

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL

**FINANCIAMIENTO
PARA EL DESARROLLO LOCAL
EN EL SALVADOR**

**Informe de la situación durante el período
2003-2005**

Documento de Trabajo

San Salvador, diciembre 2005.

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL -RDL-

SACDEL
FUNDAMUNI
FUNDAUNGO
FUNDE
FUSAI

Cuadernos de Trabajo

**Financiamiento para el Desarrollo Local
en El Salvador**

**Informe de la situación durante el período
2003-2005**

San Salvador, diciembre 2005.

INDICE

Presentación	1
1. ANÁLISIS DEL FONDO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS (FODES)	2
1.1 Evolución del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios	2
1.2 Comportamiento y composición de la Transferencia del Gobierno Central a las Municipalidades.	7
1.3 Destino y utilización de la transferencia	9
2. LOS INGRESOS MUNICIPALES. NIVEL Y ESTRUCTURA	10
2.1 Leyes de impuestos municipales	10
2.2 Ingresos por impuestos municipales	11
2.3 Ingresos por tasas y derechos municipales	14
2.4 Ingresos municipales según el tamaño de Municipios.	18
2.5 Endeudamiento municipal	23
2.6 La Propuesta de CONADEL	27
3. EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA	28
4. EL FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL, FOVIAL	30
CONCLUSIONES Y DESAFIOS	34
ANEXOS	39

GLOSARIO

COMURES	<i>Corporación de Municipalidades de El Salvador</i>
CONADEL	<i>Comisión Nacional de Desarrollo Local</i>
FODES	<i>Fondo de Desarrollo Económico y Social</i>
FOVIAL	<i>Fondo de Conservación Vial</i>
FUNDAMUNI	<i>Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador</i>
FUNDAUNGO	<i>Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo</i>
FUNDE	<i>Fundación Nacional para el Desarrollo</i>
FUSAI	<i>Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral</i>
ISDEM	<i>Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal</i>
SACDEL <i>Desarrollo Local</i>	<i>Sistema de Asesoría y Capacitación para el</i>
RDL	<i>Red para el Desarrollo Local de El Salvador</i>

PRESENTACION

La Red para el Desarrollo Local -RDL- de El Salvador desea compartir sus Cuadernos de Trabajo, que brindan información y análisis para abordar distintos temas relacionados con el desarrollo local y la descentralización del Estado.

Este documento presenta el análisis en proceso de la RDL sobre la situación del Financiamiento para el Desarrollo Local en El Salvador durante el período 2003-2005, sus tendencias, desafíos y perspectivas de avance.

Para el desarrollo del estudio se tomó como antecedentes y punto de partida el capítulo cuatro del análisis presentado por la Red para el Desarrollo Local (RDL), “El Salvador, Desarrollo Local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos”, correspondiente al período 1999-2002, publicado en el 2003.

También se utilizó como insumo básico la información recopilada por parte del Observatorio Ciudadano para el Desarrollo Local y la Descentralización, proyecto que impulsa la RDL. Se consultaron diversos estudios y publicaciones que contienen aportes relevantes para la comprensión del tema. Se realizaron consultas y entrevistas a informantes claves de instituciones como COMURES, FISDL, Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa y Ministerio de Hacienda.

Se utilizó además, como insumo importante para el análisis cuantitativo la base de datos sobre ingresos y egresos generada por los sistemas de información de la Dirección General de contabilidad Gubernamental, sobre la base de la información que de manera periódica envían las municipalidades que cuentan con el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

El contenido de este documento comprende el análisis de los aspectos fundamentales en el financiamiento para el Desarrollo Local: El Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), los ingresos por Impuestos, tasas y derechos municipales, la situación del endeudamiento municipal, el Impuesto Predial como fuente posible de financiamiento, las competencias y el financiamiento para el mantenimiento de la red vial (FOVIAL).

La RDL espera que los aportes de este documento contribuyan a llevar adelante la reflexión y el debate en torno a uno de los temas más importantes que está planteado en la Agenda Nacional del Desarrollo Local.

-Esta publicación se realiza con el apoyo de Diakonía Suecia y el PNUD-

1. ANÁLISIS DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS (FODES)

1.1 Evolución del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

El FODES es el Fondo constituido por las transferencias de recursos financieros del presupuesto nacional que por ley corresponde a las municipalidades del país.

La Ley del FODES fue aprobada el 8 septiembre de 1988, por medio del Decreto Legislativo No. 74, mediante el cual se asignó el monto inicial de la transferencia por valor de ¢ 25 millones de colones ó US\$ 2,857,142.80 provenientes de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Estado, equivalente a aproximadamente a 0.97% del mismo. (Ref. en Anexo No.1)

Entre los años 1988 y 2005 la Ley FODES ha experimentado un total de seis reformas y dos interpretaciones auténticas de diferentes artículos. El anexo No. 1 contiene la cronología de los principales cambios y modificaciones introducidos durante los diecisiete años de funcionamiento, con sus respectivas referencias.

Una de las principales reformas fue en 1997 como resultado de un importante proceso de cabildeo de los alcaldes, varias ONGs y COMURES, con las distintas fracciones legislativas. Como resultado de esta reforma, la transferencia del Estado a los municipios se incrementó al 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto, a partir del ejercicio fiscal de 1998. Además se modificaron los criterios de distribución y quedaron establecidos de la siguiente forma: población el 80%, extensión territorial el 15%, y esfuerzo fiscal el 5%.

En 1998 se modificaron nuevamente los criterios de asignación del FODES, de la siguiente manera: el 50% se distribuye en forma inversamente proporcional a la población; el 25% se distribuye entre los 262 municipios en forma equitativa; el 20% de acuerdo a los indicadores de pobreza generados a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), y el 5% en forma proporcional a la

Al analizar la aplicación práctica de estos criterios, se perciben serias incongruencias en términos de una distribución equitativa que abone en la superación de los desequilibrios territoriales. Por ejemplo, el municipio de Antiguo Cuscatlán que es el municipio cuyos habitantes cuentan con el mayor ingreso anual per-cápita del país (\$5,352.00), recibe casi la misma cantidad de transferencias por habitante (\$19.00) que Ilobasco (\$18.00), cuyos habitantes tienen un ingreso seis veces menor (\$852.00); de igual manera, San José Villanueva, en el departamento de La Libertad, recibe cuatro veces por habitante (\$121.00) que su vecino municipio de Jayaque (\$31.00), pese a que el ingreso promedio anual de sus habitantes es similar, \$804.00 y \$787.00 respectivamente.

Estas claras inequidades se deben principalmente al sobre dimensionamiento que tiene la variable población (en términos inversos) en los criterios de distribución del FODES, sustentado esto en el supuesto de que las alcaldías de municipios con menor cantidad de habitantes tienen menores capacidades de autofinanciamiento que los municipios más poblados.¹

En algunos casos este es un argumento valedero, sin embargo, no puede dejar de conjugarse y relativizarse con el resto de criterios, especialmente con el de nivel de pobreza, que tiene una ponderación mucho menor en los actuales criterios.

Por otra parte, en la misma reforma de 1998, se estipuló que el fondo se canalizaría a través de dos entidades: por medio del ISDEM, se trasladarían los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y por medio del FISDL, los recursos externos

Hasta en 1998 fue emitido y aprobado el respectivo Reglamento de la Ley de Creación del FODES por Decreto Ejecutivo, con el que se facilita y asegura la

En las reformas de 1998 y 1999 se estableció incluir dentro del monto total del FODES, la asignación de cinco millones de colones anuales (US\$571,428.57) para cada una de las siguientes instituciones: ISDEM, FISDL y COMURES.

En el 2004, en el marco de las discusiones para la aprobación del presupuesto nacional, se da otra reforma a la ley del FODES, que establece un incremento de un punto porcentual (1%) a las transferencias, lo que implica pasar de un 6% a un 7%. Sin embargo, por darse a mediados del año y por las limitaciones presupuestarias, se acordó que para el año en curso (2004) únicamente se trasladarían US\$ 9.5 millones adicionales, lo que implicó, llegar al 6.35% del presupuesto, y a partir del 2005, se hizo efectivo el 7%.

Este es un cambio importante dentro del periodo en estudio, que se refleja en el anexo No. 1

Tal como se muestra en el siguiente apartado, las transferencias del FODES, de 1998 al 2005 han venido siendo trasladadas en mayor proporción del Fondo General de la Nación (a través del ISDEM) y en menos proporción de los recursos provenientes del financiamiento externo (a través del FISDL). Esto garantiza un mejor cumplimiento de lo estipulado en la ley del FODES.

¹Ver Rodríguez, Marcos: Fundamento y Análisis de la Ejecución del FODES como Herramienta del Desarrollo Local.

El incremento de la transferencia del Fondo al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto en 1998 y el incremento en un punto, (7%) en el 2004, son los avances más importantes en el proceso de descentralización del Estado y el desarrollo local, en materia de financiamiento, en los últimos siete años. En ambos casos hubo una dura oposición por parte del gobierno que, lo llevó a confrontar con el resto de gobiernos locales y hasta con la corte suprema de justicia.

Durante el periodo de análisis (2003-2005), el incremento en las transferencias del FODES, es el tema que más debate y confrontación generó entre los diferentes niveles y órganos del Estado. Su accidentado proceso evidenció una concepción centralizada del Estado, y que excluye a los municipios como partes de éste.

El debate al respecto se dio a partir de la demanda de las municipalidades del país, de incrementar del 6% al 8% de los ingresos corrientes del Presupuesto, la partida destinada para el FODES.

Este debate, que provocó mucha confrontación entre el gobierno central y las alcaldías, se trasladó posteriormente al proceso de aprobación del Presupuesto para el 2004, convirtiéndose en una situación de confrontación entre el órgano ejecutivo y el legislativo, y en uno de los temas que mantuvo entrampada la aprobación del mismo por casi 9 meses.

El Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y el Presidente Francisco Flores, rechazó la solicitud de las municipalidades, aduciendo que el incremento del FODES repercutiría en la reducción presupuestaria de las áreas sociales, particularmente Salud y Educación. Un argumento que, de ser sustentado, tendría negativa en la ciudadanía. Para lograrlo, el gobierno emprendió una campaña en los medios de comunicación masivos, que inducía a pensar en que tal incremento llevaría al país a una crisis presupuestaria.

No obstante, la Asamblea Legislativa, aprobó el 26 de Junio, el Decreto 49, mediante el cual se reformaba la Ley del FODES, incrementando la transferencia de los recursos del gobierno central a las municipalidades del 6% al 8% de los ingresos corrientes del presupuesto de la nación.

El ejecutivo por su parte, mantuvo cerrada oposición al incremento y, el 15 de julio/2003 vetó el decreto legislativo (49), argumentando no solo la limitación de recursos económicos sino también “razones de inconstitucionalidad fundadas en la parte de la Asamblea Legislativa al haberse adjudicado ésta, “competencias en materia presupuestaria, exclusivas del

2

² Flores veta más recursos para alcaldías. La Prensa Gráfica, 16 junio de 2003

Los argumentos de inconstitucionalidad fueron rápidamente superados, ya que la Corte Suprema de Justicia había fallado en febrero del 2002 -en una demanda que pedía declarar la inconstitucionalidad del FODES, -que la Asamblea Legislativa sí podía destinar recursos para el Fondo municipal.³

En un hecho histórico, el 30 de julio los partidos políticos de la oposición aprobaron con 56 votos, la superación del veto presidencial, reiterando el incremento de fondos a las alcaldías del país.

Siguió un periodo de debates entre diputados y funcionarios del gobierno central, una fuerte campaña de amenazas de recortes presupuestarios de parte del ejecutivo, pronunciamientos de apoyo al incremento de parte de los alcaldes; hasta que el 11 de agosto, el Presidente Flores interpuso un recurso ante la Corte Suprema de Justicia alegando esta vez, que si bien “nadie discute que la Asamblea Legislativa tiene potestad para asignar fondos a las alcaldías”, la Constitución establece “que en materia presupuestaria tiene que haber necesariamente acuerdo entre el legislativo y el Ejecutivo”.⁴

La Corte, tras escuchar los argumentos del ejecutivo y de la Asamblea, emitió su fallo, el 24 de septiembre, declarando inconstitucional – con cuatro votos a favor y uno en contra - el Decreto 49. Sus argumentos sin embargo, no respondieron a las razones planteadas por el órgano ejecutivo, sino que se basaron en que el decreto en mención, asignaba fondos a instancias como COMURES, ISDEM y FISDL, y que la Ley de Creación del FODES autorizaba los fondos únicamente para las municipalidades⁵.

Con este argumento, la Corte evadió pronunciarse sobre el tema de fondo, y encontró una salida fácil al problema planteado, esto provocó un nuevo decreto de la Asamblea, el 25 de septiembre, aprobado con 56 votos (Decreto 139), con el que sobrepasa las objeciones hechas por la Corte y concede nuevamente el incremento al 8% para las alcaldías. Quince días después, el 10 de octubre, el Presidente Flores vetó nuevamente el Decreto, esgrimiendo doce argumentos, ocho de inconstitucionalidad y cuatro de inconveniencia.

Aun cuando hubo indicios de negociación entre el Ejecutivo, los partidos políticos y las municipalidades, no hubo un resultado positivo en todo el 2003.

En medio de los intentos de negociación, se llegó al XIX Congreso de COMURES (el 22 de enero 2004) y, el Presidente Flores en su discurso inaugural, rechazó nuevamente el aumento en los recursos a los municipios, argumentando la difícil

³ Resolución I-98 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 19 febrero/2002

⁴ La Prensa Gráfica, 12 de agosto de 2003

⁵ Resolución I-2003, Sala de Constitucional de la CSJ, 24 septiembre 2003

La inflexibilidad del Presidente Flores y las presiones de los alcaldes por el incremento se mantuvieron hasta el final de su mandato.

A pocos días de asumir la presidencia, el Presidente Saca, ante el entrapamiento en la aprobación del Presupuesto para el año en curso, se reunió con los dirigentes de los partidos de oposición y llegaron al acuerdo de modificar la ley FODES para que a partir del 2005, las transferencias se incrementaran en un punto, o sea al 7% de los ingresos corrientes del Estado.

Y el año en curso, 2004 se resolvería a través de un incremento de \$9.5 millones de dólares. Este acuerdo se hizo efectivo dentro de la aprobación del presupuesto, a mediados de junio 2004, después de casi un año de conflicto y negociaciones.

Cuadro No 1

CRONOLOGIA DE PROCESO APROBACIÓN INCREMENTO FODES 2003-2004

Fecha	Acontecimiento
26 junio/2003	La Asamblea Legislativa aprobó el Decreto 49, mediante el cual se incrementaría el FODES, al 8% del presupuesto general de la nación.
16 julio/2003	El Presidente Flores vetó el Decreto Legislativo
30 julio/2003	La Asamblea Legislativa superó el veto presidencial.
11 agosto/2003	El Ejecutivo interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia
24 septiembre/03	La Corte suprema de Justicia declaró inconstitucional el Decreto 49
26 septiembre/03	Asamblea aprobó un nuevo Decreto que concede el incremento al 8%. Presidente Flores veta nuevamente el incremento al FODES
10 octubre/03	Presidente Flores reafirmó su rechazo al incremento en el Congreso de COMURES
23 de enero/04	Se logró acuerdo con la Administración del Presidente Saca de incrementar en 1% el FODES
2 junio/04	Asamblea Legislativa aprobó el Presupuesto General de la Nación que incluye un incremento al 7% de los ingresos corrientes para el FODES a partir del 2005.
17 junio/04	

1.2 Comportamiento y composición de la transferencia del Gobierno Central a las Municipalidades

En el cuadro No. 2, se refleja la evolución de la transferencia del Gobierno Central a las municipalidades en el período 1997-2004, en cuanto al incremento en el monto y porcentaje de los fondos asignados⁶, así como la reducción de la dependencia de los fondos externos para el cumplimiento de lo establecido en la ley del FODES (mayor transferencia a través del ISDEM).

Además se han estimado algunas relaciones entre la transferencia, los ingresos corrientes y el PIB para medir el peso relativo de su importancia respecto a las dos últimas variables durante el mismo período. Como puede verse en el siguiente cuadro, si bien el comportamiento del monto de la transferencia es creciente y supera al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto en el 2004, todavía constituye una fracción muy pequeña ya que no alcanza el 1% del PIB, entre los -2004 (cuadro No.2)

⁶ El cálculo de la transferencia se hace después de deducir al presupuesto del Estado, el valor de las partidas de gasto relacionadas con: devoluciones de Impuestos sobre la renta; devoluciones del impuesto al Valor Agregado a los exportadores; devolución de impuestos a exportadores equivalente al 6% del valor FOB de las exportaciones (Draw Back), entre otros.

Cuadro No 2 En Millones de Dólares y Porcentajes

Conceptos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto General de la Nación (PGN)	\$1,748.80	\$1,895.20	\$1,951.90	\$2,082.80	\$2,216.30	\$2,504.10	\$2,486.70	\$2,783.90
Ingresos corrientes del PGN	\$1,461.00	\$1,469.40	\$1,533.40	\$1,698.00	\$1,755.50	\$1,791.60	\$1,816.20	\$1,960.00
Monto Total de Transferencia	\$14.28	\$83.20	\$89.90	\$97.40	\$102.10	\$106.30	\$108.50	\$124.40
Vía ISDEM (Ministerio de Hacienda)	\$14.14	\$50.30	\$56.20	\$82.80	\$97.30	\$99.70	\$104.30	\$122.10
Vía FISDL (Recursos externos)	-	\$31.80	\$32.00	\$12.90	\$3.10	\$4.90	\$2.50	\$0.60
Aporte a ISDEM, FISDL y COMURES	\$0.13	\$1.10	\$1.70	\$1.70	\$1.70	\$1.70	\$1.70	\$1.70
Transferencia Total / Ingresos Corrientes PGN	0.97%	5.66%	5.86%	5.74%	5.82%	5.93%	5.97%	6.35%
Transferencia recursos propios / Ingresos Corrientes PGN	0.97%	3.50%	3.78%	4.98%	5.64%	5.66%	5.84%	6.32%
Transferencia en relación al PIB	0.13%	0.69%	0.72%	0.74%	0.72%	0.74%	0.72%	0.79%

Fuente: Elaborado en base a Sumarios de la Ley de Presupuesto General de la Nación y presupuestos del FISDL, ISDEM y COMURES y “Estudio sobre las finanzas municipales en El Salvador 1997-2001. FUNDAUNGO”.

El aumento en el monto total de la transferencia se ha visto reflejado en una mayor participación en los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, el cual ha aumentado de menos del 1% al 6.35% entre los años 1997-2004 incluyendo los aportes que se asignan a ISDEM, FISDL y COMURES.

Es importante destacar que en el período 1998-2003, el monto de la transferencia no alcanzó a cubrir el 6% señalado por la Ley FODES, es a partir del año 2004 que se supera este porcentaje como producto de la asignación extraordinaria de \$9.5 millones al Fondo, aprobada por la Asamblea Legislativa en cumplimiento del compromiso político para la aprobación del presupuesto general de la nación.

Como parte de esa misma reforma (D.L. No.348 del 17 de Junio 2004), a partir del ejercicio fiscal 2005 en adelante el porcentaje de la transferencia se incrementó al 7% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto de la Nación.

Por otra parte, como se menciona al inicio de este apartado, hay una tendencia creciente en el porcentaje de la transferencia utilizando recursos propios procedentes de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación versus los recursos provenientes de la cooperación internacional. En 1997 el porcentaje de recursos propios transferidos a las municipalidades fue de apenas el 0.97%, siete años después en el 2004, alcanzó el 6.32%.

Este reacomodo en las fuentes de financiamiento nos indica que la transferencia después de ser cubierta con un 60.4% de recursos propios en 1998 (aporte por \$50.3 millones de los ingresos corrientes respecto al total de la transferencia por \$83.2), está siendo financiada con el casi 100% de los ingresos corrientes del presupuesto desde el año 2004, con ello se ha logrado reducir sustancialmente el condicionamiento del desembolso del FODES a la disponibilidad de fondos externos.

En concordancia con lo antes indicado, obsérvese en el cuadro No.2, que la transferencia del Gobierno Central a las municipalidades, canalizada a través del ISDEM (recursos que recibe directamente del Ministerio de Hacienda) pasan de un monto de \$50.3 millones anuales en 1998 a la cantidad de \$122.1 millones en el ejercicio fiscal 2004, es decir su valor se multiplicó casi dos veces y medio en siete

Por lo tanto, podemos afirmar que como resultado de las sucesivas reformas introducidas a la Ley del FODES, el monto de la transferencia y el reacomodo en su forma de financiamiento, reflejan aumento importante en los recursos hacia las municipalidades, si analizamos los últimos ocho años.

1.3 Destino y utilización de la transferencia

En cuanto a la capacidad de gestión de los recursos transferidos a través del ISDEM, en el año 2003, las municipalidades ejecutaron el 94.5% respecto a lo asignado, por arriba del 88% del promedio logrado por todas las entidades del sector público y de otras como el FISDL (66%), Fondo Social para la Vivienda (79.4%), Obras Públicas (85.9%) y del Fondo de Conservación Vial (68.3%).⁷

Es importante mencionar la necesidad de los municipios de contar con reservas de recursos financieros para poder concursar en las licitaciones y concursos de obras y proyectos promovidos por el FISDL, afectan en gran medida la capacidad de ejecución de los fondos transferidos debido a que es requisito indispensable que la municipalidad cuente con la capacidad económica y financiera de respaldo en concepto de aporte como contrapartidas a los proyectos concursados, en donde tienen prioridad los municipios que ofrecen mayor contrapartida.

Se trata de recursos que mientras dure el proceso de competencia no pueden ser invertidos en otros propósitos, para poder cumplir con los requisitos de calificación y por consiguiente su no utilización, no necesariamente se debe a dificultades de ejecución de obras y servicios por parte de los municipios.

Entre los tipos de proyectos que presentan una mayor frecuencia de ejecución entre las municipalidades investigadas son los relacionados con las vías de acceso, educación, electrificación, acueductos y alcantarillados, menor prioridad tiene el financiamiento de actividades relacionadas con la economía y la producción.

⁷ Dirección General de Contabilidad Gubernamental. "Informe de la Gestión Financiera del Estado. Ejercicio Financiero Fiscal 2003". Cuadro No. 29.

Sin embargo, consideramos que para tener información más confiable sobre la eficacia y eficiencia del FODES, es necesaria la realización de estudios que permitan medir el impacto de la inversión sobre las condiciones económicas y sociales de la población beneficiaria de las municipalidades y sobre las capacidades y condiciones de gestión de los recursos.

2. INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS: IMPUESTOS, TASAS Y DERECHOS

2.1 Leyes de impuestos municipales

En el artículo 204 numeral 6 de la Constitución de la República y Artículo 58 de la Ley General Tributaria Municipal se sientan los principios generales del derecho y responsabilidad de las municipalidades de someter iniciativas de Ley, para el establecimiento y reformas de impuestos municipales, ante la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa tiene la facultad constitucional de aprobar, reformar o derogar dichas leyes. En el marco de esta competencia le corresponde a la Comisión de Asuntos Municipales analizar y dictaminar sobre los proyectos de ley de impuestos municipales presentados por las municipalidades.

Entre los años 2003-2004, se presentaron a la Asamblea Legislativa un total 27 anteproyectos de ley, cuyas iniciativas estaban encaminadas a lograr la aprobación, modificación o interpretación de leyes de impuestos.

Durante los últimos cinco años, muchos municipios han presentado solicitudes de modificación de sus tarifas de impuestos, en algunos casos para superar la obsolescencia y/o para actualizar las tarifas. Sin embargo, la gran mayoría de estas solicitudes de reforma, no han tenido en consideración lo que establece la Ley General Tributaria Municipal, en cuanto a establecer alícuotas proporcionales o progresivas, violando el principio de equidad tributaria.

En general, las leyes de impuestos municipales del país son regresivas y muchas de ellas con más de 25 años de no haber sido modificadas y por consiguiente con conceptos y tarifas obsoletas e improductivas

Más de 100 solicitudes presentadas antes del 2003, fueron archivadas por el órgano legislativo, sin ser aprobadas.

En este tema, ha habido muy poco análisis y debate en este periodo, por consiguiente en ambas instancias, en las municipalidades y en la Asamblea Legislativa, no ha habido bases claras y sólidas para ponerse de acuerdo.

A lo anterior se suma la oposición de una parte del sector empresarial a dichas reformas, como se hizo evidente en la discusión de la propuesta de la municipalidad de San Salvador, en el período 1997-2000.

Ello nos indica que, un desafío importante es analizar la situación impositiva a nivel municipal, del país, para conocer los aspectos relevantes de las leyes de impuestos vigentes: la regresividad existente, la obsolescencia, la improductividad y, a partir de estos elementos, crear un marco general para la propuesta y aprobación de leyes, que sirva a las municipalidades y al órgano legislativo para superar la regresividad y la obsolescencia de dichas leyes; así como contar con una base impositiva sólida y administrativamente eficiente.

2.2 Ingresos por impuestos municipales

Una característica sobresaliente de la estructura tributaria municipal en el país es que tiene una diversidad de impuestos y tasas por servicios y derechos los cuales llegan a más de cuarenta tributos y además tienen la característica de poseer bases impositivas pequeñas y con rendimientos bajos en recaudación. Esa variedad de impuestos y tasas vuelve difícil su administración, rendimiento⁸ y transparencia.

Sobre el destino de los ingresos provenientes de los impuestos municipales, estos se utilizan para financiar los servicios generales e indivisibles que brindan las municipalidades a los usuarios, como por ejemplo el ornato, la nomenclatura, el desarrollo y renovación urbana y otros, por los cuales no existe obligatoriedad de contraprestación alguna individualizada, por parte de los municipios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley General Tributaria Municipal.

Los datos a partir de los cuales se ha elaborado el análisis de los ingresos municipales han sido obtenidos de información de las municipalidades que reportan periódicamente sus operaciones al Ministerio de Hacienda utilizando el sistema de contabilidad gubernamental instalado en las mismas. De acuerdo a datos oficiales en el 2002, las alcaldías que habían implantado este sistema de contabilidad era de 63; esta cifra aumentó a 112 en el 2003 y, en el 2004 son 125 las alcaldías que utilizaron el sistema de contabilidad gubernamental.

Sin embargo, es importante aclarar que no todas las alcaldías que tienen instalado el sistema contable informan periódicamente de sus operaciones de ingresos y egresos al Ministerio de Hacienda, por diferentes motivos existen municipalidades que no presentan sus respectivos cierres al mes de diciembre.

⁸ Véase “El Sistema Tributario Municipal en El Salvador”. Juan Antonio Zapata, Mayo 2003.

El análisis de la información disponible sobre los ingresos municipales es válido para un total de 63 municipalidades que reportaron datos completos en el 2002, éstas representan el 24% del total de municipalidades del país. En el año 2003 el número de municipalidades aumentó a 94 representando un 35.9% del total de municipalidades a junio del 2004 reportaron información 79 alcaldías, equivalentes al 30.1% del total.

Cuadro No. 3
Características de la Muestra de Municipalidades

	2002		2003		2004 (Junio)	
Clasificación de municipios por tamaño	Número de municipios	Porcentaje respecto a 262 municipios	Número de municipios	Porcentaje respecto a 262 municipios	Número de municipios	Porcentaje respecto a 262 municipios
Grandes	10	3.4%	11	4.2%	9	3.4%
Medianos	25	9.5%	40	15.3%	29	11.1%
Pequeños	28	10.7%	43	18.7%	41	15.6%
Total	63	24.0%	94	35.9%	79	30.1%

Fuente: Elaboración propia en base a muestra de municipalidades

Respecto al tamaño de los municipios, el cuadro No. 3 nos muestra que los grandes representan alrededor del 3.4% en el período 2002-Junio 2004; mientras que los medianos oscilan entre el 9.5% (2002), el 15.3 (2003) el 11.1% (junio 2004); los pequeños equivalen al 10.7% (2002) 18.7% (2003) y el 15.6% (junio 2004); del total de municipalidades del país.

De acuerdo a las cifras del siguiente cuadro, los ingresos generados por la recaudación de impuestos municipales representan respecto a los *ingresos corrientes*, el 29.8% en el 2002; el 27.4% en el 2003 y 32.2% en el 2004, el aporte en promedio en los últimos 3 años es de 30%. Sin embargo, en relación a los *ingresos totales* el cobro de impuestos se reduce a 19.5%, 15.8% y 19.8% respectivamente para los mismos años.

Cuadro No. 4
Consolidado de Ingresos por Impuestos Municipales 2002,2003 y Junio 2004
 Millones de Dólares y porcentajes

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100.0%	80,675.3	100.0%
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
IMPUESTOS (a+b)	24,780.8	19.5%	28,633.9	15.8%	15,969.6	19.8%
a. Impuesto a Productos Específicos	13.3	0.0%	6.2	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Alcohol y Bebidas Alcohólicas	5.4	0.0%	3.2	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Cerveza	3.1	0.0%	1.8	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Bebidas Gaseosas	0.1	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Sobre Gasolina	4.7	0.0%	1.2	0.0%	0.0	0.0%
b. Impuestos Municipales	24,767.5	19.5%	28,627.7	15.8%	15,969.6	19.8%
De Comercio	12,897.5	10.1%	13,508.7	7.5%	8,103.2	10.0%
De Industria	2,875.6	2.3%	3,759.4	2.1%	1,974.5	2.4%
Financieros	3,037.4	2.4%	3,634.5	2.0%	2,313.7	2.9%
De Servicio	2,458.4	1.9%	3,360.7	1.9%	1,480.5	1.8%
Agropecuarios	9.8	0.0%	13.2	0.0%	9.2	0.0%
Bares y Restaurantes	180.7	0.1%	219.5	0.1%	108.5	0.1%
Cementerios Particulares	43.0	0.0%	81.9	0.0%	26.4	0.0%
Centros de Enseñanza	69.1	0.1%	88.9	0.0%	50.0	0.1%
Estudios Fotográficos	2.6	0.0%	3.6	0.0%	4.8	0.0%
Hoteles, Moteles y Similares	66.3	0.1%	56.8	0.0%	28.3	0.0%
Loterías de Cartón	56.4	0.0%	57.8	0.0%	22.3	0.0%
Maquinas Traganíqueles	256.7	0.2%	452.8	0.3%	123.1	0.2%
Médicos Hospitalarios	25.6	0.0%	35.6	0.0%	7.4	0.0%
Servicios Profesionales	124.4	0.1%	106.9	0.1%	65.4	0.1%
Servicios de Esparcimiento	197.0	0.2%	175.0	0.1%	157.8	0.2%
Transporte	40.2	0.0%	54.0	0.0%	30.1	0.0%
Vallas Publicitarias	460.5	0.4%	433.1	0.2%	185.6	0.2%
Vialidad	934.6	0.7%	1,078.5	0.6%	684.7	0.8%
Impuestos Municipales Diversos	1,031.7	0.8%	1,506.8	0.8%	594.1	0.7%

Fuente: Elaborado en base Estado Demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Ingresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental

Es importante precisar que los porcentajes de participación global indicados en el caso de los municipios de tamaño pequeños y medianos son mucho menores debido a las limitaciones en su capacidad contributiva impuestas por un entorno socioeconómico y productivos no tan favorable que condicionan la eficacia de la recaudación y sus sistemas tributarios locales.

Cuadro No. 5
Ingresos por tamaño de municipios. Año 2003. En dólares

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta activos fijos	Transferencias FODES	Recup. de Inv. Financ.	Endeudamiento Público	Total
Grandes	\$ 16,305,024.51	\$ 34,571,584.33	\$ 303,212.74	\$ 2,861,660.75	\$ 2,636,776.91	\$ 88,480.17	\$ 9,390,553.66	\$ 39,763.51	\$ 6,629,158.37	\$ 72,826,214.95
Medianos	\$ 10,200,614.72	\$ 18,458,377.46	\$ 400,122.32	\$ 2,301,586.10	\$ 5,693,878.62	\$ 205,266.11	\$ 26,746,655.03	\$ 130,379.48	\$ 2,827,832.23	\$ 76,964,712.07
Pequeños	\$ 1,821,703.58	\$ 2,887,119.77	\$ 715,556.00	\$ 414,797.31	\$ 3,985,043.73	\$ 55,537.07	\$ 19,644,535.26	\$ 116,340.13	\$ 1,822,644.89	\$ 31,463,277.74

Estructura porcentual										
Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Vta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Vta de activos fijos	Transferencias FODES	Recuperación de Inv. Financ.	Endeudamiento Público	Total
Grandes	22.4%	47.5%	0.4%	3.9%	3.6%	0.1%	12.9%	0.1%	9.1%	100.0%
Medianos	13.3%	24.0%	0.5%	3.0%	7.4%	0.3%	34.8%	0.2%	16.7%	100.0%
Pequeños	5.8%	9.2%	2.3%	1.3%	12.7%	0.2%	62.4%	0.4%	5.8%	100.0%

Fuente: Elaborado en base Informe de Ejecución Presupuestaria de los Ingresos. Dirección General de Contabilidad gubernamental. Ministerio de Hacienda.

Como puede observarse en el cuadro No.5, en el año 2003, los ingresos por impuestos generaron el 22.4% en el caso de los municipios grandes, mientras que los medianos el 13% y los pequeños escasamente alcanzaron el 5.8%. Por su parte los ingresos por el cobro de tasas y derechos aportaron el 47.5% de los ingresos totales en los municipios grandes; el 24.0% los medianos y los pequeños apenas aportan un 9.2% al total de ingresos. Con estas diferencias sobre la capacidad de generación de ingresos propios, es claro que los municipios “pequeños” son insostenibles y sin capacidad de promover el desarrollo, sin el aporte del FODES.

2.3 Ingresos por tasas y derechos municipales

Las Tasas por servicios municipales son cobradas por medio de la aplicación de ordenanzas y presuponen obligatoriedad en la prestación de un servicio, es decir el pago de los mismos por parte de los ciudadanos obliga al municipio a entregar el servicio determinado, como el alumbrado público, saneamiento, cementerios, tiangué, mercados, y registro ciudadano, entre otros.

Las Contribuciones Especiales se establecen por medio de ordenanzas en ocasión de decidir la realización de obras públicas o actividades especiales del

municipio y la utilización de los recursos recaudados no puede tener un destino distinto a la financiación de la obra o actividad específica por la cual se cobra.

Los municipios tienen la potestad tributaria de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la ejecución de sus actividades y realización de obras locales. Los tipos de tasas, derechos y contribuciones generadores de los ingresos municipales se detallan en el cuadro No. 6.

La recaudación de ingresos en concepto de tasas y derechos en el período 2002-Junio 2004 fue de \$127.2 millones, \$180.9 millones y \$80.7 millones respectivamente. Estos montos respecto a los ingresos totales representaron en el mismo orden un 34.8%, 31.2% y 32.3%. El aporte de las tasas y derechos respecto a los ingresos corrientes sube a 53.3%, 54.1% y 52.5% respectivamente.

Conviene resaltar que en promedio generan más que los impuestos municipales y explican un poco más del cincuenta por ciento de los ingresos corrientes y un tercio de los ingresos totales.

Los servicios públicos municipales más relevantes en cuanto a rendimiento de ingresos son: el alumbrado público, el aseo público, el manejo de los desechos sólidos y mercados. La importancia relativa de los ingresos por los servicios está fuertemente determinada por el nivel de desarrollo socioeconómico del municipio, la capacidad contributiva de los habitantes y por la infraestructura con que cuentan para brindar los servicios públicos municipales.

Por lo que en los municipios grandes, la relación entre los ingresos generados por el cobro de impuestos y tasas y el FODES puede que reflejen un balance a favor de los recursos fiscales propios; mientras que en municipios pequeños sus ingresos totales dependen en forma muy importante de las transferencias del Gobierno Central.

Un evento importante en el período en consideración fue la decisión del gobierno central, por medio de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, SIGET y la Dirección de Protección al Consumidor, DPC, para excluir o al menos dificultar el cobro de las tasas municipales en los recibos de cobro del servicio eléctrico. Esta medida afectó a todas las municipalidades que habían establecido esta forma de cobro, pero particularmente a la Alcaldía de San Salvador.

De acuerdo a información brindada por la Gerencia General de la Municipalidad de San Salvador, a consecuencia de la separación de los recibos de cobro, hubo una afectación inicial que duró aproximadamente 3 meses, en el que los ingresos municipales provenientes de tal sistema de cobro se vieron disminuidos en un 50%, en los tres meses siguientes a la medida tomada por la SIGET, en marzo de 2003, la municipalidad de San Salvador experimentó una reducción en sus ingresos producto de la anterior medida, de 1.3 millones de dólares; y desde el

mes de julio del 2003, a inicios del segundo semestre del 2004, la disminución fue de 1.5 millones de dólares, ambas cifras aproximadas.⁹

Como se mencionó antes y tal como se puede observar de nuevo en el cuadro No. 5, la contribución de la recolección de ingresos en concepto de tasas y derechos es mayor en volumen y porcentajes en el caso de los municipios grandes, debido a una mayor amplitud de sus bases tributarias, como consecuencia de la capacidad económica.

⁹ Datos proporcionados por la Municipalidad de San Salvador.

Cuadro No.6
Consolidado de Ingresos por Tasas y Derechos. Período 2002,2003 y Junio 2004
 Millones de Dólares y porcentajes

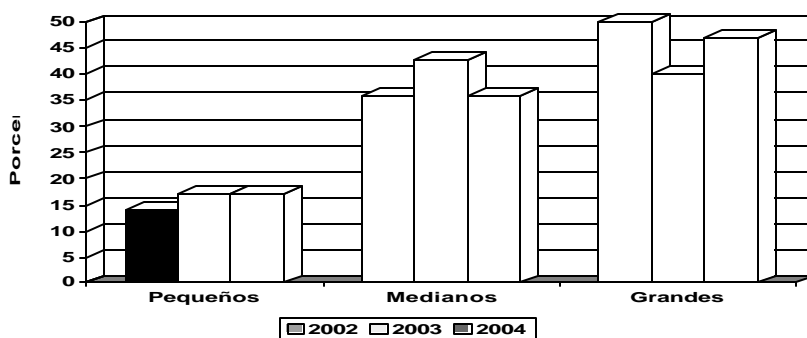
CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100.0%	80,675.3	100.0%
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
TASAS Y DERECHOS	44,335.5	34.8%	56,503.9	31.2%	26,077.2	32.3%
TASAS	41,990.2	33.0%	54,366.6	30.1%	24,682.6	30.6%
Por Uso de Infraestructura Aeroportuaria	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Intermediación o Superv. En la internación de Bienes	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Servicios de Certificación o Visado de Documentos	2,276.8	1.8%	2,073.9	1.1%	853.5	1.1%
Por Expedición de Documentos de Identificación	781.0	0.6%	808.3	0.4%	294.8	0.4%
Por acceso a Lugares Públicos	36.2	0.0%	61.0	0.0%	47.3	0.1%
Alumbrado Público	9,413.3	7.4%	8,296.0	4.6%	3,534.6	4.4%
Aseo Público	19,008.6	14.9%	24,083.7	13.3%	9,542.6	11.8%
Casetas Telefónicas	33.0	0.0%	137.8	0.1%	41.9	0.1%
Cementerios Municipales	471.0	0.4%	630.4	0.3%	316.4	0.4%
Desechos	2,565.5	2.0%	4,848.8	2.7%	3,974.2	4.9%
Estacionamiento y Parquímetros	124.8	0.1%	179.6	0.1%	67.3	0.1%
Fiestas	1,147.6	0.9%	2,010.3	1.1%	1,150.8	1.4%
Mercados	2,674.9	2.1%	4,161.8	2.3%	2,000.2	2.5%
Nomenclatura	1.0	0.0%	0.6	0.0%	0.0	0.0%
Pavimentación	1,165.0	0.9%	2,301.9	1.3%	980.4	1.2%
Postes, Torres y Antenas	680.7	0.5%	1,733.7	1.0%	779.9	1.0%
Rastros y Tianguie	686.9	0.5%	950.7	0.5%	405.0	0.5%
Revisión de Planos	95.6	0.1%	65.0	0.0%	49.8	0.1%
Sombras Parada de Buses	1.3	0.0%	7.7	0.0%	1.0	0.0%
Terminal de Buses	122.2	0.1%	263.8	0.1%	148.0	0.2%
Baños y Lavaderos Públicos	178.8	0.1%	239.1	0.1%	134.9	0.2%
Tasas Diversas	526.0	0.4%	1,512.5	0.8%	360.0	0.4%
DERECHOS	2,345.3	1.8%	2,137.3	1.2%	1,394.6	1.7%
Por Registro de Comercio	0.1	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Permisos de Circulación de Vehículos	133.0	0.1%	47.1	0.0%	24.2	0.0%
Por Patentes, marcas de Fabrica y Otros	26.4	0.0%	67.1	0.0%	104.6	0.1%
Permisos y Licencias Municipales	1,858.9	1.5%	1,936.5	1.1%	1,235.3	1.5%
Cotejo de Fierros	26.9	0.0%	33.9	0.0%	13.4	0.0%
Derechos Diversos	300.0	0.2%	52.7	0.0%	17.1	0.0%

Fuente: Elaborado en base Estado Demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Ingresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental

2.4 Ingresos municipales según el tamaño de municipios

Al estratificar el ingreso municipal generado por el tamaño de los municipios en: pequeños, medianos y grandes, de acuerdo al criterio de número de habitantes que posee cada municipio, los datos muestran que en los años 2002 y 2003, el 50% del ingreso total se concentraba en las alcaldías grandes las cuales representan el 15.9% de la muestra. El 50% del ingreso estaba distribuido entre municipalidades pequeñas y medianas que representan el 84.1% de la muestra. En el 2004 esta tendencia cambia ligeramente ya que la participación de las -dentro del ingreso total- baja a 45.7% y al 12.4% de la muestra (ver Gráfico 1).

Gráfico No.1
Participación en el ingreso total municipal por tamaño de municipios



Fuente: Elaborado en base datos de Informe de la Gestión presupuestaria de ingresos 2002-2004

El análisis de los ingresos municipales por municipios revela de nuevo que la capacidad de recaudación de los sistemas tributarios a nivel local y su desempeño financiero están fuertemente condicionados al estado favorable o no del entorno socioeconómico y productivo; del tamaño y ubicación geográfica de las poblaciones y primordialmente de su capacidad económica y de pago.

Es importante advertir que la estructura de ingreso es variada según el tamaño del grupo de municipalidades, por ejemplo, las alcaldías pequeñas tienen como principal fuente las transferencias de capital en las que se contabiliza el FODES y como fuente secundaria los impuestos, tasas y derechos (Gráfico 2). En el año 2002 y 2003 los ingresos por FODES en los municipios pequeños representaron en promedio el 55.5% y 62.4 respectivamente, pero en muchos casos representa hasta el 70% de los ingresos totales. Por el contrario, los impuestos, tasas y venta de bienes representaron el 12.8% y 17.3% en los años 2002 y 2003 respectivamente. (Ver anexo No.2)

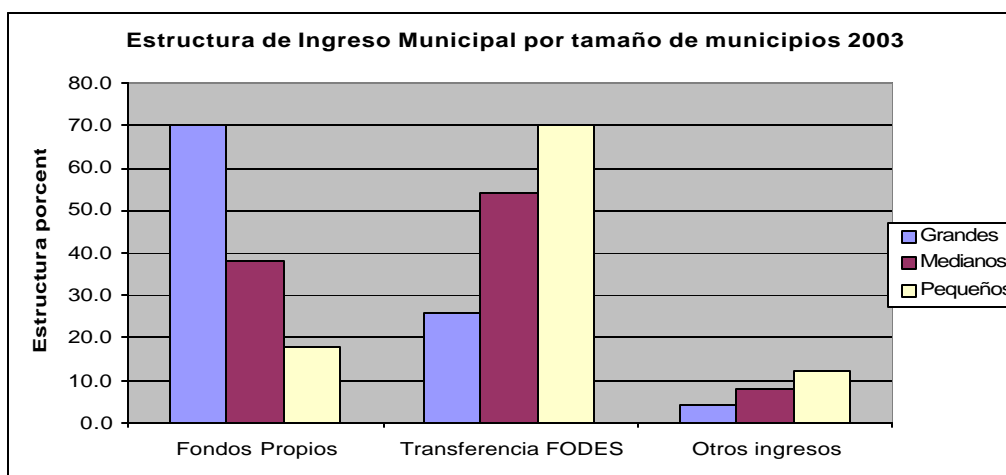
La estructura del ingreso municipal es muy distinto y casi totalmente inverso para el caso de las alcaldías grandes, cuyo perfil de ingresos nos muestra que los recursos propios llegaron a representar el 71.2% y el 70.3% de los ingresos totales en el 2002 y 2003 respectivamente; mientras que el monto de la transferencia del

FODES (considerando el 20% y el 80%) representó el 16.2 y 16.5% de los ingresos totales de la muestra para los mismos años. (ver anexo No.2)

El resto de ingresos en ambos casos proviene de fuentes complementarias como la venta de bienes y servicios, transferencias corrientes y el financiamiento complementario por la vía del endeudamiento público, principalmente.

La situación descrita sobre la estructura de los ingresos municipales nos permite afirmar que los ingresos propios de los municipios grandes equivalen a 70% y en los pequeños, más o menos al 15% de los ingresos totales, lo cual confirma las disparidades y asimetrías de condiciones socioeconómicas y financieras existentes en el universo de municipios del país.

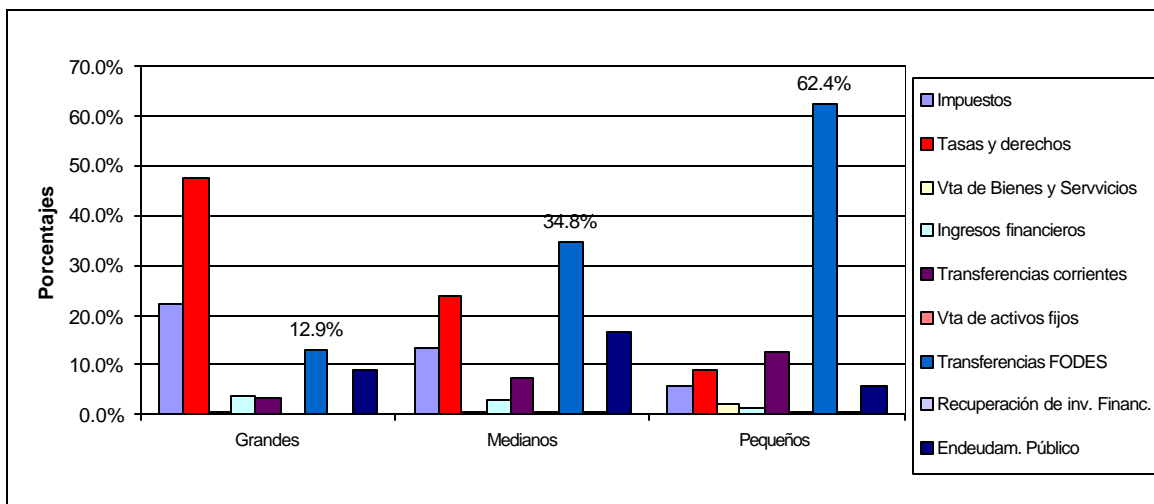
Gráfico No. 2



Fuente: Elaborado en base datos de Informe de la Gestión presupuestaria de ingresos 2002-2004

Un rasgo importante de los sistemas tributarios municipales es el peso relativo que tienen los ingresos generados por el cobro de tasas y derechos. En todas las municipalidades su aportación supera a los impuestos, cualquiera sea el tamaño de los municipios tal como puede observarse en el gráfico.

Gráfico No. 3
Composición de los ingresos municipales de la Muestra (2003)



Fuente: Elaborado en base datos de Informe de la Gestión presupuestaria de ingresos 2002-2004

Estas brechas en la composición de los ingresos municipales demuestra que los municipios con mayor capacidad contributiva están en mejor para desarrollar sus actividades y proyectos; en cambio las municipalidades pequeñas están en mayor desventaja y cuentan con menor potencial tributario, por consiguiente, el FODES si bien es un pilar importante como mecanismo de financiamiento, no es suficiente para reducir las desigualdades socio-económicas expresadas territorialmente; por lo que es necesario analizar los criterios actuales de su distribución, de tal manera que se vayan eliminando las actuales asimetrías.

Cuadro No.7
Evolución porcentual del FODES según tamaño de municipios

	2002	2003	Junio 2004
Grandes	13%	13%	13%
Medianos	36%	38%	41%
Pequeños	62%	72%	66%

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de ejecución presupuestaria 2002 -2004

En la actualidad el desempeño financiero del sistema municipal descansa en los ingresos no tributarios, en promedio el 32.8% han sido generados por el cobro de tasas y en menor proporción por los derechos. Los impuestos municipales clasificados bajo el rubro de los ingresos tributarios aportan en promedio 18.3% de los ingresos totales (promedio período 2002- jun.2004). Es importante resaltar que el peso de los impuestos indirectos que gravan el consumo de las personas no tiene incidencia en el sistema tributario municipal, pues son captados únicamente por el gobierno central.

Cuadro No. 8
Clasificación económica de los ingresos municipales 2002-Junio 2004

En miles de dólares y Porcentajes

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	Jun-04	Estructura
INGRESOS TOTALES (I+II+III)	127,274,1	100%	180,995,7	100%	80,675.3	100%
I-INGRESOS CORRIENTES (a+b+c+d)	83,241,7	65.4%	104,424,6	57.7%	49,639.4	61.5%
a. Ingresos Tributarios	24,780,7	19.5%	28,634,0	15.8%	15,970.2	19.8%
Impuestos Directos	24,767,5	19.5%	28,627,8	15.8%	16,290,1	19.8%
Impuestos Indirectos	13,2	0.0%	6,2	0.0%		0.0%
b.Ingresos No Tributarios	44,335,5	34.8%	56,504,4	31.2%	26,077.2	32.3%
Tasas	41,990,2	33.0%	54,367,1	30.0%	24,682.6	30.6%
Derechos	2,345,3	1.8%	2,137,3	1.2%	2,494.5	3.1%
c. Venta de Bienes y Servicios	882,8	0.7%	1,4	0.8%	830.3	1.0%
d. Ingresos Financieros y Otros	6,377,9	5.0%	5,611,2	3.1%	1,929,0	2.4%
e. Transferencias Corrientes	6,864,6	5.4%	12,253,9	6.8%	4,832.7	6.0%
Del Sector Publico (20% FODES)	6,636,9	5.2%	12,021,3	6.6%	4,736,3	5.9%
Del Sector Privado	181,5	0.1%	175,8	0.1%	68,7	0.1%
Del Sector Externo	46,3	0.0%	56,8	0.0%	27,7	0.0%
II- INGRESOS DE CAPITAL(a+b+c)	33,463,0	26.3%	56,071,5	31.0%	24,638,1	30.5%
a. Venta de Activos Fijos	55,4	0.0%	349,4	0.2%	39,5	0.0%
b. Transferencias de Capital	33,354,7	26.2%	55,436,5	30.6%	23,887.4	29.6%
Del sector Público (80% FODES)	32,769,8	25.7%	53,952,7	29.8%	22,857.0	28.3%
Del sector Privado	261,9	0.2%	827,2	0.5%	639,1	0.8%
Del Sector Externo	322,9	0.3%	656,6	0.4%	391.3	0.5%
c. Recup. de inversiones financieras	52,9	0.0%	285,6	0.2%	502,5	0.6%

Fuente: Elaborado con base información de Dirección de Contabilidad Gubernamental. Ministerio de Hacienda

2.5 Endeudamiento municipal¹⁰

Este es un tema que durante el periodo 2003-2004 no fue analizado como un elemento importante dentro del conjunto del financiamiento para el desarrollo local. Sin embargo, en el 2005, ha sido uno de los temas que ha provocado mayor discusión y confrontación entre las municipalidades, el ejecutivo y la asamblea legislativa.

Hasta mediados de julio 2005, las municipalidades no tuvieron ninguna restricción legal para endeudarse. En la mayoría de los casos, se utilizó el ingreso del FODES como garantía de pago ante el ISDEM o la banca privada, principales acreedores de la deuda municipal.

A pesar de no existir restricciones legales para el endeudamiento municipal, a mediados de 2005 la deuda municipal no representaba un problema para las finanzas públicas. De acuerdo a los datos del ISDEM, el servicio de la deuda municipal¹¹ en el 2003, era del 16.15% del total del FODES correspondiente a ese año. La asignación presupuestaria total del FODES 2003 fue de US\$104,261.605.00 y, el monto destinado al pago de la deuda, del conjunto de municipios fue de US\$16,835.805.72

Por otra parte, los municipios que tienen comprometido en el servicio de la deuda el equivalente al 75% - 100% de la transferencia del FODES en este mismo año, son todos del área metropolitana: San Salvador, Soyapango, San Martín y Nueva San Salvador (Santa Tecla). Ver cuadro No. 9

En todos estos municipios, la estructura financiera no depende exclusivamente de los ingresos provenientes del FODES, y en algunos casos como San Salvador, el FODES es absolutamente complementario en relación a los ingresos propios; en el 2003, San Salvador tuvo ingresos totales de un poco más de US\$35.5 millones, mientras la transferencia anual del FODES fue un

¹⁰ / Análisis sobre endeudamiento elaborado por SACDEL, con base en datos del ISDEM 2003, oct. 2005 y

¹¹ El servicio de la deuda incluye amortización, intereses y comisiones.

Cuadro No. 9
Situación de endeudamiento municipal 2003¹²:

119 municipios, equivalentes al 45.42% del total de 262, no tienen deuda
91 municipios, equivalentes al 34.73% del total de 262, tienen una deuda que requiere un pago de hasta el 25% de lo que reciben del FODES mensualmente.
43 municipios, equivalentes al 16.41% del total de 262, tienen una deuda que requiere un pago de entre el 25% al 50% de lo que reciben mensualmente del FODES
5 municipios, equivalentes al 1.91% del total de 262, tienen una deuda que requiere un pago de entre el 50% y el 75% de lo que reciben mensualmente del FODES
4 municipios, equivalentes al 1.53% del total de 262, tienen una deuda que requiere un pago de entre el 75% y 100% de lo que reciben mensualmente del FODES

Si bien éste era un tema dentro de la agenda de la CONADEL, no se provocó la discusión del mismo, y por consiguiente tampoco se contó con la información sobre la situación del endeudamiento municipal.

A pesar de ello, el 14 de Julio de 2005, la Asamblea Legislativa aprobó de manera inconsulta y sorpresiva, el Decreto #733, mediante el cual se reformó la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), en el sentido que los fondos del FODES “no podrán comprometerse o servir de garantías para obligaciones que los Concejos Municipales pretendan adquirir.” Con este Decreto se imposibilita a los gobiernos locales a contraer deuda, independientemente de cual sea su situación financiera.

La información sobre el estado del endeudamiento municipal con la que contaba el ISDEM al 20 de julio de 2005 y que fuera enviada a la Asamblea Legislativa una semana después que ésta aprobara el Decreto 733, mostró que el endeudamiento entre el año 2003 y mediados del año 2005 había taba de una situación que no reflejaba la gravedad financiera que se le estaba atribuyendo. Datos que muestran esta situación y el FODES comprometido en el endeudamiento municipal se presentan en el Anexo No.4 de este documento.

¹²/ Esta información se amplía en el anexo 3

La decisión de dejar a los gobiernos locales sin la posibilidad de contraer préstamos se debió más a razones políticas que a razones de estabilidad económica o financiera. A ocho meses de las próximas elecciones municipales (marzo 2006), la idea que prevaleció en algunos de los partidos políticos fue, evitar que las actuales administraciones municipales dejaran comprometidos económicamente a los nuevos concejos municipales. Esta situación se ha dado en algunos casos, especialmente en el momento en que se conocen los resultados de las elecciones. Sin embargo, como se sustenta anteriormente no ha tenido consecuencias significativas para las finanzas nacionales.

EL Decreto generó una reacción inmediata de los alcaldes y de COMURES, quienes calificaron el Decreto de violatorio de la autonomía municipal, y exigieron al Presidente Saca no sancionarlo, condicionando su participación en la CONADEL.

Sin embargo, el decreto fue sancionado el día 15 de Julio por la Vice-Presidenta, actuando como Presidenta en funciones y el 28 de julio, el Presidente de COMURES dio a conocer la decisión de COMURES, y declaró que *“Mientras no se resuelva este punto, nos retiramos (de la CONADEL). Ese es el acuerdo que la mayor parte de alcaldes de todos los partidos políticos determinó en el Consejo ampliado.”*¹³

Ante esta reacción, varios diputados plantearon la posibilidad de derogar o modificar el Decreto, y se abrió la discusión del mismo en el seno de la Asamblea Legislativa. COMURES presentó una propuesta de regulación del endeudamiento y la CONADEL manifestó que retomarían el tema en su agenda de discusión.¹⁴

El Decreto 733 aun sigue vigente, aunque se ha iniciado un debate al interior de la CONADEL y de la Asamblea Legislativa, con la intención de encontrar una fórmula intermedia que permita el endeudamiento pero de manera regulada y a partir de análisis financieros técnicamente sustentados.

En el intervalo entre la aprobación y la publicación oficial del decreto (entre el 14 de julio y el 20 de agosto), se logró un efecto inmediato contrario al objetivo que se pretendía, ya que se incrementó el nivel de endeudamiento de varios municipios. Durante ese lapso, el ISDEM avaló 191 préstamos respaldados con el FODES por un valor de 41 millones 546 mil 47 dólares,¹⁵ Algunos municipios adquirieron más de un crédito.

¹³ “Alcaldes abandonan la CONADEL por el 733” La Prensa Gráfica, 28 de julio de 2005

¹⁴ COMURES propone que se puedan utilizar los fondos del FODES hasta en un 75% si el plazo de la deuda es igual o menor al periodo del Concejo Municipal que solicita el crédito; 40% si el plazo es mayor al periodo del Concejo solicitante pero menor o igual a un segundo periodo y hasta un 30% si el plazo del préstamo es mayor a dos periodos para el cual ha sido electo el Concejo que solicita el préstamo.

¹⁵ “Alcaldías comprometen \$41 millones más del FODES” LA Prensa Grafica, 1 de Septiembre de 2005.

2.6- La Propuesta de la CONADEL sobre el financiamiento para el desarrollo local

El financiamiento para el desarrollo local es uno de los tres temas prioritarios analizados por la CONADEL, sus planteamientos son alrededor de cinco elementos específicos:

- Gestión Tributaria Municipal
- Reforma a la Ley Tributaria Municipal.
- Propuesta sobre la distribución del FODES
- Generación de ingresos fiscales propios a nivel local
- Regulación del endeudamiento municipal.

En términos generales, los planteamientos de la CONADEL son bastante positivos, en algunos casos muy generales, y en otros, como el de las reformas a la Ley Tributaria Municipal, bastante concretos.

La RDL expresó su opinión sobre la propuesta de la CONADEL, y respecto al tema del financiamiento para el desarrollo local, hizo consideraciones alrededor de lo siguiente:

⇒ Sobre el impuesto predial:

Que es necesario iniciar un proceso sistemático y con plazos definidos, para establecer el impuesto predial en forma gradual y, que éste no debe ser considerado como sustituto de los actuales impuestos municipales a la actividad económica, ni de las transferencias del FODES.

⇒ Sobre los impuestos municipales:

Que es necesario actualizar las leyes de impuestos municipales, superando la obsolescencia de las leyes existentes, garantizar la progresividad y/o proporcionalidad en éstas y que se recaude a partir del hecho generador realizado en el municipio, independientemente del domicilio de la empresa.

Se considera necesario, trabajar en una Ley Marco que defina los criterios, límites y proceso de aprobación de leyes de impuestos municipales,- que hasta ahora es potestad de la Asamblea Legislativa-, que permita a los municipios definir sus propios impuestos locales, reforzando el principio de la autonomía municipal.

⇒ Sobre los recursos del FOVIAL:

Se debe estudiar e implementar una reforma a la ley del FOVIAL, con el fin de utilizarlo también para mantener la red vial competencia de los municipios la prioridad local y no en forma discrecional como es en la actualidad. El fondo de vialidad no es alternativa realista para financiar el mantenimiento de los caminos que son competencia de los municipios.

- e. “El Salvador: Guías para una propuesta de reforma Tributaria Municipal”, DevTech Systems, Inc., 2000. USAID
- f. “Propuesta de creación del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria para la República de El Salvador”. Devtech Systems, Inc., 2001

¹⁶ Valoraciones sobre la Agenda Nacional del Desarrollo Local y los acuerdos de la CONADEL.
Ver www.rdl.org.sv

- g. Propuesta de Proyecto de Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Secretaría Técnica de la Presidencia. (en estudio)
- h. Revisión de propuestas de impuesto predial en El Salvador y su respectivo plan de trabajo. USAID. Enero 2005

Basado en los datos y recomendaciones de estos estudios, se elaboró un borrador de anteproyecto de Ley de Creación del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria que fue asumido y presentado por COMURES en su XVII Congreso Nacional de Alcaldes (2001); sin embargo en ese mismo evento los alcaldes y alcaldesas acordaron no continuar promoviendo la instauración del impuesto a la propiedad inmobiliaria, debido a presiones del gobierno central.

La coyuntura de negociación del incremento del FODES a un 8% (comentada que se retomara el tema del impuesto predial. El mismo Presidente Flores abrió la puerta cuando dijo que "...si las alcaldías necesitan más recursos económicos, yo estoy de acuerdo que tengan más recursos, pero que

17

En su discurso en el XIX Congreso de COMURES, el Presidente Flores fue más explícito, al recordar el esfuerzo que hicieron los alcaldes por crear el impuesto sobre la propiedad; manifestando lo siguiente: "Ustedes hicieron un esfuerzo y una línea correcta y la línea válida, que era buscar un impuesto propio, que era el predial"¹⁸

Sin embargo, ni el gobierno central, ni la Asamblea Legislativa, ni los mismos alcaldes retomaron el tema en ese momento.

Año y medio después, la discusión del tema volvió a cobrar relevancia al interior de la gremial de alcaldes, a tal punto que en los acuerdos y recomendaciones tomadas en el XX Congreso Nacional de Municipalidades, celebrado a finales del mes de noviembre del 2004, decidieron incluir en la agenda de trabajo permanente y estratégica, el tema sobre "Fortalecimiento Financiero Municipal y Conectividad Vial" reiterando la intención de que: "COMURES continúe gestionando ante las diferentes instancias, estudios de modernización y actualización tributaria, lo que incluye la gestión del impuesto predial."¹⁹.

Por tanto, el acuerdo de la gremial de alcaldes de crear el impuesto predial, de nuevo abre posibilidades de colocar la discusión del tema en la agenda nacional.

Es importante señalar que la Secretaría Técnica de la Presidencia ha elaborado y tiene en estudio una propuesta de impuesto predial, la cual se mantiene al momento, con carácter confidencial.

La CONADEL, en el capítulo relativo al financiamiento para el desarrollo local, retoma el tema del impuesto predial pero de una manera muy general, sin compromisos específicos.

¹⁷ Municipios no tendrán mas fondos, Periódico MAS, 24 de julio 2003

¹⁸ "Alcaldes del FMLN se ausentaron del discurso de Flores." La Prensa Grafica 23 de Enero de 2004

¹⁹ Acuerdos y recomendaciones del XX Congreso Nacional de Municipalidades, Noviembre 2004

Sobre el tema afirma, que el predial “debe estar orgánicamente articulado con otras opciones de financiamiento”, lo que es un enfoque correcto; sin embargo, que el predial debería ser un sustituto del actual impuesto a la actividad económica, lo que consideramos un enfoque incorrecto, ya que el impuesto predial es un impuesto al valor de la propiedad, algo muy distinto al concepto del impuesto a la actividad económica.

Pareciera pues que el tema del impuesto predial se ha colocado en la agenda del financiamiento al desarrollo local, y que es factible que a corto - mediano plazo el país contará con un instrumento idóneo para incrementar, de manera significativa, el financiamiento para el desarrollo local.

4. EL FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL, FOVIAL. Un debate inconcluso.

Un tema que ha venido cobrando interés entre los gobiernos locales es el de la reforma al Fondo de Conservación Vial, FOVIAL.

En los análisis de los rubros en los que se invierten los fondos trasladados a las municipalidades a través del FODES, se ha podido constatar que una parte importante de éstos se invierten en la apertura y mantenimiento de vías de acceso, repercutiendo en la reducción de los fondos disponibles para atender el resto de sus competencias.

De acuerdo a los datos del estudio realizado por COMURES²⁰ sobre la inversión del FODES, se constata que el 52% de los proyectos financiados con dichos fondos son proyectos de apertura y mantenimiento de vías de acceso, consumiendo el 40% de los recursos financieros. Esta situación contrasta con la fuerte cantidad de recursos de los que dispone el gobierno central para el mismo fin: \$67.2 millones para el año 2003 y un presupuesto estimado de \$75.9 millones para el 2004.²¹

Dada esta situación, en el marco del debate por el incremento del FODES, (comentado anteriormente) se puso en discusión la posibilidad de revisar la ley del FOVIAL, para replantear la administración de este fondo, de tal manera que una parte fuera distribuida entre las municipalidades para financiar el principal rubro de inversión municipal, y de esa manera compensar el desbalance entre la competencia atribuible al ámbito municipal y los recursos disponibles para ello.

²⁰ “Análisis del impacto de la inversión del FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.” FUNDE y FUNDAUNGO para COMURES

²¹ “FOVIAL recauda cifra record” EL Diario de Hoy, Feb. 2, 2004

Al respecto, uno de los periódicos comentó lo siguiente: “Los partidos de oposición acordaron ayer quitarle al FOVIAL 30 millones de dólares, de los 75.9 millones de los que dispone para el ejercicio fiscal 2004.”²²

Esta iniciativa fue inmediatamente rechazada por el Ministro de Hacienda, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y algunas de las empresas que participan en la ejecución de los proyectos del FOVIAL.

Uno de los partidos de oposición, introdujo en la Asamblea Legislativa, una propuesta de modificación de la ley del FOVIAL, en la que se plantea la ampliación de la cobertura de los fondos del FOVIAL a proyectos de infraestructura vial competencia municipal; destinando el 25% de tales recursos para proyectos específicos e identificados por los municipios. Esta iniciativa no tuvo el apoyo del resto de partidos políticos.²³

De acuerdo a los datos de un estudio sobre las competencias de mantenimiento de la Red Vial del país, correspondiente a los dos niveles del Estado (gobierno central y municipalidades)²⁴, hay una disparidad muy grande entre la competencia y los recursos disponibles entre ambas instancias, con fuerte desventaja para las municipalidades; por lo que, la iniciativa de revisión es pertinente.

Actualmente, la administración del FOVIAL determina de forma discrecional las carreteras y calles que serán objeto de mantenimiento, sin tomar en cuenta las opiniones o prioridades de los gobiernos locales. Por esta concepción centralizada, algunas calles de tercer orden de la ciudad capital gozan de un excelente estado de conservación, mientras que una parte importante de caminos vecinales del interior del país se encuentran en estado intransitable.

Por otra parte, las competencias en la materia no están definidas con total claridad; el marco jurídico²⁵ existente, permite interpretar traslapes y vacíos, por lo que en la práctica existe un conflicto permanente entre gobierno central y muchas municipalidades para asumir esta responsabilidad pública, generándose discrecionalidad y falta de eficacia en el adecuado mantenimiento de la red vial nacional. (Ver ejemplo de esta situación en el recuadro)

²² “Oposición quitará \$30 millones al FOVIAL” La Prensa Grafica, Dic. 16, 2003

²³ Ver anexo No. 5 contenido del decreto para reformar ley de FOVIAL

²⁴ Estudio realizado por el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local, SACDEL, 2003

²⁵ Ley de Carreteras y Caminos Vecinales, Ley de Conservación Vial, Código Municipal, entre otros

Habitantes del cantón El Zapote en el municipio de Ayutuxtepeque se quejaron del mal estado en el que se encuentra la calle de acceso al lugar. Los vecinos informaron que solicitaron ayuda a la comuna, pero la alcaldesa Daisy de Cruz, les manifestó que eso es competencia del FOVIAL. Además, agregó que el dinero que la comuna obtiene del FISDL no puede ser utilizado para reparar calles, sino para construcción de mercados, unidades de salud e infraestructura para agua potable y energía eléctrica. Por su parte, Aníbal Jaime, administrador de proyectos de FOVIAL, indicó que el lugar donde se ubica la calle no es competencia de la institución.

“La calle El Zapote esta a punto de hundirse”

El Diario de Hoy, 10 de Septiembre de 2003

El estudio realizado por SACDEL en el 2003²⁶ señala una serie de discrecionalidades y desequilibrios en el uso de los fondos del FOVIAL. Los siguientes datos ayudan a entender esta situación:

- El mantenimiento de la red vial, objetivo específico del FOVIAL, es una responsabilidad compartida entre el gobierno central y los gobiernos locales. Se estima que la extensión de la Red Vial Nacional es de 30,495.00 Km.; de ello 10,377 Km. son competencia del MOP y 20,118 Km de los gobiernos municipales.
- Para efectos de mantenimiento de la red vial: se estima que la totalidad de la red competencia del gobierno central debe y puede recibir mantenimiento (10,377 km.); sin embargo, la red competencia de los gobiernos locales, (20,118 km.) no toda puede ser mantenida, buena parte de los caminos de “huella o herradura” se encuentran en estado de absoluta precariedad, por lo que necesitan una inversión significativa para llevarlos a la categoría de “mantenible”. Por ello, la red vial competencia de los gobiernos locales sujeta a mantenimiento se estima en 10,431 Km., cifra similar a la competencia del gobierno central.

²⁶ FOVIAL. Análisis de competencias y financiamiento para la Red Vial Nacional.

- Siendo la conservación vial una responsabilidad compartida, es lógico que los recursos se compartan de una forma proporcional a las competencias de cada nivel de gobierno. Sin embargo, los siguientes datos muestran una gran disparidad: para el año 2003, los ingresos del FOVIAL fueron de \$76.8 millones; para ese mismo año, se estima que la recaudación de las 262 municipalidades por concepto de impuesto de vialidad y tasa de pavimentación fue de \$2.7 millones.²⁷

En consecuencia, el gobierno central dispuso de \$76.8 millones para proporcionarle mantenimiento a los 10,377 Km. de su competencia, mientras que los gobiernos locales dispusieron de únicamente \$2.7 millones para atender los 10,431 Km. que les corresponde atender. En otras palabras, **el gobierno central contó con \$7,400.00 para cada kilómetro, mientras que los gobiernos locales dispusieron de poco**

- Adicionalmente, el FOVIAL no atiende el mantenimiento de la red vial urbana, algo que es de mucha importancia para los gobiernos locales. EL impuesto de pavimentación, que es el impuesto por medio del cual se captan ingresos para tal fin es obsoleto e insignificante en los ingresos municipales. De acuerdo al estudio mencionado, y en base a una muestra de 29 municipalidades, los costos estimados para proporcionar mantenimiento a la red urbana de los municipios de la muestra es de aproximadamente \$19 millones, mientras que lo recaudado por esas mismas municipalidades en el año 2001 fue de poco menos de \$1 millón, lo cual arroja un déficit de aproximadamente \$18 millones.
- El FOVIAL ha mostrado ser un buen instrumento para financiar el mantenimiento de calles y carreteras, competencia del gobierno central, pero no responde a las necesidades de los gobiernos locales que también tienen competencias en el mantenimiento de parte de la Red Vial Nacional. Siendo el mantenimiento de la red vial una responsabilidad compartida, debería establecerse un sistema de financiamiento para el conjunto, distribuido de acuerdo a la responsabilidad de cada entidad competente y de la importancia social o económica específica del componente de la red, determinada en ambos casos por criterios técnicos.
- Lo anterior implica, por una parte, la definición, clasificación y jerarquización precisa de los componentes de la red y por otra, la identificación igualmente precisa de cuales de esos componentes serán competencia específica del gobierno central, y cuáles de los gobiernos locales.

²⁷ Estimaciones hechas a partir de una muestra de 29 municipalidades.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y DESAFIOS

Las reformas introducidas a la Ley del FODES desde 1997, han incrementado el monto de la transferencia del presupuesto nacional a las municipalidades, pasando de un monto de \$14.3 millones (125 millones de colones) a \$141.6 millones para el 2005. En términos porcentuales la transferencia se incrementó, de menos de 1% en 1997 al 7% en el 2005, respecto a los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado. Esto ha significado una importante contribución y transformación en la estructura de ingresos y en la inversión de las municipalidades.

La transferencia a las municipalidades a partir del año 2004 **financiando con el cien por ciento de recursos propios del Presupuesto General de la Nación**. Esto ha permitido prescindir del uso de recursos externos como fuente complementaria de financiamiento, que volvía inestable la totalidad de la transferencia.

El impacto de las transferencias del FODES en la estructura financiera de las municipalidades varía en función del tamaño de las mismas, de acuerdo a los datos analizados en el período 2002-Junio 2004. En el caso de los municipios grandes, los ingresos propios (impuestos, tasas y derechos) representan en promedio el 75%, mientras que los recursos del FODES equivalen solamente al 13%; en cambio en los municipios medianos, la relación es de 47.5% y 35% respectivamente y en los pequeños, las proporciones son todo lo contrario, los ingresos propios apenas representan aproximadamente el 16%, mientras que el FODES equivale aproximadamente al 70% y en algunos casos casi alcanza un 85% de los ingresos totales.

Lo anterior pone en evidencia el **grado de relevancia del FODES** en las finanzas de los municipios, cualquiera sea su tamaño, pero en los municipios pequeños, resulta prácticamente imprescindible aún para la inversión básica de éstos.

A partir del resumen de lo ocurrido en los años anteriores respecto al FODES, consideramos como los principales desafíos en esta materia:

- Generar una estrategia nacional de descentralización del Estado que marque el camino a seguir para eliminar las disparidades expresadas territorial y socialmente en el país que se concrete en buena medida, en los recursos destinados al desarrollo de los municipios y que el incremento de tales recursos no esté sujeto a condicionamientos coyunturales.

- Revisar y modificar los actuales criterios de distribución de los recursos del FODES, pues la evidencia cuantitativa presentada, ha dejado claro que en el caso de los municipios pequeños (clasificados por el tamaño de sus poblaciones), la transferencia FODES determina casi totalmente la estructura de sus ingresos, lo que implica que en estos municipios, difícilmente el Fondo contribuirá a disminuir los desequilibrios territoriales y socioeconómicos, si no hay un incremento importante de recursos.
- Definir un mecanismo de canalización directa de la transferencia de los fondos FODES a las municipalidades.

En cuanto al **aspecto fiscal municipal**, el informe pone en evidencia lo siguiente:

- Persisten los obstáculos y dificultades vinculadas con los criterios y el proceso de aprobación de las **leyes de impuestos municipales** o sus reformas.

La generalidad, si no todas las leyes de impuestos municipales vigentes tienen carácter regresivo (gravan con más impuestos a las empresas con menos activo o patrimonio), lo que contradice y viola lo establecido en la Ley Tributaria Municipal.

- Otra situación predominante es la obsolescencia y la improductividad de las leyes, algunas con hasta 50 años de vigencia, sin reformas y con una cantidad de tramos y de tipos de actividades, que las vuelven complejas e ineficientes en su aplicación.

Esto lo demuestra el análisis de la estructura de ingresos de los municipios, en la que los ingresos por impuestos en todos los municipios, son inferiores a los ingresos percibidos por las tasas.

- Por otra parte, no existe un análisis completo y actualizado sobre la estructura y rendimiento de los impuestos municipales, que sustente un marco conceptual y legislativo, y que se constituya en una base para la iniciativa y aprobación de leyes de impuestos municipales, que superen la obsolescencia, la ineficiencia y la regresividad de éstas.

- A pesar de la debilidad de los ingresos por impuestos municipales, no ha habido una discusión ni propuesta de Estado que valore otras alternativas, como el **impuesto predial**, que existe desde hace mucho tiempo en el resto de los países latinoamericanos; siendo El Salvador el único que no lo tiene.

De manera, que en materia de fiscalidad municipal los desafíos más importantes a corto plazo son los siguientes:

- Definir en conjunto Asamblea Legislativa y municipios, un marco general para la presentación y aprobación de reformas a las leyes de impuestos, que responda a las condiciones establecidas en la Ley Tributaria Municipal sobre progresividad o proporcionalidad de las alícuotas y supere la obsolescencia y la improductividad de las leyes actuales.

_____, establecer parámetros para el endeudamiento, sobre la base de la situación financiera de las municipalidades, de tal manera que, por un lado, garantice la estabilidad financiera del país y por el otro, de oportunidad a las municipalidades a obtener financiamiento para proyectos estratégicos o de largo plazo, que no es posible desarrollarlos con otro tipo de recursos.

Por otra parte, uno de los rubros que mayor cantidad de recursos públicos municipales absorbe es el **mantenimiento de la red vial**.

Al analizar la competencia del gobierno central y los gobiernos municipales en cuanto al mantenimiento de la Red vial nacional, se concluye que es bastante similar en su extensión, un poco más de 10.000 Km. en cada caso.

De manera que si la conservación vial es una responsabilidad compartida entre los dos niveles del Estado, es necesario que los recursos se compartan de una forma proporcional a las competencias de cada nivel de gobierno. Sin embargo, los siguientes datos muestran una gran disparidad: para el año 2001, los ingresos del FOVIAL fueron de \$76.8 millones; para ese mismo año, se estima que la recaudación de las 262 municipalidades por concepto de impuesto de vialidad y tasa de pavimentación fue de \$2.7 millones.

En consecuencia, el gobierno central dispuso de \$76.8 millones para proporcionarle mantenimiento a los 10,377 Km. de su competencia, mientras que los gobiernos locales dispusieron de únicamente \$2.7 millones para cubrir los 10,431 Km. que les corresponde atender. En otras palabras, **el gobierno central contó con \$7,400.00 para cada kilómetro, mientras que los gobiernos locales dispusieron de poco menos de \$260.00 por kilómetro.**

Es previsible que la demanda de los municipios por acceder a una parte de los fondos del **FOVIAL** continúe. El FOVIAL ha iniciado un proceso de firma de convenios de mantenimiento de calles específicas, con algunas municipalidades, como una manera de responder a esta situación, sin embargo, el mecanismo sigue siendo unilateral y discrecional. Por ello, el debate, y quizás el conflicto, puede surgir en próximas coyunturas, ya sean electorales o en el marco de la aprobación del presupuesto.

Para contrarrestar ese desequilibrio, la RDL plantea como desafío, establecer un sistema de financiamiento para el conjunto de la red vial, distribuido de acuerdo a las responsabilidades de cada entidad competente y de la importancia social o económica específica del componente de la red, determinadas ambas por criterios técnicos.

Por todas las consideraciones anteriores es necesario la **discusión del tema del financiamiento para el desarrollo local en su conjunto**, con una perspectiva de país y Estado, dejando a un lado el manejo que ha predominado hasta el momento, cuando el gobierno central ve a los municipios como categoría inferior y subordinada de la administración del Estado.

Finalmente, consideramos, que continúa vigente el problema fundamental de la inexistencia de un **sistema de información municipal** integrado y actualizado que contenga información sobre las áreas de gestión municipal y del desarrollo municipales.

En este sentido, una debilidad importante es que no hay una institución del sector público que compile de manera completa, ordenada y actualizada la información sobre las finanzas municipales. En la actualidad este es un tema relevante por el volumen de recursos que manejan las municipalidades como resultado de la transferencia, que a partir del 2005 es del 7% del presupuesto nacional. Hasta el momento, es prácticamente imposible encontrar información completa y oportuna sobre las finanzas municipales en general, y sobre la utilización que se está haciendo de las transferencias del FODES y el resto de los recursos municipales.

Por consiguiente, consideramos que es un desafío para el país, montar a nivel nacional un sistema de información municipal que sea integrado, completo, coherente, actualizado y de acceso público. En el corto plazo, debe asignarse a una institución del sector público la tarea y responsabilidad de compilar la información sobre las finanzas municipales, la cual reiteramos, deber tener carácter público.

ANEXOS

ANEXO 1: Principales reformas experimentadas por el FODES

ANEXO 2: Estructura de los Ingresos Municipales de la Muestra de municipios 2002-2004

ANEXO 3: Datos endeudamiento municipal 2003

ANEXO 4: Datos endeudamiento municipal a Julio 2005

ANEXO 5: Situación deuda municipal 2005

ANEXO 6: Propuesta de Decreto para la Reforma de la Ley FOVIAL

ANEXO NO. 1. Principales reformas experimentadas por el FODES

Año	Artículos reformados	Referencia	Modificación
1988	Creación de la Ley Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. FODES.	Decreto Legislativo No. 74. Diario Oficial No. 176. Tomo No.300. Fecha de publicación: 23/09/1988	Asignación inicial de €25 millones anuales (US\$2.8 millones), de los cuales un 5% sería transferido al Instituto de Desarrollo Municipal.
1996	Reforma del Art.1	Decreto Legislativo No. 617. Diario Oficial No. 43. Tomo No.330. Fecha de Publicación: 01/03/1996	Se incrementa la asignación de la transferencia a €125 millones anuales (\$ 14,3 millones)
1997	Reforma del Art. 1. Incremento de la transferencia al 6% de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Estado.	Decreto Legislativo No. 76. Diario Oficial No. 196. Tomo 337. Fecha de publicación: 22/10/1997	- Se incrementa el monto de la transferencia al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado. - Se modifican los criterios de asignación: a. Población.....80% b. Extensión territorial.....15% c. Esfuerzo fiscal.....5% -Asignación de €1.25 millones al ISDEM
1998	Reformas del Art.1. Define cálculo del 6% de la transferencia; Art.2. derogado, Art.3. nuevos criterios de distribución de la transferencia; el fondo estará compuesto por recursos que transfiera el ISDEM y se complementará con los del FISDL, ambos serán utilizados para obras de infraestructura física; Art. 4. se modifica el criterio de población y sustitución del Art.7-A.	Decreto Legislativo No. 217. Publicado en Diario Oficial No. 28. Tomo 338. Fecha de publicación: 11/02/1998	El cálculo de la transferencia del 6% es sobre los <u>ingresos Corrientes Netos</u> del Presupuesto del Estado. -Modificación de criterio de distribución: de la transferencia: a. Población.....50% inversamente proporcional b. Equidad.....25% c. Pobreza20% d. Extensión territorial.....5% -El fondo será distribuido a través del ISDEM (los recursos del Estado) y el FISDL (los recursos externos). -Del fondo total se descuentan €10 millones distribuidos igualitariamente entre FISDL e ISDEM, es decir € 5 millones cada entidad.
1998	Reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios	Decreto Ejecutivo No. 35. Publicado en Diario Oficial No.62. Tomo Fecha de publicación: 25/03/1998	Facilita y asegura la aplicación de los principios contenidos en la Ley.
1999	Interpretación auténtica del Art.5 y del Art. 8	Decreto Legislativo No. 539. Publicado en Diario Oficial No.42. Tomo 342. Fecha de publicación: 02/03/1999	-Los recursos del Fondo Municipal podrán invertirse en la adquisición de vehículos para el servicio de recolección y transporte de basura, maquinaria, equipo y mobiliario, mantenimiento, obras de infraestructura, adquisición de inmuebles y pago de deudas. -Son gastos de funcionamiento aquellos en que incurre la Municipalidad como Ente Titular del Municipio para mejoras y mantenimiento de instalaciones propiedad municipal.
1999	Reforma al Art. 1. Incorporación del literal C. Se asignan € 5 millones a COMURES	Decreto Legislativo No.566. Publicado en Diario Oficial No.62. Tomo No. 343 Fecha de publicación: 07/04/1999	Los fondos asignados a COMURES se utilizarán para fortalecer a las municipalidades a fin de que estas asuman su rol a nivel departamental y nacional.
1999	Interpretación auténtica del Art.5 del Decreto Legislativo 74 del 8 de septiembre de 1988.	Decreto Legislativo No.633. Publicado en Diario Oficial No.115 Tomo No. 343 Fecha de publicación: 22/06/1999	Las municipalidades podrán hacer uso del fondo individual o cuando dos o más municipios se asocien para concretar entre ellos convenios cooperativos, a fin de colaborar en la realización o
2004	Reforma al Art. 1. Aumento de la transferencia al 7% de los Ingresos Corrientes Netos del Presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal 2005	Decreto Legislativo No. 348. Diario Oficial No. 112. Tomo 363. Fecha de Publicación: 17/06/2004	En adición se hace una transferencia por la cantidad de \$ 9.5 millones al 6% asignado
2005	Reforma al Art. 1. Se establece que los fondos que se transfieren a las municipalidades "no podrán comprometerse o servir de garantía para obligaciones que los Concejos Municipales pretendan adquirir."	Decreto Legislativo No.733 aprobado el 14 de julio de 2005 y publicado en el Diario Oficial el 12 de agosto de 2005	

Fuente: Elaborado con base a datos de Diarios Oficiales

ANEXO NO.2. Ingresos Municipales de la Muestra 2002 por Tamaño de Municipios.

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta activos fijos	Transferencias FODES	Recup de Inv. Financ.	Endeudam. Público	Total
Grandes	17,308,230.28	28,351,456.29	335,578.81	3,615,556.07	1,827,667.05	38,485.02	8,632,835.79	4,098.62	4,455,192.09	64,569,100.02
Medianos	6,756,030.33	14,674,286.71	330,401.91	2,494,578.89	3,139,296.36	10,740.99	15,065,510.65	48,765.88	2,790,919.68	45,310,531.40
Pequeños	716,504.84	1,309,753.10	216,888.23	267,848.15	1,897,624.50	6,184.43	9,656,403.75	0	3,323,355.68	17,394,562.68

Fuente: Elaborado en base Informe de Ejecución Presupuestaria de los Ingresos. Dirección General de Contabilidad gubernamental. Ministerio de Hacienda

Estructura porcentual

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta activos fijos	Transferencia FODES	Recup de Inv. Financ.	Endeudam. público	Total
Grandes	27%	44%	1%	6%	3%	0%	13%	0%	7%	100.00%
Medianos	14.91%	32.39%	0.73%	5.51%	6.93%	0.02%	33.25%	0.11%	6.16%	100.00%
Pequeños	4.12%	7.53%	1.25%	1.54%	10.91%	0.04%	55.51%	0.00%	19.11%	100.00%

Ingresos Municipales de la Muestra 2003 por Tamaño de Municipios. En dólares

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta activos fijos	Transferencias FODES	Recup. de Inv. Financ.	Endeudamiento Público	Total
Grandes	16,305,024.51	34,571,584.33	303,212.74	2,861,660.75	2,636,776.91	88,480.17	9,390,553.66	39,763.51	6,629,158.37	72,826,214.95
Medianos	10,200,614.72	18,458,377.46	400,122.32	2,301,586.10	5,693,878.62	205,266.11	26,746,655.03	130,379.48	2,827,832.23	76,964,712.07
Pequeños	1,821,703.58	2,887,119.77	715,556.00	414,797.31	3,985,043.73	55,537.07	19,644,535.26	116,340.13	1,822,644.89	31,463,277.74

Fuente: Elaborado en base Informe de Ejecución Presupuestaria de los Ingresos. Dirección General de Contabilidad gubernamental. Ministerio de Hacienda

Estructura porcentual

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Vta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta de activos fijos	Transferencias FODES	Recua. Inversiones. Financ.	Endeudamiento Público	Total
Grandes	22.39%	47.47%	0.42%	3.93%	3.62%	0.12%	12.89%	0.05%	9.10%	100.00%
Medianos	13.25%	23.98%	0.52%	2.99%	7.40%	0.27%	34.75%	0.17%	3.67%	100.00%
Pequeños	5.79%	9.18%	2.27%	1.32%	12.67%	0.18%	62.44%	0.37%	5.79%	100.00%

Ingresos Municipales de la Muestra 2004 (Junio) por Tamaño de Municipios. En dólares

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias Corrientes	Venta activos fijos	Transferencias FODES	Recup. de Inv. Financieras	Endeudamiento Público	Total
Grandes	11,605,257.40	17,477,510.82	312,134.86	1,026,109.05	918,478.62	10,687.79	4,836,980.74	2,329.10	1,507,205.37	37,696,693.75
Medianos	3,917,754.50	7,587,135.95	208,080.09	703,788.54	2,239,663.32	12,083.24	10,938,653.65	500,000.00	2,892,926.49	29,000,085.78
Pequeños	445,574.99	993,935.28	290,320.72	198,711.30	1,667,592.40	16,651.28	8,082,948.30	200.2	2,206,360.98	13,902,295.45

Fuente: Elaborado en base Informe de Ejecución Presupuestaria de los Ingresos. Dirección General de Contabilidad gubernamental. Ministerio de Hacienda

Estructura porcentual

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta de activos fijos	Transferencias FODES	Recup. de Inv. Financieras	Endeudamiento Público	Total
Grandes	30.79%	46.36%	0.83%	2.72%	2.44%	0.03%	12.83%	0.01%	4.00%	100.00%
Medianos	13.51%	26.16%	0.72%	2.43%	7.72%	0.04%	37.72%	1.72%	9.98%	100.00%
Pequeños	3.21%	7.15%	2.09%	1.43%	12.00%	0.12%	58.14%	0.00%	15.87%	100.00%

Relación de los Fondos propios y transferencias de las municipalidades de la muestra 2002-Junio 2004. En dólares y porcentajes

ANO 2002						
	Fondos propios	Transferencias	TOTAL	% FP	% Transferencia	FODES
Grandes	50,450,457.47	16,703,583.95	67,154,041.42	75%	25%	13%
Medianos	21,809,484.83	20,351,009.22	42,160,494.05	52%	48%	36%
Pequeños	2,243,146.17	13,247,607.58	15,490,753.75	14%	86%	62%

ANO 2003						
	Fondos propios	Transferencias	TOTAL	% FP	% Transferencia	FODES
Grandes	51,219,585.09	18,881,372.78	70,100,957.87	73%	27%	13%
Medianos	29,189,493.98	41,876,073.36	71,065,567.34	41%	59%	38%
Pequeños	5,540,719.48	21,881,977.46	27,422,696.94	20%	80%	72%

ANO 2004						
	Fondos propios	Transferencias	TOTAL	% FP	% Transferencia	FODES
Grandes	29,397,232.18	7,370,295.16	36,767,527.34	80%	20%	13%
Medianos	12,212,970.54	14,535,368.68	26,748,339.22	46%	54%	41%
Pequeños	1,730,031.19	10,488,020.58	12,218,051.77	14%	86%	66%

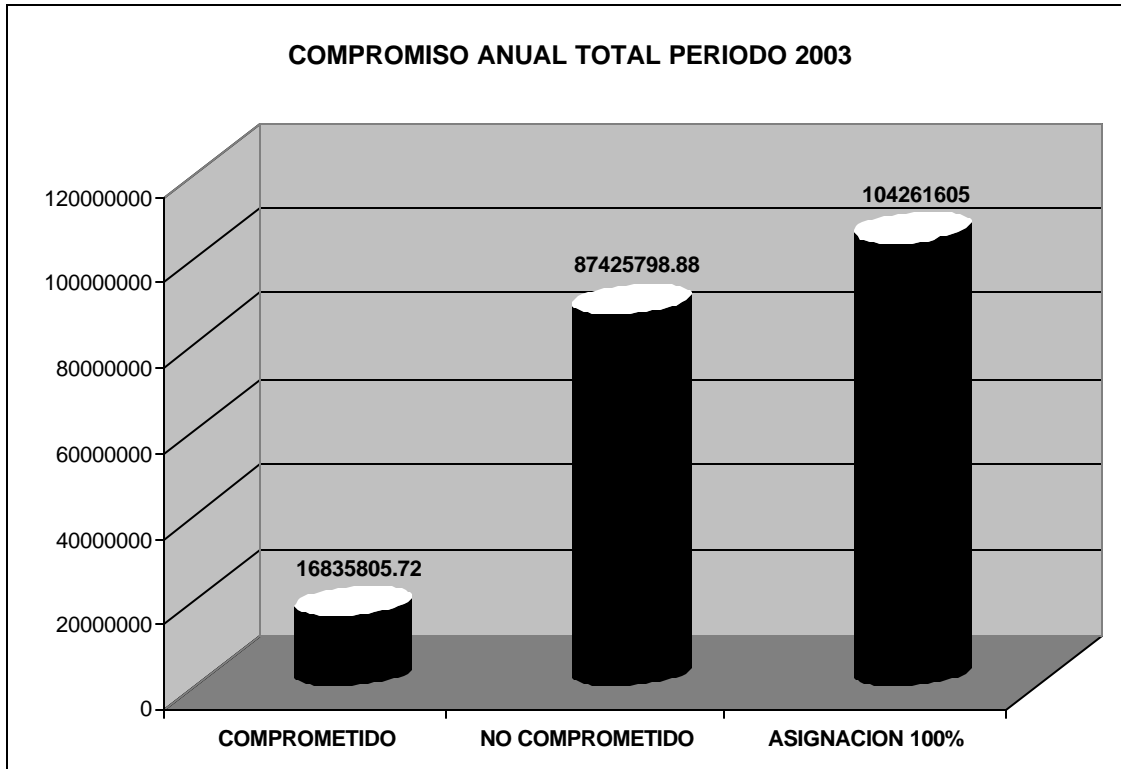
RESUMEN

	Fondos propios			Transferencias		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Grandes	50,450,457.47	51,219,585.09	29,397,232.18	16,703,583.95	18,881,372.78	7,370,295.16
Medianos	21,809,484.83	29,189,493.98	12,212,970.54	20,351,009.22	41,876,073.36	14,535,368.68
Pequeños	2,243,146.17	5,540,719.48	1,730,031.19	13,247,607.58	21,881,977.46	10,488,020.58

Fuente: Elaborado con base datos del Informe de Ejecución Presupuestaria de ingresos de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental

ANEXO NO. 3

DEUDA MUNICIPAL 2003



FUENTE: Gráfico ISDEM

Cont. Anexo No.3

CLASIFICACION DEUDA DE LAS MUNICIPALIDADES

Año 2003

Análisis SACDEL, con base en datos ISDEM

	Departamento		Municipio	% deuda en relación al FODES	US\$ deuda total	US\$ cuota mensual	Transferencia FODES mensual	Transferencia FODES por año	% cuota del FODES MES
1	SAN SALVADOR	1	SAN SALVADOR	75.01% - 100%	12.761.571,43	156.820,10	127.959,11	1.535.509,32	1,226
2		2	SOYAPANGO		2.577.942,08	52.884,49	66.152,06	793.824,72	0,799
3		3	SAN MARTIN		1.700.493,47	54.068,39	67.720,33	812.643,96	0,798
4	LA LIBERTAD	4	NUEVA SAN SALVADOR		5.179.425,00	42.957,03	42.957,03	515.484,36	1,000
5	SAN SALVADOR	1	CIUDAD DELGADO	50.01% - 75%	2.209.670,74	27.957,35	47.412,22	568.946,64	0,590
6		2	MEJICANOS		1.352.610,41	30.795,15	49.962,32	599.547,84	0,616
7	USulután	3	CALIFORNIA		265.717,14	7.394,21	13.386,46	160.637,52	0,552
8	LA UNIÓN	4	LA UNIÓN		2.403.782,64	35.706,86	63.086,48	757.037,76	0,566
9	LA PAZ	5	SAN LUIS TALPA		998.936,81	20.540,65	38.046,26	456.555,12	0,540
10	SAN SALVADOR	1	AGUIJARES	25.01% - 50%	1.220.058,00	14.066,72	40.831,50	489.978,00	0,345
11		2	GUAZAPA		509.419,50	13.241,21	42.981,91	515.782,92	0,308
12		3	AYUTUXTEPEQUE		485.958,07	11.296,79	42.452,10	509.425,20	0,266
13		4	ROSARIO DE MORA		231.302,00	10.501,38	28.174,21	338.090,52	0,373
14	SANTA ANA	5	SANTA ANA		1.157.447,18	32.043,85	90.350,12	1.084.201,44	0,355
15		6	CHALCHUAPA		253.000,00	29.556,55	72.796,32	873.555,84	0,406
16		7	CANDELARIA DE LA FRONTERA		821.000,00	17.580,83	45.805,64	549.667,68	0,384
17		8	SAN SEBASTIÁN SALITRILLO		331.000,00	7.437,43	28.213,01	338.556,12	0,264
18	SAN MIGUEL	9	SAN MIGUEL		2.159.041,81	31.340,25	99.886,25	1.198.635,00	0,314
19		10	EL TRÁNSITO		1.336.353,27	19.081,29	39.512,60	474.151,20	0,483
20		11	SAN LUIS DE LA REINA	335.681,17	9.391,94	26.769,49	321.233,88	0,351	
21	LA LIBERTAD	12	QUEZALTEPEQUE	199.399,83	20.259,39	69.251,89	831.022,68	0,293	
22		13	COMAYAGUA	273.700,00	8.751,03	30.580,26	366.963,12	0,286	

	Departamento		Municipio	% deuda en relación al FODES	US\$ deuda total	US\$ cuota mensual	Transferencia FODES mensual	Transferencia FODES por año	% cuota del FODES MES
23		14	NUEVO CUSCATLÁN		353.000,00	7.644,83	18.164,55	217.974,60	0,421
24	USULUTÁN	15	JIQUILISCO		1.235.350,00	30.479,62	77.399,72	928.796,64	0,394
25		16	SAN AGUSTÍN		171.669,00	6.281,22	17.603,21	211.238,52	0,357
26	LA PAZ	17	ZACATECOLUCA		1.357.138,85	33.802,73	82.062,02	984.744,24	0,412
27		18	SAN JUAN NONUALCO		475.400,00	7.312,73	28.942,35	347.308,20	0,253
28		19	CUYULTITÁN		219.412,10	5.623,57	16.223,13	194.677,56	0,347
29	CHALATENANGO	20	TEJUELA		199.409,66	9.004,75	34.302,55	411.630,60	0,263
30		21	DULCE NOMBRE DE MARÍA		395.000,00	8.458,83	20.393,03	244.716,36	0,415
31		22	AGUA CALIENTE		370.192,00	7.927,70	29.774,49	357.293,88	0,266
32		23	SAN RAFAEL		303.679,40	6.705,98	17.119,28	205.431,36	0,392
33		24	SAN MIGUEL DE MERCEDES		138.705,08	3.493,58	12.951,81	155.421,72	0,270
34		25	AZACUALPA		243.000,00	5.320,19	11.370,73	136.448,76	0,468
35		26	SAN FRANCISCO LEMPA		232.000,00	4.326,02	10.292,63	123.511,56	0,420
36	CUSCATLÁN	27	COJUTEPEQUE		1.698.843,01	29.964,60	62.969,91	755.638,92	0,476
37		28	SUCHITOTO		308.009,00	13.810,09	40.621,35	487.456,20	0,340
38		29	EL CARMEN		421.935,00	9.199,61	32.993,96	395.927,52	0,279
39		30	SAN CRISTÓBAL		175.000,00	8.258,31	23.367,36	280.408,32	0,353
40		31	SANTA CRUZ MICHAPA		309.000,00	8.051,38	28.730,98	344.771,76	0,280
41		32	EL ROSARIO		203.200,00	4.364,26	16.169,28	194.031,36	0,270
42	AHUACHAPÁN	33	AHUACHAPÁN		870.149,00	31.281,48	73.135,69	877.628,28	0,428
43		34	SAN LORENZO		168.012,00	4.364,38	23.589,37	283.072,44	0,185
44	MORAZÁN	35	CORINTO		432.000,00	17.011,02	43.686,00	524.232,00	0,389
45		36	YAMABAL		228.600,00	7.515,75	17.732,83	212.793,96	0,424
46		37	PERQUÍN		223.500,00	6.077,70	17.926,33	215.115,96	0,339
47		38	GUALOCOCTI		134.300,00	4.448,27	14.901,59	178.819,08	0,299
48	SAN VICENTE	39	SAN VICENTE		229.166,83	22.386,01	70.763,16	849.157,92	0,316
49		40	SAN ILDEFONSO		622.000,00	13.319,67	29.620,14	355.441,68	0,450
50	CABAÑAS	41	ILOBASCO		1.336.639,16	35.934,72	79.093,49	949.121,88	0,454
51		42	SAN ISIDRO		369.315,78	9.564,30	29.428,85	353.146,20	0,325
52		43	GUACOTECTI		149.261,99	4.782,06	16.794,19	201.530,28	0,285

ANEXO NO. 4**FODES COMPROMETIDO EN ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL
EN JULIO DE 2005****Análisis FUNDAMUNI, con base en datos ISDEM.****Municipios agrupados según rango de proporción del FODES
comprometido en el endeudamiento municipal a Julio 2005.**

Grado de comprometimiento del FODES en endeudamiento al 20 de Julio 2005	Número de Municipios	Proporción %	Número Acumulado de Municipios	Proporción % Acumulada
0% (NO comprometido)	85	32.4%	85	32.4%
De >0% a 20%	82	31.3%	167	63.7%
De >20% a 40%	69	26.3%	236	90.1%
De >40% a 60%	19	7.3%	255	97.3%
De >60% a 80%	5	1.9%	260	99.2%
De >80% a 100% o más	2	0.8%	262	100.0%
Total	262	100.0%		

Cuadro elaborado por FUNDAMUNI con base en datos del ISDEM al 20 de julio 2005.

Continuación ANEXO 4...

**Municipios según proporción del FODES comprometido
en el endeudamiento de las alcaldías.
Comparación de la situación en año 2003 y en julio 2005.**

FODES comprometido	Año 2003	Julio 2005 antes de entrar en vigencia el Decreto 733
0% (NO comprometido)	119 municipios	85 municipios
< 50%	134 municipios	160 municipios
> 50%	9 municipios	17 municipios

Cuadro elaborado por FUNDAMUNI con base en datos del ISDEM para julio 2005 y análisis SACDEL para año 2003.

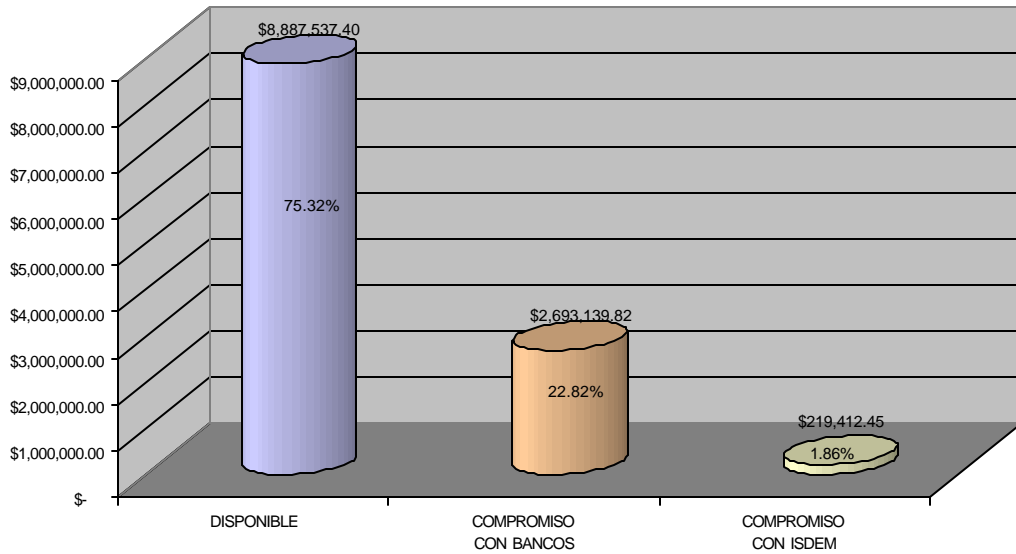
**Municipios según monto de FODES 2005 y según proporción del
FODES comprometido en endeudamiento a Julio 2005**

Monto FODES asignado al municipio en 2005	Número de Municipio s	%	100 a	80 a	60 a	40 a	20 a 1	0 %
			80 %	60 %	40 %	20 %	%	
Más de \$1.5 Millones	2	0.8%	1	0	0	1	0	0
De \$1 Millón a \$1.5 Millones	30	11.5%	0	0	3	8	12	7
De \$500mil a \$1 Millón	76	29.0%	1	2	4	22	27	20
Menos de \$500mil	154	58.8%	0	3	12	38	43	58
Total	262	100%	2	5	19	69	82	85

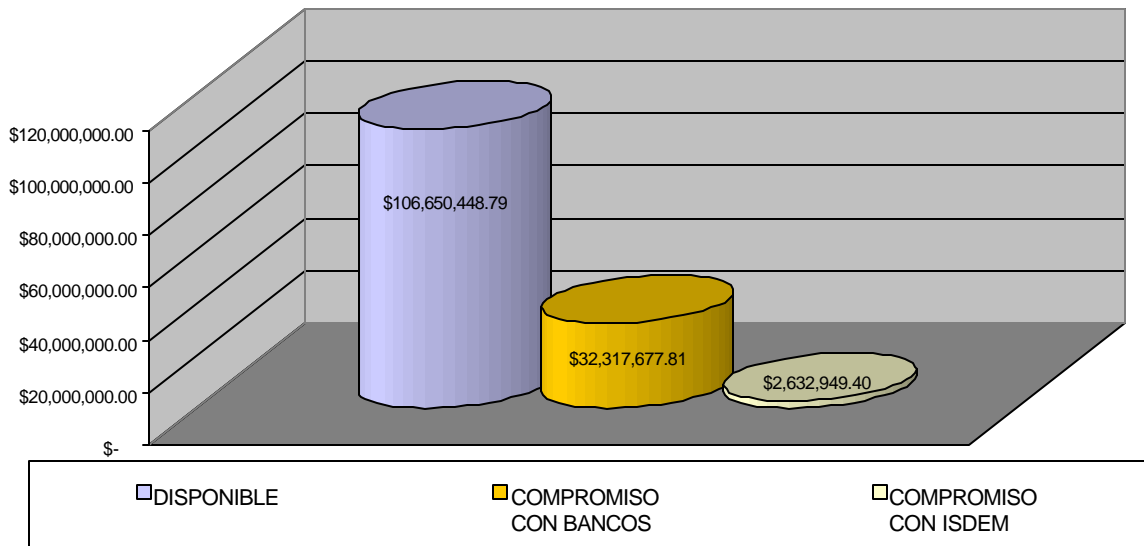
Cuadro elaborado por FUNDAMUNI con base en datos del ISDEM.

ANEXO NO. 5
SITUACION DEUDA MUNICIPAL
AÑO 2005

SITUACION MENSUAL DEL 100% DEL FODES AL 24 DE OCTUBRE DEL 2005.



SITUACION DE LA ASIGNACION FODES PARA EL AÑO 2005 POR \$ 141,601,076.00 AL 24 DE OCTUBRE DEL 2005.



Gráficas ISDEM

ANEXO No. 6

Decreto No.

La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador,

CONSIDERANDO:

- I. Que por Decreto Legislativo N° 208 de fecha 30 de noviembre de 2000, publicado en el Diario Oficial N° 237, Tomo N° 349 del 18 de diciembre del mismo año, se emitió la Ley del Fondo de Conservación Vial —FOVIAL, la cual tiene por objeto financiar la gestión de la conservación de la red vial nacional, y por Decreto Legislativo N° 74 de fecha 23 de septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo N° 3000 del 23 del mismo mes y año, se emitió la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios —FODES, cuyo nombre describe objeto;
- II. Que los recursos financieros actualmente destinados a los gobiernos locales a través del FODES no han resuelto el desequilibrio entre los ingresos de tales gobiernos y sus necesidades de inversión y de prestación de los servicios públicos de su competencia, cuyo rubro más importante es la conservación vial de sus calles urbanas y caminos no pavimentados, y que las razones de disciplina fiscal que impiden el incremento inmediato de dicho Fondo en los niveles requeridos, obligan a buscar procedimientos graduales y mecanismos y fuentes alternativas para reforzar los ingresos de los gobiernos locales;
- III. Que siendo el FOVIAL el marco legal por medio del cual se financia la gestión de la conservación de la red vial nacional del país y todas las razones que justifican su creación del FOVIAL son naturalmente aplicables al ámbito de los Gobiernos Locales, incluyendo, en particular, la relativa a la insuficiencia de fondos para cubrir las necesidades de conservación vial de su competencia;
- IV. Que el fomento del desarrollo económico y la descentralización del Estado mediante la colaboración entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, en los términos en que lo establece el Art. 206 de la Constitución de la República, forman parte de la política del actual Gobierno;
- V. Que por las razones expuestas se hace necesario reformar la Ley a que se refiere el considerando primero de este Decreto, a efecto de que un porcentaje del Fondo de

Conservación Vial se destina para el financiamiento de los proyectos, para el desarrollo y mantenimiento de proyectos intramunicipales:

POR TANTO

EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES y a iniciativa de los señores diputados *****,

DECRETA la siguiente:

REFORMA A LA LEY DEL FONDO DE CONSERVACION VIAL, EMITIDA POR DECRETO LEGISLATIVO No. 208, DE FECHA 30 DE NOVIEMBRE DEL 2000, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No. 237, TOMO No. 349 DEL 18 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO:

Art. 1. Reformase los numerales 2 y 2.2 del Art. 3 así:

2. Red Vial Nacional Prioritaria: Conjunto de carreteras pavimentadas, **calles urbanas** y caminos no pavimentados bajo la competencia del Gobierno Nacional **o de los gobiernos locales**, cuyo propósito fundamental es comunicar adecuadamente a los municipios del país, y a éste con el resto de la región centroamericana. La Red Vial Nacional Prioritaria se integra de la siguiente manera;

2.2) Camino Principal no Pavimentado, el cual conecta el municipio con la principal carretera pavimentada o municipios entre sí, así como otros tramos de prioridad nacional **o municipal** esenciales para el desarrollo agropecuario, turístico **local, regional o** del país; y

Art. 2. Adicionase al Art. 6 un numeral 6 así:

6. Promover, en coordinación con los gobiernos locales, un nivel adecuado de conservación vial de las calles urbanas y caminos rurales de competencia de tales gobiernos.

Art. 3. Adicionase al Art. 7 un inciso final así:

Para la coordinación con los gobiernos locales y la tramitación y seguimiento de los proyectos municipales de conservación vial que ellos presenten, el Consejo Directivo creará una Unidad Operativa

Art. 4. Adicionase al Art. 8 un numeral 5 así:

5. Dos representantes de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador COMURES.

Art. 5. Adicionase al Art. 11 un numeral 4 así:

4. Los representantes propietarios y suplentes de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador serán nombrados por el Consejo de Directores de la Corporación.

Art. 6. Reformase el Art. 15 así:

Validez de las Sesiones

Art. 15.- Se requiere por lo menos la concurrencia de **cinco** representantes propietarios o suplentes en funciones, para que el Consejo Directivo pueda sesionar válidamente. A dichas sesiones pueden concurrir cada representante propietario con su respectivo suplente, actuando en estos casos el primero con voz y voto, y el segundo únicamente con voz. Los representantes suplentes reemplazarán a los propietarios, con voz y voto, en los casos de excusa, ausencia o impedimento temporal, con los mismos derechos y facultades.

Art. 7. Adicionase en el Art. 21, bajo el número 12-bis, la siguiente atribución del Consejo Directivo:

Atribuciones del Consejo Directivo

Art. 21.- Son atribuciones del Consejo Directivo:

12-bis) Aprobar los proyectos municipales de conservación vial siguiendo los criterios de responsabilidad, los estándares técnicos y los criterios de selección que establecen los artículos

Art. 8. Adicionase un numeral 7-bis en el Art. 23 así:

7-bis) Someter a aprobación del Consejo Directivo los proyectos municipales de conservación vial.

Art. 9. Reformase el Art. 24 así:

Comunicaciones y Capacitación

Art. 24.- El FOVIAL **incluirá** en su presupuesto la partida pertinente para financiar programas de divulgación, promoción, educación y comunicación con los usuarios de la infraestructura vial, así como para capacitar a sus funcionarios **y a los funcionarios municipales responsables de la**

elaboración de proyectos municipales de conservación vial, con miras a fortalecer los programas en materia de conservación vial y la transferencia de tecnología.

Art. 10. Reformase el Art. 30 así:

Aplicación de los recursos financieros

Art. 30.- El FOVIAL aplicará **el setenta y cinco por ciento (75 %) de** los recursos percibidos y establecidos en la presente ley, exclusivamente en las siguientes actividades:

1.- Mantenimiento de la Red Vial Nacional Prioritaria Mantenible. Los recursos aplicados bajo este concepto deberán asignarse con base a criterios técnicos establecidos en el Reglamento de esta Ley;

2.- Contratación de consultorías que permitan preparar planes futuros para programas de trabajo anuales y multianuales, así como cualquier otro servicio que contribuya al fortalecimiento institucional;

3.- Financiar los programas a los que se refiere el Art. 24 de esta Ley; y

4.- Financiar los gastos operativos y administrativos del FOVIAL, cumpliendo lo dispuesto en la presente Ley.

El veinticinco por ciento (25 %) restante se aplicará exclusivamente a la ejecución de proyectos municipales de conservación vial, distribuyendo los fondos en la proporción que corresponda a cada municipio conforme a los criterios de distribución utilizados por el FODES.

Disposición transitoria

Art. 11. Si por dificultades de ejecución presupuestaria consecuencia del atraso en la aprobación del Presupuesto General de la Nación 2004, no pudiese aplicarse en su totalidad el veinticinco por ciento (25 %) de los recursos de 2004 según se establece en el artículo anterior, la porción no aplicada incrementará al veinticinco por ciento (25%) correspondiente a 2005 para distribuirse durante ese ejercicio fiscal.

Vigencia

Art. 12. El presente Decreto entrará en vigencia a los ocho días de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en, a las horas del día del mes de de 2004.

