



## POLICY BRIEF No. 2 MUNICIPIO, AUTONOMÍA MUNICIPAL Y FINANCIAMIENTO

Enero 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 por 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, conformado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), el Centro de Investigación para la Democracia (CIDEMO) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), llevó a cabo 2 Foros Universitarios entre noviembre y diciembre de 2021 que tuvieron como eje central el desarrollo municipal, a fin de comprender de manera integral el funcionamiento de las municipalidades, el impacto de las diversas reformas legales que se han realizado a la fecha por parte de la Legislatura 2021 – 2024 y las oportunidades de mejora que puedan salir de estos análisis.

En el presente *Policy Brief* se abordan los siguientes temas: 1) la autonomía municipal en el ordenamiento jurídico salvadoreño; 2) las reformas al funcionamiento de las municipalidades y su impacto en la autonomía y el desarrollo municipal; y 3) municipios distintos, ¿se necesitan competencias diferentes?. Estas temáticas fueron analizadas en el primer Foro Universitario sobre Desarrollo Municipal denominado "Municipio, autonomía municipal y financiamiento", realizado el 17 de noviembre de 2021 en el cual se contó con la valiosa participación del Mtro. Rosendo Manzano, Consultor; la Mtra. Flora Blandón, Directora de la Maestría de Desarrollo Territorial de la UCA y el Sr. Carlos Rodríguez de FUNDAUNGO.

### I. La autonomía municipal en el ordenamiento jurídico salvadoreño

**Exposición realizada por el Mtro. Rosendo Manzano, Consultor**

La autonomía municipal es abordada desde las Constituciones salvadoreñas de los siglos XIX y XX. Las municipalidades dependían del Ministerio del Interior y de las Gobernaciones departamentales.

En este punto se aclara que cuando se habla de autonomía se hace referencia a la capacidad que tiene un ente para darse su propia organización, funcionamiento administrativo y manejo de las finanzas.

En la Constitución de 1983 (en los artículos del 202 al 207) se resalta aún más el tema de la autonomía municipal. En el Informe Único del Proyecto de la Constitución de 1983 se señala que la Comisión

“redactó con bastante detalle las materias relativas al funcionamiento de los municipios, especialmente en lo que se refiere a autonomía”. Además, se establece que “esta autonomía debe ser ejercitada en colaboración con todas las demás instituciones del Estado”. Se regulan con más detalle, respecto de Constituciones anteriores, aspectos como la autonomía en lo económico, técnico y administrativo, y la colaboración en los planes de desarrollo nacional y regional.

En el ámbito legal, las municipalidades se rigen por leyes que regulan distintos ámbitos, entre las que encontramos:

- a) El Código Municipal (1986), donde se establecen los principios generales para la organización, funcionamiento y ejercicio de facultades autónomas de estas entidades. Se trata de una herramienta que desarrolla de manera más explícita lo establecido en la Constitución y ayuda a las municipalidades a tomar sus decisiones en los ámbitos económico, técnico, administrativo y político. En este Código también se regulan los instrumentos jurídicos propios de los municipios, como las ordenanzas municipales, los reglamentos internos y los acuerdos municipales.
- b) Para la regulación de impuestos municipales, tasas y contribuciones municipales se crea la Ley General Tributaria Municipal (1991). Cabe señalar que a partir del artículo 207 inciso 3 de la Constitución se establece la creación de un Fondo de Desarrollo Económico y Social, cuyo monto y mecanismos de uso se establecerán en una ley secundaria.
- c) La Ley de la Carrera Administrativa Municipal (2006), la cual regula el nombramiento y remoción de funcionarios y empleados de las dependencias municipales.

En síntesis, el Lic. Rosendo Manzano señaló que, si bien desde hace aproximadamente 35 años se comenzó a dotar a las municipalidades de instrumentos jurídicos para desarrollar una autonomía municipal, esta ha sido limitada por una serie de factores, entre los que destacó el hecho que los Concejos Municipales no han priorizado planes de recuperación de la mora tributaria, ni han ejecutado otras iniciativas que permitan a la

municipalidad tener mayor recolección de ingresos económicos y, de esa forma, lograr autonomía.

## II. Las reformas al funcionamiento de las municipalidades y su impacto en la autonomía y el desarrollo municipal

---

**Exposición realizada por la Mtra. Flora Blandón**  
*Directora de la Maestría de Desarrollo Territorial de la UCA*

Los municipios han estado sometidos a diversos y recientes procesos que han limitado mucho la forma en la que desarrollan sus actividades. Entre ellos es posible mencionar:

- a) Los retrasos periódicos en la entrega del FODES, lo cual ha limitado la gestión de las municipalidades y generó ciertas dificultades a la población en el marco del desarrollo local.
- b) La creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM), la cual genera una concentración y centralización de recursos en manos del Órgano Ejecutivo. Esto afecta las municipalidades, ya que la cercanía con la población es lo que brindaba a los municipios la posibilidad de responder de mejor manera a las demandas presentadas. Con esta reforma, los temas de infraestructura ya no corresponden al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), pasando a manos de la DOM, con la colaboración del Ministerio de Obras Públicas.
- c) La disolución del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). Este acto se dio a partir del retiro de sus facultades para la distribución del FODES a las municipalidades. Sin embargo, hay que considerar que esta no era la única competencia, pues la Ley Orgánica del ISDEM le otorgaba varias funciones importantes para el desarrollo local, entre ellas, brindar asesoría técnica a las municipalidades, en ámbitos organizativo, funcionamiento, planificación y financiero.
- d) Derogación de la Ley FODES y la emisión de una nueva. Esto supone un ahogamiento del desarrollo de los municipios, ya que se reduce

la asignación a municipios del 10 % al 1.5 % de los ingresos corrientes netos del Estado.

Al considerar las reformas realizadas al funcionamiento de las municipalidades, algunos sectores podrían afirmar que la autonomía municipal no se está viendo afectada por ellas, ya que las autoridades municipales conservan facultades como la contratación o despido de empleados, o la decisión sobre el uso de los fondos que reciben. Sin embargo, la reducción en la asignación del FODES tiene un impacto negativo en los municipios más pobres; existen muchas municipalidades cuya asignación del FODES superaba la recaudación tributaria propia. Así, se ven afectados los proyectos de desarrollo municipal.

Con base en las consideraciones anteriores, la Mtra. Flora Blandón, planteó que uno de los grandes desafíos es la articulación de esfuerzos a nivel nacional y municipal, haciendo que la población, desde sus territorios y de manera organizada, se interese y haga propios los problemas que existen en el nivel local. Por ello, destacó que es necesario promover una verdadera participación ciudadana, donde la población tenga incidencia en la forma en que se abordan los problemas, desde el gobierno local.

### III. Municipios distintos, ¿se necesitan competencias diferentes?

**Exposición realizada por el Sr. Carlos Rodríguez, FUNDAUNGO**

Una definición jurídica de las municipalidades nos hace pensar que todas son iguales y, por tanto, todas deben cumplir las mismas funciones, independientemente de las situaciones particulares que hacen difícil cumplir dichas asignaciones. En el diseño de políticas públicas que involucran a los municipios o de la normativa que estos tienen que aplicar, no se suele tener en cuenta las diferencias en las características de cada uno de los municipios. Hay excepciones, como la Ley FODES, que establece criterios especiales para su aplicación, como población, equidad, pobreza y extensión territorial. Por tanto, es importante tener claro que cuando hablamos de municipios, no estamos haciendo

referencia a formaciones parecidas y en igualdad de condiciones, por lo tanto, las decisiones que se tomen sobre los municipios deben ser moduladas atendiendo a las diferencias que existen entre ellos.

Una discusión importante sobre las reformas que impactan el desarrollo municipal se ha centrado en cuánto dinero se les otorga a los municipios, dejando a un lado el punto sobre las responsabilidades asignadas a cada municipalidad. Debe existir una correlación y discusión paralela entre las competencias asignadas y el dinero que se le otorga a una municipalidad para cumplirlas. Debe considerarse si las formas en que se asignan responsabilidades a los municipios es demasiado simplista y se pretende que todos los municipios hagan las mismas cosas, cuando quizá no todos gozan de la misma capacidad. Las poblaciones de cada municipalidad son muy distintas entre sí y este es otro factor que impacta el desarrollo.

Las poblaciones de cada municipalidad determinan las características urbanas y rurales del territorio y los recursos que necesitan para su mantenimiento: iluminación, aseo, obras de infraestructura, entre otros aspectos. Para que los municipios funcionen se necesitan de recursos muy detallados, orientados a cubrir las necesidades que requieren los servicios que prestan. Así, es necesario tratar a cada una de las municipalidades de manera distinta.

En síntesis, el Sr. Carlos Rodríguez plantea que cada uno de los municipios tienen varias características que hacen que sean estructuralmente distintos entre sí: El tamaño de su población y como ellas se distribuyen entre urbanas y rurales; las concentraciones de personas en zonas y las características especiales de los asentamientos; las actividades económicas principales; las diferencias en las contribuciones tributarias que hace la población; las centralidades urbanas desarrolladas; estas son solo algunas de las cuestiones que marcan diferencias entre municipios. Considerando estos aspectos, no puede exigirse lo mismo a todas las municipalidades; todas deben prestar servicios básicos, pero debe considerarse los diferentes factores que las afectan y adecuar las competencias a las particularidades de cada municipio.

## IV. Consideraciones finales

---

Algunas de las conclusiones a las que puede llegarse a partir de las exposiciones antes detalladas, son:

- Desde la Constitución de 1983 se abordan los aspectos fundamentales de la autonomía municipal; posteriormente, a través de la legislación secundaria, se ha dotado a los municipios de instrumentos jurídicos para desarrollar la independencia en los ámbitos administrativos, financieros y regulatorios. Los Concejos Municipales deben priorizar acciones que les permitan mejorar sus gestiones financieras, a fin de ganar autonomía.
- Para enfrentar los retos que se le plantean a cada municipio es necesario fomentar la participación ciudadana, con el objeto que exista una mejor articulación de esfuerzos en la búsqueda de soluciones integrales que beneficien a las comunidades.
- El tamaño poblacional impacta en el desarrollo de capacidades y el cumplimiento de responsabilidades de las municipalidades. Los municipios deben tratarse de manera distinta dependiendo de su tamaño poblacional, el desarrollo del área urbana, las capacidades económicas, entre otros aspectos relevantes.

