7
SAN RAFAEL ORIENTE	4	49	14,402	42	38.4
SESORI	5	69	10,620	10	43
ULUAZAPA	4	51	3,525	39	53.7
SAN SALVADOR					
AGUILARES	2	26	23,567	90	189.5
APOPA	2	10	165,897	100	86.8
AYUTUXTEPEQUE	2	8	43,697	100	151.8
CIUDAD DELGADO	2	12	128,635	93	93.4
CUSCATANCINGO	2	9	78,959	100	60.1
EL PAISNAL	4	41	14,927	46	40.5
GUAZAPA	3	34	25,983	62	68.5
ILOPANGO	2	9	124,522	100	130.5
MEJICANOS	1	8	146,915	100	219.8
NEJAPA	3	34	32,693	56	56
PANCHIMALCO	4	48	46,229	39	33.4
ROSARIO DE MORA	4	50	13,698	44	21.1
SAN MARCOS	2	13	70,309	100	142.4
SAN MARTIN	2	15	93,382	91	95.9
SAN SALVADOR	1	8	281,870	100	1214.7
SANTIAGO TEXACUANGOS	3	18	21,857	64	43.2
SANTO TOMAS	3	17	28,810	74	79.3
SOYAPANGO	1	8	275,868	100	144.6
TONACATEPEQUE	2	11	124,675	86	30.1
SAN VICENTE					
APASTEPEQUE	5	53	20,038	26	36
GUADALUPE	3	27	5,931	68	52.9
SAN CAYETANO ISTEPEQUE	4	32	5,766	32	19.6
SAN ESTEBAN CATARINA	4	48	5,959	45	31.8
SAN ILDEFONSO	5	65	8,188	28	32.1
SAN LORENZO	4	39	6,581	34	23.1
SAN SEBASTIAN	4	33	15,500	45	52
SAN VICENTE	3	25	57,932	69	149.6
SANTA CLARA	5	54	5,600	18	26.2
SANTO DOMINGO	4	35	7,274	34	41.9
TECOLUCA	4	57	26,076	44	33.9
TEPETITAN	4	35	4,037	51	49.6
VERAPAZ	4	30	6,785	39	51.1

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes	
SANTA ANA						
CANDELARIA DE LA FRONTERA		4	47	25,585	36	70.1
CHALCHUAPA		3	28	83,111	64	99.5
COATEPEQUE		4	52	40,237	36	22.3
EL CONGO		4	43	27,803	60	68.5
EL PORVENIR		5	52	9,257	11	20.7
MASAHUAT		5	59	3,461	15	17.7
METAPAN		3	39	65,480	33	124.9
SAN ANTONIO PAJONAL		4	39	3,331	40	54.9
SAN SEBASTIAN SALITRILLO		3	19	24,277	94	38.8
SANTA ANA		1	22	265,518	83	212.4
SANTA ROSA GUACHIPILIN		5	44	5,143	9	24.3
SANTIAGO DE LA FRONTERA		5	50	5,662	28	21.2
TEXISTEPEQUE		4	46	18,491	17	65.8
SONSONATE						
ACAJUTLA		4	52	54,092	48	62.8
ARMENIA		3	34	35,899	69	84.5
CALUCO		5	55	9,764	18	20.8
CUISNAHUAT		5	58	13,411	24	10.3
IZALCO		3	41	74,597	56	49.6
JUAYUA		3	31	25,577	56	99.7
NAHUIZALCO		3	50	50,734	68	29.7
NAHULINGO		4	46	11,123	71	49
SALCOATITAN		4	38	5,869	37	40.1
SAN ANTONIO DEL MONTE		3	33	31,718	74	27.9
SAN JULIAN		4	48	19,927	51	56.8
SANTA CATARINA MASAHUAT		4	49	10,654	43	8.9
SANTA ISABEL ISHUATAN		5	67	10,584	8	15.6
SANTO DOMINGO DE GUZMAN		5	53	7,368	32	25.5
SONSONATE		2	32	72,015	69	271
SONZACATE		2	10	31,548	100	95.2
USULUTAN						
ALEGRIA		5	50	12,505	13	12
BERLIN		4	55	17,988	55	82.1
CALIFORNIA		3	16	2,839	63	38.1
CONCEPCION BATRES		5	51	12,735	26	42.6
EL TRIUNFO		4	39	7,638	44	70.8
EREGUAYQUIN		4	37	6,357	31	73.5
ESTANZUELAS		4	46	9,371	43	27.7

Departamento/Municipio	Tipología	INBI (2007)	Población (2014)	Grado de urbanización (2007)	Contribuyentes IVA 2007 por cada 10,000 habitantes
USULUTAN					
JIQUILISCO	4	51	50,699	42	42.9
JUCUAPA	3	32	19,932	57	79.7
JUCUARAN	5	63	13,590	8	13.4
MERCEDES UMAÑA	5	49	14,132	24	30.6
NUEVA GRANADA	5	50	8,014	18	24.2
OZATLAN	4	41	13,254	41	16.1
PUERTO EL TRIUNFO	4	52	18,983	58	34.4
SAN AGUSTIN	4	43	6,297	48	18.4
SAN BUENAVENTURA	5	41	4,899	20	29.6
SAN DIONISIO	5	62	5,362	26	4
SAN FRANCISCO JAVIER	5	50	5,378	18	24
SANTA ELENA	4	27	18,504	30	32.3
SANTA MARIA	3	33	12,464	76	53.1
SANTIAGO DE MARIA	3	20	19,464	79	136.8
TECAPAN	4	47	8,098	46	20.8
USULUTAN	2	31	80,467	70	158.9

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada en Tipología Municipal PROMURES/GTZ(2009). Población actualizada a 2014 a partir de la información de Secretaria Técnica de la Presidencia.

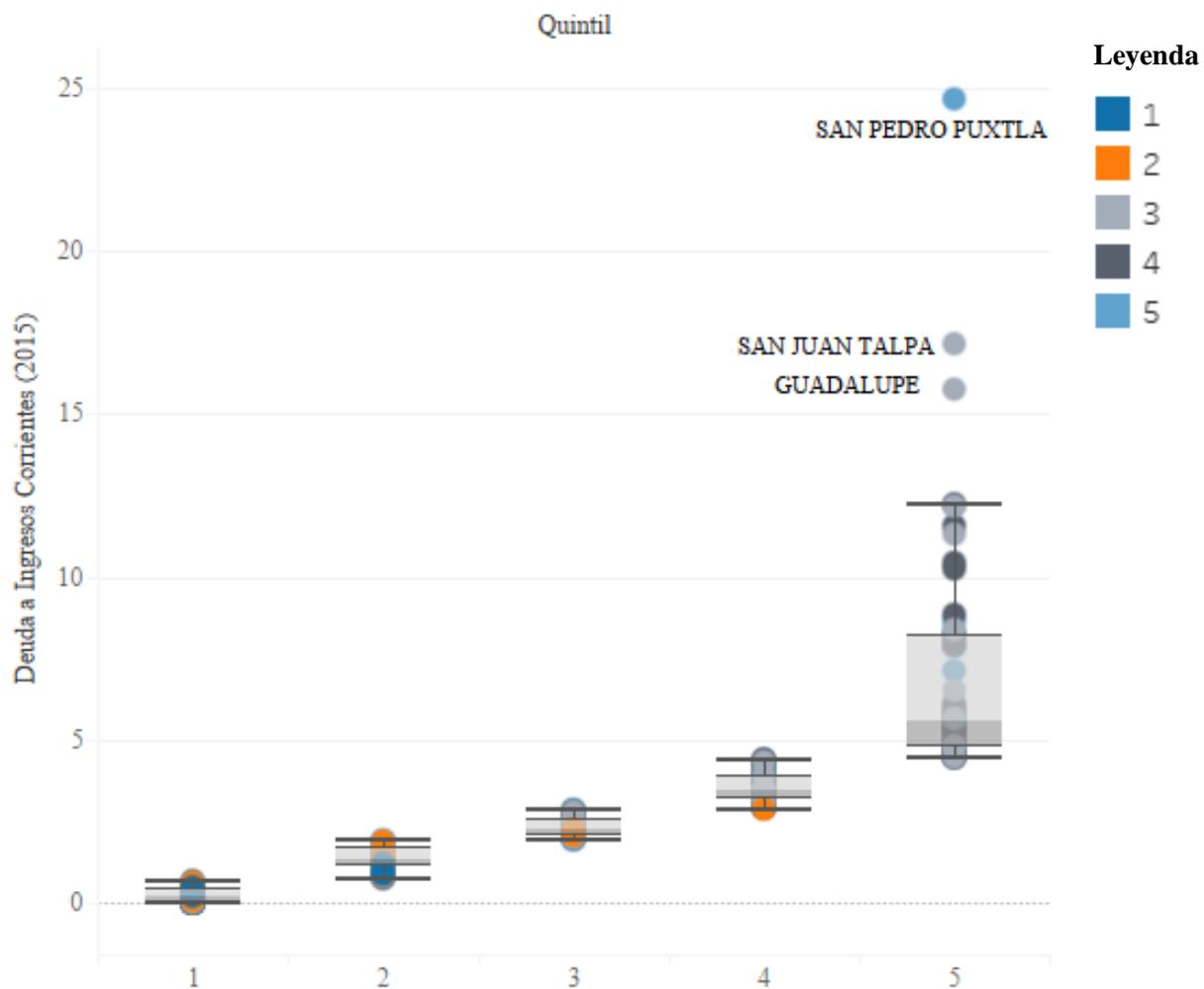
Anexo 3: Saldo de deuda a 2015 sobre ingresos corrientes de 2015¹⁶³



Fuente: Elaboración propia en base a información de Ministerio de Hacienda y límites territoriales de Centro Nacional de Registros

¹⁶³ Para Santa Ana, Cuscatancingo y Santa Cruz Michapa se utilizaron datos de 2014 para ingresos corrientes. Para Santiago Nonualco, San Isidro y Meanguera del Golfo se utilizaron datos de ingresos corrientes de 2013. En el caso de Atiquizaya y Panchimalco, las transferencias corrientes utilizadas para el cálculo de ingresos corrientes corresponden a 2013.

Anexo 3: Distribución de saldo de deuda a ingresos corrientes por quintiles (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Ministerio de Hacienda

Anexo 4: Distribución de saldo de deuda a ingresos corrientes por municipio (2015)

Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
CONCEPCION DE ATACO	AHUACHAPAN	4	1	0%
SAN LORENZO AHUACHAPAN	AHUACHAPAN	5	1	0%
EL CONGO	SANTA ANA	4	1	0%
SANTA ROSA GUACHIPILIN	SANTA ANA	5	1	0%
NAHULINGO	SONSONATE	4	1	0%
ARCATAO	CHALATENANGO	5	1	0%
CITALA	CHALATENANGO	5	1	0%
EL CARRIZAL	CHALATENANGO	4	1	0%
LA LAGUNA	CHALATENANGO	5	1	0%
NOMBRE DE JESUS	CHALATENANGO	5	1	0%
NUEVA TRINIDAD	CHALATENANGO	5	1	0%
SAN ANTONIO DE LA CRUZ	CHALATENANGO	5	1	0%
SAN ANTONIO DE LOS RANCHOS	CHALATENANGO	4	1	0%
SAN ISIDRO LABRADOR	CHALATENANGO	4	1	0%
JAYAQUE	LA LIBERTAD	4	1	0%
TALNIQUE	LA LIBERTAD	4	1	0%
SAN EMIGDIO	LA PAZ	4	1	0%
TEJUTEPEQUE	CABAÑAS	3	1	0%
JOATECA	MORAZAN	5	1	0%
SAN ISIDRO	MORAZAN	5	1	0%
SENSEMBRA	MORAZAN	5	1	0%
LISLIQUE	LA UNION	5	1	0%
COLON	LA LIBERTAD	2	1	4%
METAPAN	SANTA ANA	3	1	4%
ANAMOROS	LA UNION	5	1	8%
CHALCHUAPA	SANTA ANA	3	1	20%
SOYAPANGO	SAN SALVADOR	1	1	20%
NUEVA CONCEPCION	CHALATENANGO	4	1	23%
SANTIAGO DE LA FRONTERA	SANTA ANA	5	1	26%
APOPA	SAN SALVADOR	2	1	26%
MASAHUAT	SANTA ANA	5	1	28%
EL PAISNAL	SAN SALVADOR	4	1	31%
SUCHITOTO	CUSCATLAN	4	1	31%
SANTA ANA	SANTA ANA	1	1	33%
IZALCO	SONSONATE	3	1	35%
GUAZAPA	SAN SALVADOR	3	1	35%
AYUTUXTEPEQUE	SAN SALVADOR	2	1	38%

Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
TEPETITAN	SAN VICENTE	4	1	38%
MEJICANOS	SAN SALVADOR	1	1	42%
SAN JOSE VILLANUEVA	LA LIBERTAD	3	1	43%
AGUILARES	SAN SALVADOR	2	1	43%
COJUTEPEQUE	CUSCATLAN	2	1	44%
ANTIGUO CUSCATLAN	LA LIBERTAD	1	1	44%
AHUACHAPAN	AHUACHAPAN	3	1	48%
ACAJUTLA	SONSONATE	4	1	49%
LAS FLORES	CHALATENANGO	4	1	54%
TECOLUCA	SAN VICENTE	4	1	55%
CHILTIUPAN	LA LIBERTAD	5	1	56%
CIUDAD DELGADO	SAN SALVADOR	2	1	57%
CHINAMECA	SAN MIGUEL	5	1	58%
SAN FRANCISCO GOTERA	MORAZAN	3	1	60%
SAN ESTEBAN CATARINA	SAN VICENTE	4	1	65%
SAN SEBASTIAN	SAN VICENTE	4	2	76%
CHALATENANGO	CHALATENANGO	3	2	78%
SAN JOSE GUAYABAL	CUSCATLAN	4	2	79%
SAN LUIS TALPA	LA PAZ	4	2	82%
CUSCATANCINGO	SAN SALVADOR	2	2	85%
SAN PEDRO PERULAPAN	CUSCATLAN	4	2	85%
SANTA TECLA	LA LIBERTAD	1	2	89%
SAN JUAN OPICO	LA LIBERTAD	3	2	92%
SAN SALVADOR	SAN SALVADOR	1	2	94%
CACAOPERA	MORAZAN	5	2	102%
SALCOATITAN	SONSONATE	4	2	107%
NAHUIZALCO	SONSONATE	3	2	111%
OSICALA	MORAZAN	5	2	113%
TEJUTLA	CHALATENANGO	4	2	115%
NUEVA GUADALUPE	SAN MIGUEL	3	2	116%
APASTEPEQUE	SAN VICENTE	5	2	117%
SAN MARCOS	SAN SALVADOR	2	2	119%
SAN MIGUEL	SAN MIGUEL	1	2	119%
SAN IGNACIO	CHALATENANGO	5	2	121%
CHIRILAGUA	SAN MIGUEL	5	2	121%
ARMENIA	SONSONATE	3	2	121%
COMASAGUA	LA LIBERTAD	5	2	122%
SACACOYO	LA LIBERTAD	3	2	124%
SAN RAFAEL	CHALATENANGO	4	2	126%

Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
SAN JOSE LA FUENTE	LA UNION	5	2	132%
SAN CARLOS	MORAZAN	5	2	133%
LA PALMA	CHALATENANGO	4	2	136%
SAN MARTIN	SAN SALVADOR	2	2	137%
JUAYUA	SONSONATE	3	2	140%
JOCORO	MORAZAN	4	2	143%
USULUTAN	USULUTAN	2	2	145%
EL CARMEN (CUSCATLAN)	CUSCATLAN	5	2	146%
SAN VICENTE	SAN VICENTE	3	2	150%
CIUDAD ARCE	LA LIBERTAD	3	2	151%
SAN FERNANDO	MORAZAN	5	2	160%
JUTIAPA	CABAÑAS	4	2	162%
INTIPUCA	LA UNION	5	2	165%
NUEVO CUSCATLAN	LA LIBERTAD	3	2	166%
SAN RAFAEL CEDROS	CUSCATLAN	4	2	167%
EL PORVENIR	SANTA ANA	5	2	167%
CUYULTITAN	LA PAZ	3	2	169%
NEJAPA	SAN SALVADOR	3	2	172%
LA UNION	LA UNION	3	2	172%
TEXISTEPEQUE	SANTA ANA	4	2	175%
OZATLAN	USULUTAN	4	2	177%
SAN JULIAN	SONSONATE	4	2	179%
SAN DIONISIO	USULUTAN	5	2	185%
ZACATECOLUCA	LA PAZ	3	2	187%
PERQUIN	MORAZAN	5	2	187%
SAN PEDRO NONUALCO	LA PAZ	4	2	187%
SONSONATE	SONSONATE	2	2	189%
EL ROSARIO DE LA PAZ	LA PAZ	3	2	190%
CHILANGA	MORAZAN	5	3	195%
SANTO DOMINGO DE GUZMAN	SONSONATE	5	3	195%
EL DIVISADERO	MORAZAN	5	3	197%
SAN LUIS LA REINA	SAN MIGUEL	5	3	198%
ESTANZUELAS	USULUTAN	4	3	198%
CUISNAHUAT	SONSONATE	5	3	198%
OLOCUILTA	LA PAZ	3	3	199%
ARAMBALA	MORAZAN	5	3	201%
POTONICO	CHALATENANGO	4	3	204%
AGUA CALIENTE	CHALATENANGO	5	3	205%
QUEZALTEPEQUE	LA LIBERTAD	3	3	206%

Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
JUCUARAN	USULUTAN	5	3	206%
TONACATEPEQUE	SAN SALVADOR	2	3	207%
SANTO TOMAS	SAN SALVADOR	3	3	210%
CANDELARIA DE LA FRONTERA	SANTA ANA	4	3	211%
EL ROSARIO	CUSCATLAN	5	3	213%
SENSUNTEPEQUE	CABAÑAS	3	3	213%
SAN MATIAS	LA LIBERTAD	5	3	213%
MERCEDES UMAÑA	USULUTAN	5	3	214%
GUAYMANGO	AHUACHAPAN	5	3	214%
CORINTO	MORAZAN	5	3	214%
SAN PEDRO MASAHUAT	LA PAZ	4	3	215%
NUEVA ESPARTA	LA UNION	5	3	219%
POLOROS	LA UNION	5	3	222%
PUERTO EL TRIUNFO	USULUTAN	4	3	222%
SAN ALEJO	LA UNION	5	3	223%
VICTORIA	CABAÑAS	4	3	225%
LAS VUELTAS	CHALATENANGO	4	3	226%
SONZACATE	SONSONATE	2	3	227%
CONCHAGUA	LA UNION	4	3	228%
CHAPELTIQUE	SAN MIGUEL	5	3	237%
EL SAUCE	LA UNION	5	3	239%
SANTA CLARA	SAN VICENTE	5	3	242%
SAN JUAN NONUALCO	LA PAZ	4	3	243%
SAN ANTONIO DEL MONTE	SONSONATE	3	3	248%
TENANCINGO	CUSCATLAN	5	3	250%
SANTA RITA	CHALATENANGO	5	3	253%
SESORI	SAN MIGUEL	5	3	255%
SAN PABLO TACACHICO	LA LIBERTAD	4	3	255%
SAN FRANCISCO LEMPA	CHALATENANGO	3	3	256%
DOLORES	CABAÑAS	4	3	263%
SAN JORGE	SAN MIGUEL	5	3	265%
CONCEPCION DE ORIENTE	LA UNION	5	3	266%
ALEGRIA	USULUTAN	5	3	269%
SANTIAGO NONUALCO	LA PAZ	4	3	273%
OJOS DE AGUA	CHALATENANGO	5	3	274%
ROSARIO DE MORA	SAN SALVADOR	4	3	275%
LA LIBERTAD	LA LIBERTAD	3	3	279%
CALUCO	SONSONATE	5	3	279%
PANCHIMALCO	SAN SALVADOR	4	3	280%

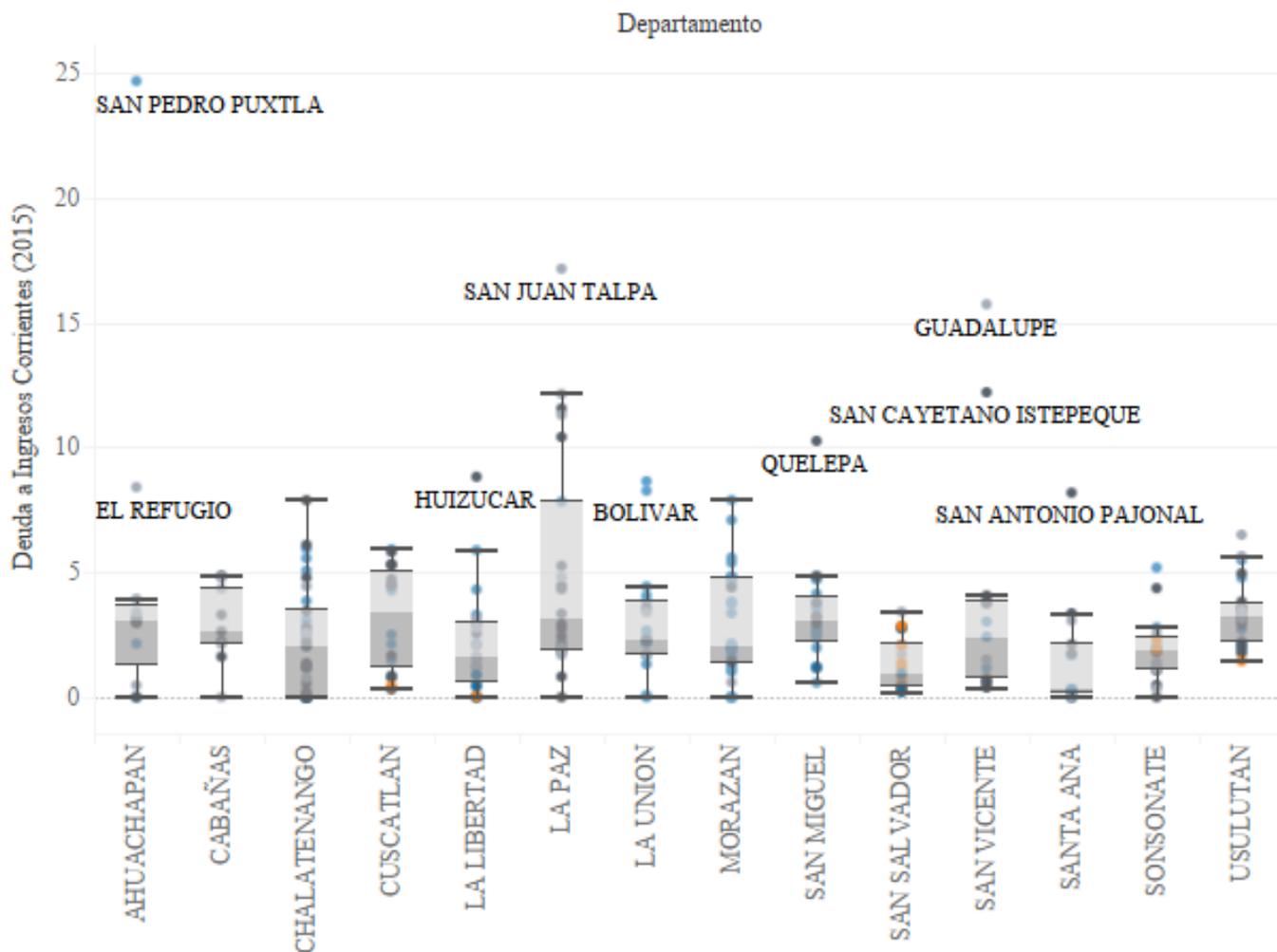
Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
SAN LUIS DEL CARMEN	CHALATENANGO	4	3	281%
CIUDAD BARRIOS	SAN MIGUEL	5	3	285%
ILOPANGO	SAN SALVADOR	2	4	286%
SANTA ELENA USULUTAN	USULUTAN	4	4	290%
TAPALHUACA	LA PAZ	4	4	292%
TEPECOYO	LA LIBERTAD	4	4	293%
EL TRANSITO	SAN MIGUEL	4	4	295%
APANECA	AHUACHAPAN	4	4	297%
SAN FRANCISCO MENENDEZ	AHUACHAPAN	4	4	300%
SAN ILDEFONSO	SAN VICENTE	5	4	303%
BERLIN	USULUTAN	4	4	305%
SAN SEBASTIAN SALITRILLO	SANTA ANA	3	4	306%
SAN FERNANDO CHALATENANGO	CHALATENANGO	5	4	310%
ZARAGOZA	LA LIBERTAD	3	4	314%
JUCUAPA	USULUTAN	3	4	316%
TACUBA	AHUACHAPAN	5	4	318%
JUJUTLA	AHUACHAPAN	5	4	319%
ULUAZAPA	SAN MIGUEL	4	4	319%
TECAPAN	USULUTAN	4	4	324%
SAN RAFAEL ORIENTE	SAN MIGUEL	4	4	324%
CINQUERA	CABAÑAS	4	4	330%
TAMANIQUE	LA LIBERTAD	5	4	330%
SAN MIGUEL TEPEZONTES	LA PAZ	4	4	334%
COATEPEQUE	SANTA ANA	4	4	336%
YAMABAL	MORAZAN	5	4	336%
SANTA ROSA DE LIMA	LA UNION	3	4	340%
SANTIAGO TEXACUANGOS	SAN SALVADOR	3	4	341%
TURIN	AHUACHAPAN	3	4	342%
CONCEPCION QUEZALTEPEQUE	CHALATENANGO	4	4	344%
SANTA MARIA	USULUTAN	3	4	346%
CONCEPCION BATRES	USULUTAN	5	4	348%
EL TRIUNFO	USULUTAN	4	4	353%
SAN ANTONIO DEL MOSCO	SAN MIGUEL	5	4	354%
SAN AGUSTIN	USULUTAN	4	4	355%
PASAQUINA	LA UNION	4	4	356%
SAN BUENAVENTURA	USULUTAN	5	4	359%
GUALOCOCTI	MORAZAN	5	4	373%
NUEVO EDEN DE SAN JUAN	SAN MIGUEL	5	4	374%
SANTO DOMINGO	SAN VICENTE	4	4	375%

Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
MONCAGUA	SAN MIGUEL	4	4	378%
VERAPAZ	SAN VICENTE	4	4	382%
EREGUAYQUIN	USULUTAN	4	4	382%
MEANGUERA	MORAZAN	5	4	383%
YAYANTIQUE	LA UNION	5	4	383%
LA REINA	CHALATENANGO	5	4	385%
ATIQUIZAYA	AHUACHAPAN	3	4	393%
SAN LORENZO	SAN VICENTE	4	4	407%
EL CARMEN	LA UNION	5	4	407%
COMACARAN	SAN MIGUEL	5	4	415%
MONTE SAN JUAN	CUSCATLAN	5	4	427%
TEOTEPEQUE	LA LIBERTAD	5	4	431%
SAN LUIS LA HERRADURA	LA PAZ	4	4	432%
GUACOTECTI	CABAÑAS	3	4	435%
SANTA CATARINA MASAHUAT	SONSONATE	4	4	436%
DELICIAS DE CONCEPCION	MORAZAN	4	4	439%
YUCUAIQUIN	LA UNION	5	5	443%
AZACUALPA	CHALATENANGO	3	5	444%
SAN JUAN TEPEZONTES	LA PAZ	4	5	447%
CANDELARIA	CUSCATLAN	4	5	447%
ORATORIO DE CONCEPCION	CUSCATLAN	4	5	452%
JOCOAITIQUE	MORAZAN	5	5	453%
SAN GERARDO	SAN MIGUEL	5	5	470%
SAN BARTOLOME PERULAPIA	CUSCATLAN	4	5	473%
GUATAJIAGUA	MORAZAN	5	5	477%
SAN FRANCISCO JAVIER	USULUTAN	5	5	478%
EL PARAISO	CHALATENANGO	4	5	479%
ILOBASCO	CABAÑAS	3	5	480%
TOROLA	MORAZAN	5	5	480%
SAN RAFAEL OBRAJUELO	LA PAZ	3	5	481%
CAROLINA	SAN MIGUEL	5	5	484%
LOLOTIQUE	SAN MIGUEL	4	5	484%
EL ROSARIO MORAZAN	MORAZAN	5	5	484%
SAN ISIDRO CABAÑAS	CABAÑAS	4	5	486%
JIQUILISCO	USULUTAN	4	5	496%
SAN FRANCISCO MORAZAN	CHALATENANGO	5	5	507%
SANTA ISABEL ISHUATAN	SONSONATE	5	5	519%
SANTA MARIA OSTUMA	LA PAZ	4	5	525%
SAN RAMON	CUSCATLAN	4	5	530%

Municipio	Departamento	Tipología	Quintil	Deuda a Ingresos Corrientes (2015)
SANTA CRUZ ANALQUITO	CUSCATLAN	4	5	530%
SAN SIMON	MORAZAN	5	5	538%
NUEVA GRANADA	USULUTAN	5	5	548%
SAN JOSE CANCASQUE	CHALATENANGO	5	5	556%
SOCIEDAD	MORAZAN	5	5	559%
CALIFORNIA	USULUTAN	3	5	565%
SANTA CRUZ MICHAPA	CUSCATLAN	4	5	581%
JICALAPA	LA LIBERTAD	5	5	588%
SAN CRISTOBAL	CUSCATLAN	5	5	592%
COMALAPA	CHALATENANGO	5	5	593%
DULCE NOMBRE DE MARIA	CHALATENANGO	4	5	610%
SANTIAGO DE MARIA	USULUTAN	3	5	650%
YOLOAIQUIN	MORAZAN	5	5	709%
SAN FRANCISCO CHINAMECA	LA PAZ	5	5	783%
SAN MIGUEL DE MERCEDES	CHALATENANGO	4	5	788%
LOLOTIQUILLO	MORAZAN	5	5	789%
SAN ANTONIO PAJONAL	SANTA ANA	4	5	818%
BOLIVAR	LA UNION	5	5	826%
EL REFUGIO	AHUACHAPAN	3	5	841%
MEANGUERA DEL GOLFO	LA UNION	5	5	864%
HUIZUCAR	LA LIBERTAD	4	5	882%
QUELEPA	SAN MIGUEL	4	5	1026%
JERUSALEN	LA PAZ	4	5	1041%
PARAISO DE OSORIO	LA PAZ	3	5	1130%
SAN ANTONIO MASAHUAT	LA PAZ	4	5	1155%
MERCEDES LA CEIBA	LA PAZ	3	5	1214%
SAN CAYETANO ISTEPEQUE	SAN VICENTE	4	5	1220%
GUADALUPE	SAN VICENTE	3	5	1573%
SAN JUAN TALPA	LA PAZ	3	5	1715%
SAN PEDRO PUXTLA	AHUACHAPAN	5	5	2466%

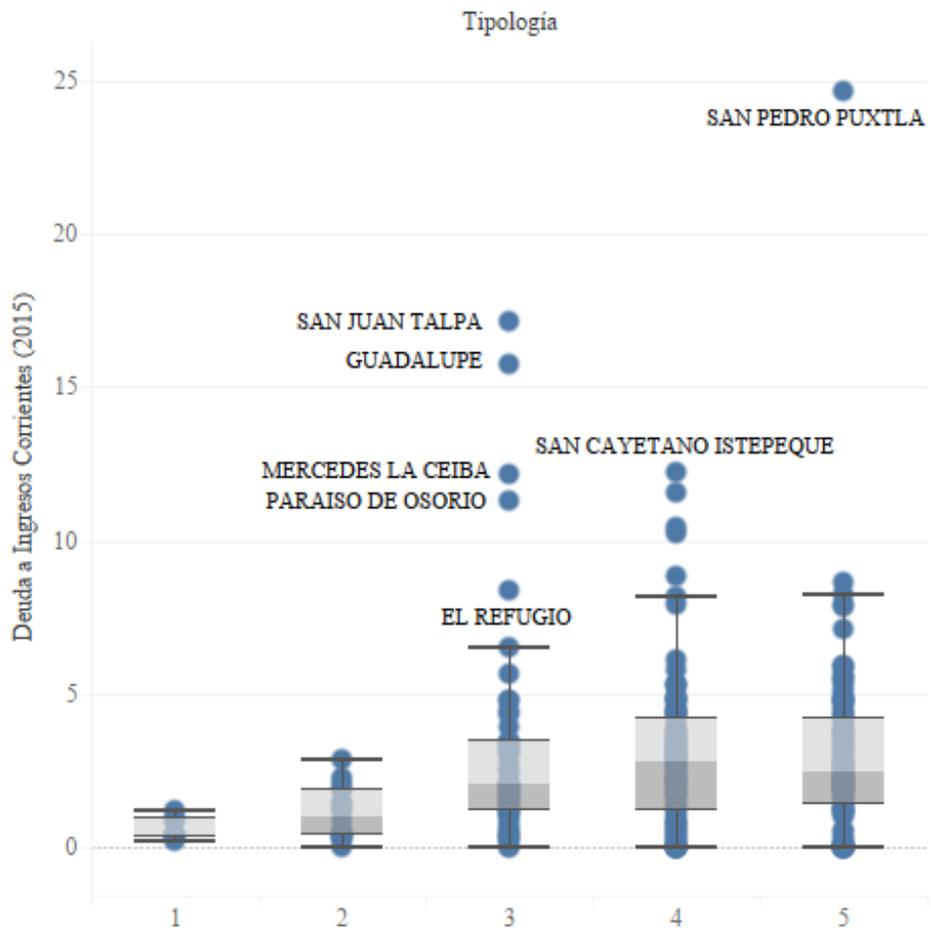
Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ministerio de Hacienda y a Tipología Municipal PROMURES/GTZ(2009)

Anexo 4: Distribución de saldo de deuda a ingresos corrientes por Departamento (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Ministerio de Hacienda

Anexo 5: Distribución de saldo de deuda a ingresos corrientes por tipología (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Ministerio de Hacienda