



POLICY BRIEF No. 3 ANÁLISIS Y FUNCIONAMIENTO DEL FODES Y PERSPECTIVAS

Marzo de 2022

Los municipios se constituyen como parte fundamental de la estructura territorial del Estado salvadoreño. Su adecuada organización, administración y el cumplimiento de las funciones que les otorgan las leyes de la República se traducen en desarrollo para las comunidades y sus habitantes. En los últimos años, la gestión municipal ha estado en la agenda de país. La forma en la que el Gobierno Central y la Asamblea Legislativa ha administrado la entrega y control del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) a los municipios ha impactado las finanzas de estas entidades y, consecuentemente, el desarrollo de los mismos.

A partir de noviembre de 2021, la Asamblea Legislativa, a iniciativa de funcionarios del Ejecutivo, ha gestado diversas iniciativas legales que generaron cambios trascendentales en el manejo y financiamiento de las municipalidades para los próximos años. Así, se aprobaron reformas a la Ley del FODES, la Ley de Disolución y Liquidación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM), entre otras reformas relevantes.

En este marco, el Consorcio Académico para el Fortalecimiento del Estado de Derecho llevó a cabo el 3 de diciembre de 2021 el segundo Foro Universitario sobre Desarrollo Municipal denominado "Análisis y funcionamiento del FODES y perspectivas", en el cual se realizó un análisis de las finanzas municipales y el funcionamiento de la Ley del FODES, a la luz de las reformas legales en temas municipales realizadas por la Legislatura 2021 – 2024.

En el presente *Policy Brief* se expondrá una síntesis de los temas abordados en dicho Foro: 1) Principales elementos que caracterizan las finanzas municipales; y 2) Análisis del cambio de la Ley del FODES y sus efectos en el desarrollo municipal. Para abordar estas temáticas se contó con la valiosa participación del Mtro. Francisco Bolaños, Investigador, Maestro en Estudios de Desarrollo y el Lic. Rafael Góchez, Economista.

I. Principales elementos que caracterizan las finanzas municipales

Exposición realizada por el Mtro. Francisco Bolaños Investigador, Maestro en Estudios de Desarrollo

Los elementos de las finanzas municipales se componen por los ingresos y los gastos. La mayor parte de los ingresos del sector municipal en El Salvador corresponden a los ingresos corrientes, siendo esto alrededor de la mitad de estos ingresos. Por otro lado, una tercera parte del sector municipal son los ingresos de capital, los cuales en su mayor parte están formados por el 75 % de las transferencias del FODES. El resto de los ingresos de las municipalidades está conformado por deuda pública municipal y por las contribuciones especiales, las cuales no son muy comunes, por lo que su aporte es bastante bajo.

Al analizar la composición de la recaudación, el grueso de los ingresos municipales son los ingresos

corrientes, específicamente: i) los ingresos tributarios (impuestos); ii) ingresos no tributarios cobrados para la prestación de servicios (tasas); iii) venta de bienes y servicios, y, iv) transferencias corrientes. Por tipo de municipio, se presentan diferencias importantes entre municipios y de ahí se puede determinar su dependencia de las transferencias como el FODES.

Por otra parte, el principal tipo de gasto del sector municipal es en primer lugar, los gastos corrientes, los cuales sirven para sufragar los costos de funcionamiento de la municipalidad, dentro de los cuales se incluye el pago de personal de las alcaldías y la prestación de los servicios básicos, los cuales, según estudios realizados, han ido incrementando en el tiempo; en segundo lugar, se encuentran los gastos de capital, los cuales están formados por los gastos de inversión, como infraestructura y capital humano; en tercer lugar, están los gastos en amortización de deuda (pago del servicio de la deuda, sin cubrir intereses).

En este análisis es necesario considerar lo siguiente:

¿Son los ingresos suficientes para cubrir los gastos del sector municipal? En general, históricamente para el sector municipal los ingresos corrientes no han sido suficientes para cubrir los gastos corrientes. Los municipios más grandes son los que tienen un buen balance general y logran salir de los gastos sin mayor problema. En el caso de los municipios más pequeños y pobres, estos tienen un balance negativo, ya que sus ingresos corrientes no son capaces de cubrir sus gastos corrientes; dependen de la contratación de deuda y de las transferencias del FODES para poder cubrir los gastos de su funcionamiento.

En conclusión, se hizo énfasis en la importancia de las transferencias, como el FODES, para las finanzas municipales de las localidades más pequeñas, con menos población y con menor nivel de desarrollo económico y social. Debido a lo anterior, el Mtro. Bolaños destacó "la importancia de revisar los criterios de distribución del FODES ya que los criterios son los mismos que se tenían en la Ley, pero además de revisar los criterios es necesario que se utilice información actualizada para la distribución".

II. Análisis del cambio de la Ley del FODES y sus efectos en el desarrollo municipal

Exposición realizada por el Lic. Rafael Góchez Economista

En términos políticos, la reforma a la Ley del FODES se justificó principalmente en la incapacidad de los municipios de gestionar los recursos asignados desde el Gobierno Central para el desarrollo económico y social. Se ha considerado que en algunas de las municipalidades los proyectos no respondían a las necesidades de las comunidades. En ese sentido, la percepción que el FODES no llega adecuadamente a las municipalidades ha propiciado la negación del desarrollo y la autonomía municipal, así como ha alimentado un pensamiento más centralista, en el sentido que el mejor administrador de los fondos es el Gobierno Central. Cabe señalar que no existen evaluaciones fiables que permitan conocer cuál es el impacto que el FODES tuvo del 2006 al 2020.

Dado el desequilibrio fiscal que tienen las finanzas del gobierno, el recorte del FODES puede analizarse desde una perspectiva de ajuste fiscal, ya que hay una reducción en términos absolutos del mismo. Aunque buena parte de los fondos se han asignado a la DOM, hay una disminución significativa en los

montos generales. Sin embargo, esta reducción ha tenido un impacto significativo en las finanzas de las municipalidades más pobres, las cuales utilizaban este tipo de ingreso para complementar el pago de sus gastos.

Con base en lo anterior, dado que el FODES no se apreció bajo un criterio de desarrollo municipal, tanto por los administradores como por la ciudadanía misma, su uso inadecuado por algunas municipalidades dio lugar a que no existan discusiones en defensa del FODES y del desarrollo local, realizándose el cambio de esta legislación sin mayor profundización en el análisis.

En síntesis, el Lic. Rafael Góchez señaló que con la reducción del FODES puede existir una reducción del personal en las municipalidades, así como una baja de calidad en los servicios públicos. Asimismo, señaló que se espera un aumento de la migración interna y crecimiento del trabajo informal. Finalmente, destacó que la academia debe tomar un papel más activo en este tipo de situaciones, donde se busque educar e informar a la ciudadanía y con ello, sentar bases para dar a conocer la importancia del rol que desempeñan los gobiernos locales.

III. Consideraciones finales

Algunas conclusiones que se derivan de las exposiciones detalladas, se sintetizan a continuación:

- La reforma a la Ley del FODES que reduce los montos de transferencias a las municipalidades ha impactado las finanzas de los municipios, especialmente las de aquellos que son más pequeños y con menos desarrollo económico; menos asignación de recursos se traduce en menos autonomía económica para este tipo de municipios, afectando los proyectos de desarrollo local.
- Las finanzas municipales varían de acuerdo a las características particulares de cada municipio. Una tipología de municipios (considerando población, nivel de desarrollo, actividades económicas importantes), abordado desde el ordenamiento jurídico (leyes y reglamentos) permitiría orientar de mejor manera la toma de decisiones a nivel municipal.
- La importancia de transferencias como el FODES es más estratégico para municipalidades pequeñas y con menor desarrollo económico.

