



El Salvador:

Las finanzas de los gobiernos locales: diagnóstico y alternativas para su fortalecimiento

Juan Carlos Gómez-Sabaini

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

DOCUMENTO DE DEBATE

No. IDB-DP-130

Octubre 2010

El Salvador:

Las finanzas de los gobiernos locales: diagnóstico y alternativas para su fortalecimiento

Juan Carlos Gómez-Sabaini



**Banco Interamericano de Desarrollo
2010**

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Gilberto Chona (gilbertoc@iadb.org) o Fabio Rueda (fabior@iadb.org)

Agradecimientos

El consultor visitó el país entre los días 30 de noviembre al 6 de diciembre de 2008 con el fin de entrevistar a los funcionarios y expertos locales y recoger la información necesaria para realizar un análisis de la situación de las finanzas públicas de los gobiernos locales. El nombre de los funcionarios entrevistados y de aquellos que han brindado informaciones sobre esta materia se incluye en la página siguiente, agradeciendo a los mismos el tiempo dedicado a las entrevistas concedidas. Asimismo, deseo agradecer muy especialmente la colaboración brindada por la Representación del Banco en el país a través de su Representante Licda Maria Carmenza McLean y muy especialmente por el Licdo. Eduardo Fernández Delgado sin cuyo apoyo difícilmente se hubiese podido tomar contacto directo con la larga lista de personas e instituciones visitadas, así como al Licdo. Luis René Cáceres por la colaboración prestada en la obtención de informaciones críticas para la preparación de este informe. Especialmente se agradece al Licdo. Gilberto Chona, Economista Senior Fiscal y Urbano, División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, por las valiosas orientaciones brindadas para la preparación de este informe, así como por sus detallados comentarios a la versión preliminar, los que contribuyeron sustancialmente a mejorar el contenido del mismo.

Listado de funcionarios, expertos e instituciones entrevistados

1. Licda. Maria Carmenza Mc. Lean, Representante del BID en El Salvador
2. Licdo. Eduardo Fernández Delgado, Especialista Fiscal y Municipal, CES/FMM
3. Licdo. Luis René Cáceres, Consultor, BID
4. Arqto. Roberto Samayoa, Director Ejecutivo, SACDEL
5. Diputado José Ernesto Castellanos, Fracción Parlamentaria ARENA, Asamblea Legislativa
6. Diputada Ana Daysi Villalobos, Fracción Parlamentaria FMLN, Asamblea Legislativa
7. Diputado Mario Ponce León, Presidente Comisión de Asuntos Municipales, Asamblea Legislativa

8. Dñ. Gloria Salguero, Comisionada Presidencial para Gobernabilidad Democrática en CONADEL y Secretaria de Estado para el Desarrollo Local y Descentralización (SEDEL)
9. Licdo. Eric Salguero, Coordinador, CONADEL
10. Licda. Aura Montalvo, Secretaria Técnica de la Presidencia de la Nación
11. Licdo. Oscar Anaya, Consultor, Fundación Ungo
12. Licdo. Mauricio Antonio Segovia, Gerente General de ISDEM
13. Licda. Jania Ibarra, Project Management Consultant, Banco Mundial
14. Dr. Héctor Silva, consultor y ex – Alcalde de San Salvador
15. Ing. Carlos R. Pinto Guardado, Director Ejecutivo, COMURES
16. Licda. Mirna Maritza Romero, Coordinadora de Política Gremial, COMURES
17. Licdo. Juan Neftali Murillo, Director General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda
18. Licda. Zoila Milagro Navas, Alcaldesa, Municipalidad de Antiguo Cuscatlán
19. Licdo. Danilo Padilla, Programa de Transparencia y Gobernabilidad, CASALS/USAID
20. Licdo. Carlos A. Guerrero, Director de Programa de Transparencia y Gobernabilidad, CASALS/USAID
21. Licdo. Rafael Orlando Contreras, Alcalde del Municipio de Juayúa
22. Licdo. Valdemar Rodríguez, funcionario de la Alcaldía de Juayúa

Resumen Ejecutivo

El Salvador cuenta con una población de 5.744.113 habitantes en un territorio de 21.040 Km² y distribuidos en 262 municipios, lo cual lleva a un promedio de 273 habitantes por Km², guarismo que ubica al país dentro de los de mayor densidad poblacional de la región¹. A su vez, los 262 municipios se agrupan regionalmente en 14 departamentos que se caracterizan por su diversidad de tamaño, densidad poblacional, grado de urbanización, actividades productivas, potencialidad de sus suelos y variedad social (Informe Promude/GTZ)². El Censo de población indica que más de la cuarta parte de la población del país reside en el departamento que contiene a la capital (San Salvador 27,3%), y agregando La Libertad (11,5%) y Santa Ana (9,1%) el porcentaje sube a 48%. Es decir que en estos tres departamentos reside casi la mitad de los salvadoreños, mientras que en el extremo opuesto hay seis departamentos de un total de catorce en los que reside menos del 5% de la población total del país en cada uno de ellos.

Esta diversidad territorial constituye un impedimento para el análisis y diseño de políticas municipales. Ello motivó a un conjunto de instituciones a elaborar una tipología o perfil referencial de municipalidades en el país que agrupa a los mismos según cinco categorías (Tipo 1 a Tipo 5) en función de³: (1) tamaño de su población, (2) grado de urbanización (porcentaje de población urbana vs. rural) y (3) la situación económica y social (a través de una proxy dada por la cantidad de contribuyentes inscriptos en el IVA por cada 10.000 habitantes) y el nivel de pobreza (INBI) correspondiente a cada municipio.

Al respecto se observa que los 11 municipios Tipo 1 son los de mayor número de habitantes, mayor grado de urbanización, y mayores niveles de satisfacción de necesidades básicas. Los 14 municipios Tipo 2 son de tamaño secundario, con una mezcla de población urbana y rural, aunque principalmente urbana, y un INBI intermedio/menor. A su vez los 65 municipios de Tipo 3 se diferencian del anterior por ser poco poblados, con una mezcla urbano/rural, pero con un mayor porcentaje de población en las zonas rurales y un INBI

¹ Datos según el VI Censo de Población y de Vivienda de abril del 2008 publicado por la DIGESTYC. No obstante, a fin de mantener coherencia con los estudios y análisis existentes, en este informe se utilizan los datos correspondientes al V Censo de Población y Viviendas del año 1992, los cuales arrojaron un total poblacional de 5.120.411 habitantes.

² El Anexo I contiene el listado de los 262 municipios correspondientes a cada uno de los 14 departamentos.

³ Propuesta de Un Perfil Referencial de Municipalidades, PROMUDE/GTZ, 2004

intermedio. Los 103 municipios de Tipo 4 a su vez son de tamaño más pequeño, más rurales y con un INBI mayor. Finalmente los 69 municipios de Tipo 5 son de baja densidad de población, eminentemente rurales y con un índice de necesidades básicas insatisfechas muy elevado.

Estas conclusiones se corroboran con lo indicado por la Agenda Nacional para el Desarrollo Local cuando señala que El Salvador está dividido en dos países⁴: uno urbano relativamente moderno que crece de manera poco ordenada pero que ofrece mayores oportunidades económicas y sociales a la población debido a que en él se produce el 80% de los ingresos empresariales y fiscales, y otro rural sumido en el atraso y la marginación. Por ello, la presencia de características tan heterogéneas en el ámbito municipal requiere de un análisis detallado de los mismos, así como de recomendaciones de política que consideren esta diversidad, ya que de ello depende la posibilidad de fortalecer el desarrollo de competencias propias, disponer del financiamiento para las mismas y lograr la capacidad de gestión que los municipios se merecen.

De cierta forma y en conocimiento de esta situación el Código Municipal en su Capítulo II trata el aspecto de la asociatividad de los municipios, y del artículo 11 al 15 señala que los mismos podrán asociarse para mejorar, defender, proyectar, o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o en la prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios. Ésta figura enmarcada en el concepto de mancomunidad, asociatividad o creación de entidades afines resulta un elemento sumamente positivo para el fortalecimiento de las municipalidades de categorías 4 y 5. Este potencial debe desarrollarse en particular en los servicios de salud y educativos, en paralelo a un proceso de desconcentración de la prestación de dichos servicios.

Se observa como un hecho favorable que el Código Municipal limite la creación de nuevas jurisdicciones municipales. Sin embargo, lamentablemente también se observa que hasta el momento el proceso de asociatividad -entre jurisdicciones que concurren para superar las economías de escala existentes en los municipios de escasa población y bajo nivel de recursos- no se ha realizado exitosamente. Es por esto que se cree que dicho proceso debería ser profundizado como un instrumento válido para un determinado tipo de

⁴ CONADEL, Propuesta de Agenda Nacional para el Desarrollo Local, febrero 2005, punto III Diagnostico y Antecedentes.

municipios y mediante el impulso de acciones especialmente en el área de la administración tributaria municipal que hasta ahora no ha estado presente.

Por otra parte, el proceso de descentralización municipal en el país, entendiendo como tal las voluntades políticas para crear el entorno necesario para lograr ese objetivo, ha cobrado nuevos bríos en los últimos años. Varias son las circunstancias que avalan ésta afirmación y como tal pueden mencionarse las siguientes: el acuerdo alcanzado en torno al criterio de distribución primaria de las transferencias del FODES concertando el porcentaje en el 7% de los ingresos corrientes del Gobierno Central; la creación en el año 2004 de la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL), organismo dependiente del Poder Ejecutivo, a la que se le asignó un agenda nacional de desarrollo local; la reciente creación (noviembre 2008) de la Secretaría para el Desarrollo Local y la Descentralización (SEDEL) destinada a coordinar y articular las acciones de todas las instituciones del Órgano Ejecutivo, los gobiernos locales y otros organismos en materia de descentralización y desarrollo local. Asimismo, se ha observado con beneplácito los importantes cambios logrados en el área de gestión administrativa de las alcaldías a través de la aplicación y expansión de los programas de capacitación y de transferencia de tecnología.

Con respecto a las competencias de los municipios se requiere un adecuado proceso de coordinación entre ambos niveles de gobiernos a fin de mejorar la eficiencia de la gestión, especialmente en las áreas de salud, educación y transporte terrestre a fin de evitar el derroche innecesario de recursos fiscales. Así, se observa que esta situación no parece haber estado presente en todos los casos. Las ambigüedades en materia de competencias existentes en el Código Municipal deben ser eliminadas para lograr mayores y mejores resultados derivados del gasto público, a través de la mayor neutralidad fiscal posible.

En cuanto a los aspectos financieros tres son las fuentes básicas de obtención de recursos para el financiamiento de las actividades municipales: los ingresos propios provenientes de impuestos, tasas, derechos y venta de bienes y servicios; las transferencias corrientes y de capital provenientes del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), y el endeudamiento interno y externo⁵. Estas fuentes de recursos corrientes y de capital, así como las posibilidades de endeudamiento, varían en grado

⁵ Por la escasa magnitud de las mismas no se mencionan los ingresos provenientes de donaciones o contribuciones del sector privado a las municipalidades.

considerable en El Salvador según el tipo de municipio al que se hace referencia, tanto en su magnitud absoluta como en su participación porcentual. ACLARAR y PRECISAR

Al analizar los ingresos propios de los municipios se concluye que resulta evidente que la estructura impositiva actual requiere de una revisión profunda y que las limitaciones que tiene el sistema actual no se resuelven con una actualización de las tarifas o un pequeño ajuste en las bases imponibles.

En cuanto a las transferencias recibidas por los municipios, cabe destacar que la creación y evolución del FODES es relativamente reciente ya que, aunque fue creado en el año 1988 con un monto anual para transferir al conjunto de municipalidades de 2.8 millones de dólares, es sólo a partir de 1997 cuando cobra importancia cuantitativa en el financiamiento municipal al elevarse el porcentaje de distribución primaria al 6% de los ingresos corrientes netos⁶ del Presupuesto del Estado, llegando a transferirse la suma de 82,1 millones de dólares en el ejercicio del año 1998. El porcentaje de distribución primaria fue posteriormente elevado al 7% a partir del ejercicio fiscal 2005, luego de un tránsito legal y jurídico con aristas políticas complejas, resultando en un monto de transferencias que al año 2008 alcanzaron los 203,3 millones de dólares, representando un 0,9% del PIB.

Por otra parte, el endeudamiento municipal, no habiendo sido parte de la agenda de discusión municipal hasta el año 2004, cobra relevancia súbitamente a partir del año 2005, provocando amplia discusión y confrontación entre las municipalidades, el ejecutivo y la Asamblea Legislativa. En ese contexto la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal en vigencia desde el 1º de enero de 2006 establece los requisitos que deben cumplir los gobiernos locales para adquirir obligaciones que constituyan deuda pública municipal. El propósito de esta ley consistió en racionalizar y optimizar las operaciones de crédito por parte de las municipalidades e incentivar la utilización responsable del endeudamiento por parte de los gobiernos locales. De acuerdo con informaciones del Ministerio de Hacienda el saldo de la deuda pública municipal a fines de diciembre del año 2006, último periodo para el que existe información publicada, ascendió a 123 millones de dólares, es decir el 0,6% del PIB habiendo disminuido respecto al periodo 2005 en 8 millones de dólares

⁶ Para el cálculo del monto a distribuir se deducen de los ingresos corrientes las deducciones y devoluciones de impuestos correspondientes al impuesto al valor agregado y a los exportadores.

Cabe destacar que el logro de un razonable nivel de descentralización en El Salvador solo puede ser visualizado como un proceso para desarrollarse a lo largo de un plazo sustancial. Lograr este objetivo requiere un importante nivel de articulación en el plano político, en primer lugar, y en el plano económico, en segundo lugar, y para ello es requisito una arquitectura de discusión que reúna en una misma mesa de negociación a los principales actores participantes del proceso.

Con ese objetivo y con el propósito de avanzar con mayor velocidad que la lograda hasta este momento es necesario continuar y profundizar el esquema establecido por la SEDEL donde está representado el Gobierno Central, a través del Ejecutivo y Legislativo, las municipalidades a través de COMURES y la sociedad civil, a través de sus órganos representativos y entidades empresariales. En ese aspecto se señala la necesidad de ahondar este mecanismo haciendo participar más activamente en dichas negociaciones a los máximos representantes de cada sector para llegar a acordar el grado de descentralización deseada así como el ritmo de avance como puntos previos a cualquier otra discusión. Como resultado de ello se debería lograr un cronograma con la especificación de resultados futuros tan pronto se hagan cargo las nuevas autoridades nacionales y municipales. Mucho ya se ha hecho sobre ello en los años pasados

Para ello una serie de aspectos puntuales son convenientes considerar, los que podrían servir para formular una “hoja de ruta” a fin de ir avanzando en etapas sucesivas con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización.

Debe tenerse presente que entre los años 2004 al 2008 la autonomía fiscal de los municipios no solo no ha aumentado sino que por el contrario ésta se ha reducido⁷. Tal como se indica en el Cuadro A mientras que en el año 2004 el promedio de todos los municipios financiaba con sus recursos propios el 61% de sus erogaciones, actualmente este guarismo se ha reducido al 47%. La razón de esta involución responde al desigual ritmo de crecimiento de las transferencias del FODES y de los recursos propios (tributarios y no tributarios), ya que mientras las primeras crecieron fuertemente, los segundos aumentaron pero en menor proporción. Puesto en otras palabras el conjunto de las alcaldías no ha realizado un esfuerzo en la obtención de ingresos paralelo al que realizó el Gobierno

⁷ Relación entre los ingresos propios y los gastos totales.

Central, recayendo en situaciones de pereza fiscal a causa de la falta de incentivos para fortalecer sus recursos propios.

Por otra parte, tal como ha sido señalado con anterioridad, el grado de autarquía fiscal es sumamente desigual entre los distintos tipos de municipios. Mientras que los de Tipo 1 y 2 gozan de un nivel considerable de independencia fiscal, esta situación no existe en los de Tipo 4 y 5. Especialmente en éste último caso se observa que los ingresos propios no cubren ni siquiera el 10% del total de sus erogaciones, es decir que estos municipios viven casi exclusivamente de los recursos transferidos por el FODES.

Cuadro A
Evolución del coeficiente de autonomía fiscal por Tipo de municipio
(Relación entre recursos propios y gastos totales) 1/
2004-2008
(En %)

	2004	2005	2006	2007	2008
Tipo 1	94,2	97,9	94,9	85,8	96,2
Tipo 2	80,6	82,4	83,9	73,2	66,5
Tipo 3	39,6	28,9	33,2	34,8	35,1
Tipo 4	19,0	16,6	19,3	20,6	18,0
Tipo 5	10,3	10,3	13,6	9,6	9,0
Total Municipios	61,5	57,4	60,4	48,8	46,7

Fuente: informaciones propias elaboradas en base a datos del sistema de contabilidad gubernamental del Ministerio de Hacienda de El Salvador

1/ Los recursos propios equivalen a los Ingresos Totales menos las transferencias corrientes y de capital

Esta situación de desbalance entre ingresos y gastos municipales también se verifica al observar el comportamiento del grado de autonomía fiscal por Departamento. Así se observa que con la excepción del Departamento de San Salvador, La libertad y Santa Ana, los cuales logran financiar con recursos propios más del 50% de sus gastos, en el resto de los Departamentos su independencia financiera es limitada.

En síntesis esta situación configura un cuadro de polarización muy marcado que requiere necesariamente de la adopción de políticas que tengan en cuenta esta situación inicial, y que se indican seguidamente.

El primero, es necesario incorporar en los análisis y recomendaciones las circunstancias antes mencionadas donde conviven alcaldías con un alto nivel de desarrollo, como por ejemplo Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla o San Salvador con otros municipios que no cuentan siquiera con sus Tablas de Arbitrios a disposición del público y que tienen una estructura administrativa de muy bajo grado de eficiencia. Por ello un primer problema a resolver es si existe la voluntad y el consenso para adoptar medidas de política que se diferencien según el tipo de municipios.

Segundo, en casi todos los análisis efectuados no se destacan ni mencionan con el suficiente énfasis a algunos factores de poder que son determinantes en muchas de las decisiones públicas en El Salvador, como por ejemplo las entidades privadas representadas por sus cámaras empresarias, las corporaciones y los organismos representativos. Dado que las mismas son parte directa del proceso de descentralización -por ser las que reciben los servicios y deben afrontar los costos de su financiamiento- es necesario, como ya se ha señalado, no solo su presencia en la mesa de negociación sino lograr un consenso de opiniones en cuanto a las competencias municipales y a sus alternativas de financiamiento.

En tercer lugar, la tipificación de las 262 alcaldías se convierte en un eje central. Por ello, una vez acordados los criterios para su definición lo mismos deben ser aprobados por la vía legislativa estableciendo pautas para la revisión periódica. Al respecto ya existen criterios de categorización municipal mencionados en la Ley Reguladora del Endeudamiento Municipal a los efectos de los niveles de endeudamiento. Además existen también criterios de distribución secundaria de las transferencias del FODES que también constituyen una forma de categorización municipal.

En cuarto lugar, es prioritario aclarar las competencias o funciones que deben llevar a cabo los municipios. Ésta tarea debe preceder a cualquier otra discusión relativa al financiamiento de los gastos municipales. Esto llevará necesariamente a una modificación del Código Municipal en sus artículos pertinentes y en el mismo se deberá señalar qué funciones quedan bajo la responsabilidad exclusiva de cada tipo de alcaldías y que

funciones serán compartidas con otros niveles de gobierno, y en tal caso como se coordinarán las acciones.

En quinto lugar, dada la diversidad de estructuras financieras de los municipios se considera que una opción a discutir podría partir de una modificación profunda de los criterios de distribución secundaria del FODES, tal como sigue:

- a. Los recursos del FODES (distribución primaria) serían transferidos exclusivamente a los municipios de Tipo 3, 4 y 5 por lo que los montos que actualmente reciben los municipios del Tipo 1 y 2,- los cuales representan actualmente el 16,4% del total-, serían redistribuidos entre los de Tipo 3, 4 y 5.
- b. Los criterios de distribución de las transferencias entre los mismos (distribución secundaria) se modificarían dividiendo en cuatro partes iguales el total transferido, es decir, el 25% en función del índice de necesidades básicas insatisfechas de cada municipalidad, el 25% en función a la inversa de la población de cada municipio, el 25% en relación con el esfuerzo propio medido por los “ingresos propios” generados en el año precedente -a fin de evitar la pereza fiscal-, y el 25% restante en partes iguales.

De esta manera se fortalecería la equidad en la asignación de los recursos de los municipios con menor desarrollo relativo, se lograría estimular el interés de los mismos en el fortalecimiento de sus recursos propios y se daría mayor importancia a la atención de la pobreza.

En sexto lugar, los municipios de Tipo 1 y 2 que serían excluidos del FODES requieren ser compensados. Para ello el Código Municipal y la Ley Tributaria Municipal deberían brindarle mayores posibilidades de ejercer sus potestades impositivas facultando a los mismos la posibilidad de aplicar impuestos dentro de las pautas que le fijen las mismas, siendo una prerrogativa de los Consejos Municipales la aprobación y sanción de las normas impositivas, sin tener que requerir la aprobación de la Asamblea Legislativa.

En séptimo lugar, el actual esquema impositivo tendría que facilitar la entrada progresiva de nuevos impuestos. Es necesario abrir la posibilidad de aplicar un impuesto de tipo predial, territorial o sobre bienes inmuebles, sobre el valor de dichos bienes con

inclusión del valor de los bienes inmuebles incorporados. Para evitar fuertes disparidades locales en su aplicación el Código Municipal podría fijar los parámetros básicos. Respecto al impuesto predial, sería conveniente eliminar los mitos en torno a sus efectos: ni el mismo es tan productivo como para sustituir todo otro gravamen ni tampoco resulta tan sencillo de aplicar. Como ha sido indicado por numerosos autores, los impuestos a la propiedad inmueble son recomendados para ser utilizados por los gobiernos locales ya que poseen características que lo convierten en un buen impuesto para los gobiernos locales: fuente adecuada de recursos propios, ingreso estable y predecible, justo, visible, no exportable y relativamente sencillo de administrar⁸.

En octavo lugar, se considera imprescindible una reforma a fondo del Impuesto sobre los Activos derogando el mismo y sustituyéndolo por un impuesto sobre el monto de las Ventas efectuadas por los establecimientos radicados en cada jurisdicción. Cuanto más cercano se encuentre el hecho imponible del monto de ventas a los consumidores finales menores serán los efectos distorsivos y mayores serán las ganancias en términos de eficiencia económica y administrativa. Al mismo tiempo se considera conveniente que la Ley General Tributaria Municipal debería definir parámetros básicos (sujetos pasivos, hechos imponibles, principios de vinculación territorial, momento de imposición, y criterios de determinación) de manera tal que los municipios puedan encuadrarse dentro de ese marco legal referencial, y también asimismo establecer niveles máximos y mínimos de tarifas a fin de que cada municipio apruebe el respectivo nivel a través de las ordenanzas municipales.

En noveno lugar, y en línea con la recomendación anterior se considera fundamental concretar un programa de convenios de intercambio de información entre las Alcaldías más importantes del país y la Dirección General de Impuestos Internos, el que debería comenzar por lograr un aprovechamiento conjunto del registro de contribuyentes que posee el Gobierno Nacional y seguidamente por los montos de ventas (debito fiscal) declarados en la misma Dirección a los efectos de impuesto al valor agregado

En décimo lugar, el enorme atraso existente en los montos de las tasas y derechos por los servicios prestados por las alcaldías debe ser recuperado y actualizado para llevar los valores a niveles reales.

⁸ Owens y Panella (1991) y Bird (1993)

En decimoprimer lugar, las experiencias logradas en los procesos de asociatividad o mancomunidad entre municipios son valoradas positivamente especialmente para la situación de los municipios pequeños que no logran alcanzar un volumen suficiente o un tamaño que justifique determinados gastos en pago de sistemas informáticos, o en el pago de sueldos a personal jerárquico para el cobro de gravámenes. Por el contrario si dichas erogaciones se reparten entre varias jurisdicciones pequeñas el conjunto de ellas puede llegar a obtener sustanciales beneficios. Si bien ha habido avances en varias áreas no se han observado los mismos en materia de la administración tributaria y por ello se recomienda estimular este proceso que facilitaría la gestión y cobro de los gravámenes.

Por último, pero no por ello menos importante, se considera que los esfuerzos puestos en la sanción de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal no deben perderse sino que se requiere del Gobierno Central los recursos necesarios para poder poner en funcionamiento los Registro Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa así como poner pleno cumplimiento a lo que establece la misma, ya que solo con recursos humanos calificados todos los esfuerzos de fortalecimiento en la gestión financiera municipal serán posibles.

Para finalizar, se presenta un cuadro diferenciando las recomendaciones según la urgencia que las mismas presentan y su grado de factibilidad o complejidad. De esta manera se intenta formular una “hoja de ruta” que ayude a establecer plazos y prioridades en la aplicación de las recomendaciones presentadas y continúe con el proceso de fortalecimiento de las finanzas municipales.

Hoja de ruta para fortalecer el proceso de desarrollo municipal en El Salvador

-Criterio de diferenciación de las recomendaciones presentadas-

Urgentes y Factibles	Urgentes y Complejas	Importantes a Estudiar	Importantes y Opcionales
✓ Profundizar el proceso de SEDEL ✓ Definir una categorización municipal ✓ Impulsar Ley de Ordenamiento Territorial	✓ Aclarar conflictos de competencias ✓ Actualizar ordenanzas de ingresos	✓ Modificar criterios del FODES ✓ Estudiar nuevo régimen impositivo ✓ Definir aplicación impuesto predial	✓ Impulsar convenios de intercambio de información ✓ Promover la aplicación de Ley de la Carrera Administrativa

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, Carlos y Mauricio González Orellana. 2003. “El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política para Incrementar la Recaudación”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aguiluz, José Mauricio. 2004. “Diagnóstico sobre la Situación Actual del Marco Normativo Tributario Nacional y Municipal”. Consultoría “Reforma del Marco Legal Tributario Municipal”, del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Financiera Municipal-BID/ATN/SF-8161-ES.
- Avalos Trigueros, Carolina y Alvaro Trigueros. 2005. “Inclusión Social y Competitividad Urbana. Desafíos y Oportunidades en el Área Metropolitana de San Salvador”. FLACSO-El Salvador.
- Bird, Richard, “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Federalism”, *Nacional Tax Journal*, número 46, pags 207-227, 1993
- Cetrangolo O., *Financiamiento Municipal y Combate contra la Pobreza: ejes de análisis*, serie Medio Ambiente y Desarrollo 134, CEPAL, 2007.
- COMURES / USAID, 2006, “Código Municipal y sus Reformas al 2006”, “Ley de Ética Gubernamental”, “Ley de La Carrera Administrativa Municipal”, San Salvador, El Salvador.
- COMURES, *Inversión en Salud Pública a Nivel Local*, elaborado por ADEPRO, octubre 2008.
- CONADEL, 2006, “Código Municipal”, “Ley General Tributaria Municipal”, “Ley reguladora de endeudamiento público municipal”, PNUD/CONADEL, San Salvador, El Salvador
- CONADEL, *Coordinación Técnica del Proyecto Financiamiento Local mediante la generación de ingresos tributarios propios a nivel local*, julio 2007
- CONADEL, *Propuesta de Agenda Nacional para el Desarrollo Local*, febrero 2005, punto III Diagnostico y Antecedentes.
- De Cesare C. y Lazo Marin J., *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, serie Macroeconomía del Desarrollo 66, CEPAL/GTZ, 2008.
- DevTech Systems, Inc., 2000 “El Salvador: Guías para una propuesta de reforma Tributaria Municipal”. USAID

- Devtech Systems, Inc., 2001 “Propuesta de creación del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria para la República de El Salvador”.
- FUNDE y FUNDAUNGO, Análisis del impacto de la inversión del FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. Trabajo hecho para COMURES. San Salvador, El Salvador.
- FUSADES. 1999. "Crecimiento con Participación: Una Estrategia de Desarrollo Para el Siglo XXI. Propuesta para el quinquenio 1999-2004".
- FUSADES. 2003. "Estrategia económica y social 2004-2009. Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo."
- Gallagher, Mark y Oscar Edgardo Melhado. 1994. “Propuestas de Federalismo Fiscal en El Salvador”.
- Gallagher, Mark, Carlos Loría Chaves y Arthur Mann. 2000. “El Salvador: Guías para una propuesta de reforma tributaria municipal”. Un trabajo encomendado por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. DevTech Sytems Inc.
- Gallagher, Mark. 1998. “Guía para la Evaluación de Anteproyectos de Leyes Tributarias Municipales”. DevTech Systems,
- Gallagher, Mark. 1999. “An Analysis of Municipal Revenues, Tansfers, Population, and Poverty in El Salvador”. DevTech Systems, Inc. 11 p.
- Goetz, Daniel L., Lorin N. Pace and Donald E. Stout., 1992. “Propuesta para la implementación de un Impuesto Predial en El Salvador”. Research Triangle Institute. Documento Presentado a USAID, COMURES e ISDEM.
- Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal. Ejercicio 2006. Dirección General de Contabilidad Gubernamental - Ministerio de Hacienda
- Línares, Julio Roberto. 2000. “Finanzas Municipales: Estudio de los Ingresos y Gastos Corrientes en 9 Municipios de El Salvador”. SACDEL. San Salvador.
- Loría Chaves, Carlos y José Enrique Argumedo. 2001. “Propuesta de Creación del Impuesto Sobre la Propiedad Inmobiliaria para la República de El Salvador”. DevTech.
- Loría Chaves, Carlos. 2000. “Informe de los Estudios de Impacto en Recaudación Municipal con Implementación de Alternativas Tributarias”, DevTech.

- Martínez Rodríguez, Miguel Luis. 2005a. “Estudio sobre la actualización de impuestos municipales a las actividades económicas”. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador.
- Martínez Rodríguez, Miguel Luis. 2005b. “ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPUESTOS MUNICIPALES A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS” (Opción 1) (Incluye observaciones del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República)
- Martínez Rodríguez, Miguel Luis. 2005c. “ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPUESTOS MUNICIPALES A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS” (Opción 2) (Adicionalmente al contenido de la opción 1, incluye el Régimen de Exenciones Arts. 16-24)
- Méndez G., Juan Carlos. 1993. "Análisis de la eventual coexistencia de un impuesto predial con el impuesto al patrimonio y con los arbitrios municipales en El Salvador".
- Molina, Carlos. 2006. “Financiamiento para el desarrollo local mediante la generación de ingresos tributarios propios a nivel local”.
- MOP/VMVDU-MARN. 2004. “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Documento Síntesis).
- Owens J. y Panella G., “Local Government: An Internacional Perspectiva”, North Holland, Ámsterdam, 1991
- PROMUDE/GTZ. 2000. “Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador”. San Salvador.
- PROMUDE/GTZ. 2004. “Propuesta de un Perfil Referencial de Municipalidades”. San Salvador
- Red para el Desarrollo Local, “El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos” Informe enero 2003 – diciembre 2005, San Salvador, El Salvador.
- Red para el Desarrollo Local. 2005. “Financiamiento para el Desarrollo Local en El Salvador: Informa de la situación durante el período 2003-2005”. Cuadernos de Trabajo, San Salvador.
- Secretaria de Reconstrucción Nacional, 1994. “Propuesta básica para la Formulación de un Anteproyecto de Ley Nacional de Impuesto Predial para el Desarrollo Local a través de las Municipalidades”.

Secretaría Técnica de la Presidencia. (en estudio) Propuesta de Proyecto de Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Tobar, Rogelio. 1994 . “Evaluación del Estudio sobre el Impuesto Predial en El Salvador”.
Presentado a ISDEM.

Trigueros Arguello, Álvaro, 2007, “Coordinación Técnica del Proyecto: Financiamiento para el Desarrollo Local mediante la generación de ingresos tributarios propios a nivel local”.
CONADEL, San Salvador, El Salvador.

Unidad de Análisis Legislativo de la Asamblea Legislativa (UALAL). 2006. “Asunto: Leyes de Impuestos Municipales”. Memorándum con fecha de 27 de septiembre de 2006.

USAID. 2006. “USAID Assistance in Fiscal Reform, Tax Policy and Administration Reform in El Salvador”.

Zapata, Juan Antonio. 2003. “El Sistema Tributario Municipal en El Salvador”. Citado por Red para el Desarrollo Local (2005).