Universidad de El Salvador
Facultad Multidisciplinaria de Oriente
Escuela de Posgrados y Educación Continua
Maestría en Políticas Públicas

Consideraciones sobre la situación actual de las finanzas municipales en el departamento de Morazán.

Por: Elvis Alexander Parada [1]

RESUMEN

La situación de las finanzas municipales, especialmente la de aquellos municipios geográficamente más pequeños, se ha tornado complicada. Históricamente, en lo que se refiere a ingresos, estos municipios, evidencian una dependencia de las transferencias del gobierno central, por consiguiente, presentan una recaudación de ingresos propios muy baja, que no es suficiente para cubrir los gastos asociados a los servicios que prestan y a las competencias atribuidas. Se vuelve, entonces, urgente la necesidad de fortalecer las capacidades de los municipios para captar fondos propios.

Este documento realiza una exploración para conocer los principales factores, situaciones y decisiones políticas tomadas, que han ocasionado que los municipios del departamento de Morazán, se encuentren en una situación, en la que no son sostenibles financieramente con los ingresos propios que generan. Se presentan datos de los informes de ejecución presupuestaria de 24 municipios del departamento de Morazán, para el ejercicio 2020, que confirman la situación antes expuesta.

Como resultado del presente trabajo se exponen algunas propuestas para enfrentar la situación como: la aplicación de una Ley de Impuestos Municipales, consideraciones sobre el impuesto predial, la gestión del territorio en forma asociada, planes estratégicos, herramientas como los presupuestos participativos, y otros instrumentos, como la economía del comportamiento, las innovaciones tecnológicas, que pueden resultar útiles a los gobiernos locales de la zona, para afrontar la situación actual de sus finanzas.

Palabras Claves: Políticas públicas, Municipio, Finanzas municipales, Territorio.

Estudiante de primer año de la Maestría en Políticas Públicas de la Facultad Multidisciplinaria de Oriente, Universidad de El Salvador (UES). Las opiniones, análisis y conclusiones vertidas en este ensayo representan únicamente la opinión y posición del investigador y no representan la posición de la UES, de sus autoridades, de la coordinación de la maestría ni de los docentes que participaron en el proceso de revisión. Debido a que la UES fomenta la difusión del conocimiento, este trabajo puede

reproducirse, en su totalidad o en parte, para fines no comerciales, siempre que se consigne su reconocimiento completo. Email del investigador: pp00011@ues.edu.sv; coordinación de la Maestría: mpp.oriente@ues.edu.sv

SUMMARY

ABSTRACT

The situation of municipal finances, especially that of those geographically smaller municipalities, has become complicated. Historically, in terms of income, these municipalities show a dependence on transfers from the central government, therefore, they present a very low collection of their own income, which is not enough to cover the expenses associated with the services they provide and the assigned powers. Therefore, the need to strengthen the capacities of the municipalities to raise their own funds becomes urgent.

This document explores the main factors, situations and political decisions taken, which have caused the municipalities of the department of Morazán to find themselves in a situation in which they are not financially sustainable with the income they generate. Data from the budget execution reports of 24 municipalities of the department of Morazán, for the year 2020, are presented, which confirm the situation previously exposed.

As a result of this work, some proposals are presented to face the situation, such as: the application of a Municipal Tax Law, considerations on property tax, the management of the territory in an associated manner, strategic plans, tools such as participatory budgets, and other instruments. , such as behavioral economics, technological innovations, which can be useful to local governments in the area, to face the current situation of their finances.

Keywords: Public policies, Municipality, Municipal finances, Territory.

Introducción

La mayoría de los municipios en El Salvador, respecto de los ingresos que perciben, presentan, en común, una dependencia de las transferencias del gobierno central, esto es, de la asignación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES).

Recientemente, a los municipios se le ha reducido la transferencia del gobierno central del 10% del Presupuesto General de la Nación al 6% del referido presupuesto. De esta nueva asignación, un 4.5% será administrado por la Dirección de Obras Municipales (DOM) institución creada en 2021 para ejecutar proyectos de infraestructura en los 262 municipios. Los municipios solo recibirán un 1.5% del presupuesto referido; lo antes expuesto genera un panorama con mayor grado de dificultad, al que ya enfrentaban los gobiernos locales.

El objetivo general de este trabajo, es explorar las alternativas y estrategias, las cuales puedan ser utilizadas por los gobiernos locales de los municipios de Morazán. En consecuencia, se propone exponer aquellas herramientas, instrumentos y otros que representen opciones reales para mejorar de la situación de las finanzas.

Este documento contiene en primer lugar una breve conceptualización y aspectos teóricos relacionados, al municipio, a sus finanzas, en lo que concierne, a los ingresos municipales, y de otros aspectos vinculados a las acciones y situaciones de los municipios.

A continuación, se describen, aquellos factores que en los últimos años han ocasionado debilidad en las finanzas municipales, que afectan las competencias y la autonomía de los gobiernos municipales. Esta debilidad se asocia, principalmente, a la recaudación de ingresos propios muy baja, por lo tanto, una excesiva dependencia de las transferencias del gobierno central.

Seguidamente, se exponen las propuestas, acciones, herramientas, instrumentos y otros que se pueden implementar desde el gobierno local. Propuestas y acciones que pueden aplicarse con el fin, no solo de enfrentar las problemáticas actuales, sino que ayuden a obtener resultados estratégicos a largo plazo, cumplir eficientemente con los servicios que presta y las competencias que le son atribuidas.

Se finaliza con las conclusiones y recomendaciones que de este estudio se derivan.

1. **Conceptualización**

El Municipio y su tipología

El Código Municipal regula en su artículo 2 que, el municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria, y entre los elementos que caracterizan a un municipio están, un territorio determinado, un gobierno local con autonomía para dirigir las actividades del municipio en busca de un bien común de los habitantes del municipio y que tiene la tarea, además de coordinar sus actividades, con las políticas públicas del gobierno central.

Para el caso de estudio, el departamento de Morazán está integrado por 26 municipios, la mayoría de estos municipios (23) tienen una tipología de clasificación que responde a una clasificación TIPO 5 según la tipología construida por el Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE/GTZ) en 2009, los municipios TIPO 5 son los más pequeños y menos desarrollados, destacándose su menor grado de urbanización y un mayor valor del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI).

Los ingresos municipales

De acuerdo con el Art. 63 del Código Municipal, los ingresos municipales están conformados por diversos rubros, de los cuales los principales son: los impuestos, tasas y contribuciones municipales, ingresos por transferencias, y el endeudamiento público municipal.

Los rubros clasificados como impuestos, tasas y contribuciones municipales son los llamados tributos. La Ley General Tributaria Municipal, en su Art. 3 expone que los tributos municipales se definen como las prestaciones que los municipios exigen a sus contribuyentes en virtud de una ley u ordenanza para el cumplimiento de sus fines.

Los ingresos por transferencias, provienen principalmente del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES); como está establecido en el Numeral 10 del Art. 63 del Código Municipal, el FODES es una transferencia del gobierno central que realiza a las municipalidades por mandato constitucional desde 1988. La regulación de este proceso está establecida en su ley de creación.

En cuanto a los ingresos producto de empréstitos y préstamos, esta fuente de financiamiento se establece en la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal, donde está regulado el proceso, los requisitos, los límites, las garantías y los destinos de los fondos que se contraigan con esta figura.

La descentralización y las competencias municipales

De acuerdo con Alfaro (2016) El Salvador, al igual que otros países de la región, ha impulsado la descentralización como una política pública para apoyar el crecimiento de los territorios nacionales y así finalizar con la forma centralista de intervención de los gobiernos nacionales y que los gobiernos locales asuman nuevas competencias como promotores del desarrollo económico y social.

Estos esfuerzos por fortalecer el desarrollo y la autonomía de los municipios provienen desde la década de los años 80, a finales de esa década en 1988 se crea el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), como un aporte anual del Estado a las municipalidades provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, desde la década de los noventa y fechas posteriores en El Salvador, a los municipios se les ha otorgado un aumento en materia de las responsabilidades relacionadas con el apoyo al desarrollo humano y participación ciudadana, entre otras; por ejemplo, por medio de Decreto legislativo en diciembre de 2005 se les concede a los municipios un aumento en sus competencias.

El artículo 4 del código municipal enumera las competencias de la de la municipalidad entre las principales están: la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local; la promoción de la educación, cultura, deporte, las ciencias; la promoción y desarrollo de programas de salud, de saneamiento ambiental; el impulso

del turismo interno y externo; promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y servicios; estimular la generación de empleo; la regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales; la creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad y la prestación de servicios de aseo, tratamiento de desechos sólidos, entre otros.

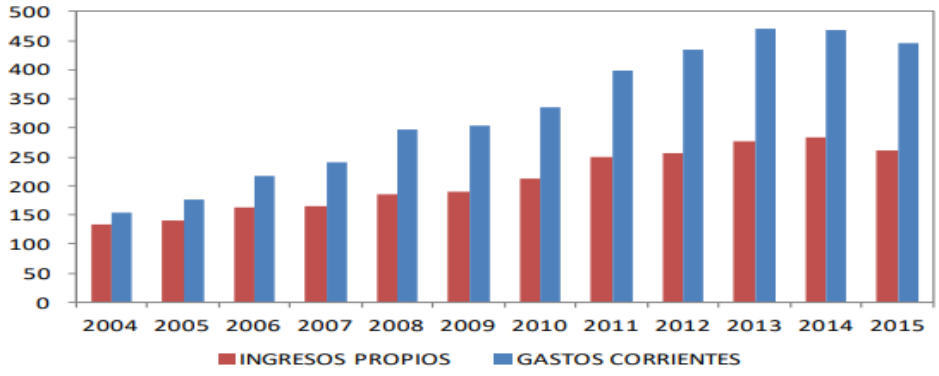
2. **Situación Problemática de las Finanzas de los Municipios**

El aumento de los gastos corrientes en las últimas décadas

En los municipios, el aumento de sus competencias, ha ocasionado la necesidad de personal y recursos para atenderlas, incrementado el gasto corriente. Tanto las transferencias corrientes recibidas del gobierno central, como el aumento de estas, son la forma en que los gobiernos locales han podido asumir el ritmo creciente de los gastos corriente a través de los años.

En el Gráfico 1 se muestra las fuentes de financiamiento y el gasto municipal corriente del periodo del 2004 al 2015 en millones de dólares, se interpreta que a nivel nacional los ingresos propios que generan la municipalidad han aumentado en un ritmo muy bajo en comparación con el aumento del gasto corriente de tal forma que para el año 2015 las municipalidades no logran cubrir los gastos corrientes, es decir se tiene un balance corriente negativo.

Gráfico 1: Fuentes de Financiamiento y Gasto Municipal a Nivel Nacional (2004-2015)



FUENTE: tomado de Alfaro, Jorge. (2016)

Baja recaudación de ingresos propios.

Otro factor que afecta las finanzas de las municipalidades es la baja recaudación de ingresos propios, este es un fenómeno ya conocido y expuesto en otros estudios.

Los ingresos propios generados por las municipalidades deberían ser capaces de cubrir los gastos administrativos y aquellas erogaciones asociadas a los principales servicios brindados por las mismas; Esto no ocurre en la mayoría de los municipios.

Los municipios presentan, por lo general, un sistema tributario obsoleto, con tasas desactualizadas, cuyos ingresos no se corresponden con los costos de asociados a los servicios que prestan. Tienen, por lo tanto, que recurrir a otras fuentes de financiamiento para subsidiar estos servicios. Las transferencias FODES acomodaron a muchos funcionarios y generaron “pereza fiscal” en gobiernos locales, estos han preferido no asumir los costos políticos de aumentar tasas por servicios o implementar una Ley de Impuestos Municipales (Alfaro, 2016).

Si a esto le añadimos que el comercio está concentrada a áreas metropolitanas y en ciudades grandes, nos encontramos con la situación que en municipios geográficamente más pequeños tienen muchas desventajas al momento de hacer efectiva la recaudación de fondos propios.

Otros factores que han contribuido al deterioro.

Por otra parte, el manejo de los fondos FODES no ha sido óptimo, ni en su aplicación, de acuerdo a lo regulado, ni en su ejecución, es de común encontrar en los hallazgos de auditorías realizadas, que el uso de fondos de inversión pública, han sido utilizados en gastos corrientes. Situación que se origina, una vez más, por no contar con fondos propios suficientes, para cumplir con los compromisos generados por los gastos corrientes.

Otro flagelo son las prácticas de corrupción. Donde un funcionario municipal, por ejemplo, pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía, esto disminuye la calidad de las obras, ya que el costo de la comisión se extrae del costo de la obra. (Umaña Cerna, 2018)

El endeudamiento municipal, como opción de financiamiento, cobra relevancia en el 2005 año en que se discute el tema en la agenda legislativa. En el 2006 se aprueba la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, que establece los requisitos que deben cubrir los gobiernos locales, dicha ley consistió en racionalizar y optimizar las operaciones de crédito e incentivar la utilización responsable del financiamiento interno y externo.

Los municipios han recurrido, como una opción de ingresos, a préstamos con instituciones financieras. Durante el periodo 2006-2015 se presenta un aumento exponencial en el endeudamiento municipal, este se multiplicó por 3.1 veces, según Alfaro (2016). Esta situación se suma como un factor más en el deterioro de las finanzas municipales, el pago por servicio de la deuda municipal, disminuye la disposición de recursos financieros.

Análisis de los datos de municipios de Morazán

En el presente trabajo se hizo una revisión de los datos financieros y presupuestarios de los municipios departamento de Morazán. De los 26 municipios se revisaron 24, que han presentado al Ministerio de Hacienda la información financiera-presupuestaria para su consolidación al cierre de ejercicio financiero del año 2020. Estos datos se toman como referencia para ejemplificar y enfatizar la problemática de las finanzas públicas municipales en cuanto a los porcentajes ingresos propios recaudados en relación con los ingresos totales.

De acuerdo con los datos presentados en el Anexo A, las cifras por ingresos propios en 21 de los 24 municipios de referencia, representa menos del 10% en relación con los ingresos totales, los otros municipios, San Francisco Gotera, Jocoro y el municipio de El Divisadero, generan menos de un 20% de fondos propios, un porcentaje que sigue siendo bajo y que muestra clara dependencia financiera de las transferencias del gobierno central. Evidentemente, la autonomía municipal está muy condicionada y muy limitada con las situaciones que los datos muestran.

La reducción de las transferencias del Gobierno Central hacia los municipios

La Ley del FODES fue aprobada en 1988, en cumplimiento del mandato constitucional de 1983, que normaban las transferencias de recursos financieros del presupuesto nacional a las municipalidades del país, en ese momento representaba aproximadamente un 1% de los ingresos corrientes del presupuesto.

En 1997 el porcentaje se incrementó al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado. Después de un intenso proceso de cabildeo de la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y partidos políticos que respaldaban la propuesta. En el año 2004, luego de otro vigoroso debate parlamentario, y confrontación entre las municipalidades del país y el gobierno central por aumentar el FODES del 6% al 8% del Presupuesto de Estado, finalmente se hizo un incremento al 7%.

En el año diciembre 2010, la Asamblea Legislativa, basándose en el estudio de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, aprobó el aumento de los fondos FODES a un 8%, aumento que fue efectivo a partir de 2012. Y por último, en marzo de 2019 se aprobó un aumento al 10% después de un debate con muchas controversias.

Como se ha puesto en evidencia, la dependencia de estas transferencias en los municipios de Morazán es muy significativa respecto de los ingresos propios; este hecho se hizo muy notorio cuando el gobierno central retrasó las transferencias FODES en el año 2020, cuando enfrentó la crisis sanitaria producto de la pandemia Covid-19,

muchos municipios empezaron a tener serias dificultades para enfrentar sus gastos corrientes.

Recientemente, en noviembre de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley FODES, reduciendo la asignación del 10% del presupuesto General de la Nación, a un 6% porcentaje que es igual al que se aprobó en el año1997.

Adicional a la reducción del FODES del 6% solo un 25% será trasladado a las municipalidades para los gastos corrientes; ese 25% entonces representan el 1.5% del Presupuesto General, en la práctica la reducción efectiva de las transferencias es del 10% al 1.5 %. Para la administración del 4.5% restante se ha creado la Dirección de Obras Municipales (DOM), para administrar estos fondos y ejecutar las obras de infraestructura en los municipios. Esto representa un regreso a la centralización de los procesos de desarrollo local en los municipios.

En este sentido, el concepto de descentralización a niveles locales o regionales, es un proceso importante, se ha demostrado que la acción pública se vuelve más eficaz y eficiente, la cercanía de los gobiernos locales con las comunidades favorece la planificación de políticas públicas locales, conocen mejor la problemática y será sobre sus regiones territoriales donde recaiga los efectos de las decisiones tomadas. Si los gobiernos locales o regionales tienen un rol protagónico, los resultados se acercarán más a las necesidades de las poblaciones (Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), 2006). Consecuentemente, los municipios de Morazán deben insistir y plantear que los procesos de descentralización son una opción viable para la región.

3. **Propuestas y acciones para enfrentar la problemática.**

Actualización de Ordenanzas Municipales y Aplicación de una Ley de Impuestos.

Los municipios aplican las tradicionales ordenanzas de tasas y servicios, en muchas situaciones los montos recaudados en la aplicación de estas ordenanzas no compensan la contraprestación del servicio. En artículo 152 de la Ley General Tributaria Municipal, se establece que los municipios deben revisar periódicamente sus correspondientes Ordenanzas Tributarias, con el propósito de actualizarlas de conformidad a las condiciones socio-económicas actuales, esto es, que los costos asociados a los servicios que prestan, esté cercano a los montos que se recaudan por la prestación de los referidos servicios municipales.

Otro de los instrumentos para mejorar las finanzas, es la implementación de una Ley de Impuestos Municipales, que grave las actividades comerciales, industriales y de servicios en el territorio. Para el caso de los municipios de Morazán que aplican una Ley de Impuesto Municipales son Jocoro, Guatajiagua y El Divisadero, como se demuestra en el Anexo A, estos municipios generan mayores ingresos propios, en comparación

con los otros municipios de la zona, uno de los factores de esta variación es la aplicación de la ley mencionada.

Estas acciones se consideran factibles y viables de aplicar siempre y cuando estén función, como lo regula el código municipal, de la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria y de no confiscación.

El Impuesto Predial

Otra propuesta para incrementar los ingresos propios de manera directa es el impuesto predial, que es el gravamen al valor de la propiedad de los predios, urbanos o rurales, se ha planteado como una opción a mejorar los ingresos de fondos propios de los municipios, como expone Pérez Trejo (2019) en El Salvador, hasta 1993 estuvo vigente el impuesto al patrimonio, que luego fue derogado. Pero como opción para financiar el desarrollo local, se propone la creación de un impuesto predial, que opere, en una primera fase, a nivel nacional y cuando esté consolidado, se traslade su administración a los gobiernos locales.

Desde 1992 a la fecha, en muchos estudios e iniciativas han propuesto la aplicación de un impuesto predial. Estas no han prosperado, sobre todo por motivos políticos. El impuesto predial representan una alternativa muy viable a las transferencias FODES, como expone el Banco Interamericano de Desarrollo (2018) la descentralización del gasto no es suficiente para mejorar la eficiencia de los gobiernos locales, al ir estas transferencias acompañada de una descentralización del ingreso, se muestra resultados e impactos positivos en la eficiencia. Esto es, los municipios al hacerse cargo de la recaudación asume la responsabilidad de responder con acciones y eficiencia a los ciudadanos, a quienes cobra el impuesto, esto a su vez estarán más exigentes con la gestión municipal.

Gestión por regiones y Asociación de Municipios

Una forma de enfrentar la centralización estatal y de construir espacios de gestión de los territorios, son las asociaciones municipales, estas representan una opción para articular el desarrollo local de un territorio más amplio y representan una opción para la descentralización del estado y la gestión conjunta del territorio.

En el Salvador solo existen dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. El enfoque de la gestión pública ha sido tradicionalmente centralista y sectorial. Ante la posibilidad de nuevas regulaciones sobre ordenamiento territorial y gestión por regiones, se presenta la opción de los municipios de organizarse en escalas intermedias entre el gobierno central y el municipal, llámese a estas regiones: que consiste en un territorio delimitado con características y condiciones propias que la distinguen de otros territorios. En dicho territorio, se encuentran una sociedad que

establecería sus propias relaciones socioeconómicas, políticas, culturales y ambientales (Aguirre Pérez, Cabrera Bolaños, & Mendoza Morales, 2007)

La estrategia base es que la acción pública en la región este en función de formular e implementar políticas públicas consistentes con las necesidades y demandas del territorio. Las acciones deben ir enfocadas en el desarrollo social y económico, distribución equitativa del ingreso, y mejora en la prestación de servicios públicos esenciales, de forma que impacte en la calidad de vida de la región. Los gobiernos locales deben considerar estas regiones como nuevo espacio territorial, social, político, económico y cultural, que resulta de unir los esfuerzos de dos o más municipios en busca de su desarrollo. (Aguirre Pérez, Cabrera Bolaños, & Mendoza Morales, 2007)

Como lo establece Alfaro (2016) las asociaciones municipales se unen en función de impulsar un desarrollo local con participación de la población de un territorio más amplio, lo que generaría condiciones óptimas para avanzar conjuntamente y articular los procesos de desarrollo local, obtener más opciones en cuanto a gestión, a promoción y de apertura al resto de la población de un territorio. Las asociaciones de municipios serían el resultado de unir esfuerzos de dos o más municipios en busca de objetivos de desarrollo común.

Los gobiernos municipales, en asociación con otros municipios, pueden efectuar planes de ordenamiento y desarrollo territorial, buscar objetivos para dinamizar la economía, proteger los recursos naturales, e incrementar las capacidades institucionales, promover un acercamiento de los servicios, buscando una mayor eficiencia en su prestación.

La existencia de la asociatividad municipal es un trabajo que por años se ha venido trabajando en el departamento de Morazán; donde actualmente existen las siguientes asociaciones: Micro región Nor Oriental de Morazán, Micro región Norte de Morazán, Micro región Cacahuatique Sur, Micro región Valle Central Sur de Morazán, Mancomunidad Meanguera-Toroloa-Jocoaitique, Asociación Intermunicipal de municipios del Cacahuatique Norte, esto hace que los instrumentos están al alcance los gobiernos locales, estas asociaciones tienen que tener una presencia más activa en el territorio, unido a la voluntad política de los gobiernos locales, se pueden lograr los objetivos que este tipo de organizaciones generan.

La visión de un nuevo modelo de desarrollo local

El enfoque del desarrollo tradicional no ha producido los resultados que prometía. Se propone entonces una nueva cosmovisión o un cambio de paradigma en la gestión de los gobiernos locales en torno a lo que se conciben como desarrollo. Esto Implica, como expone Calderón Guevara, Jovel López, & Marroquín Ramírez (2015) un enfoque multidimensional con visión estratégica, un proceso abierto y flexible con participación activa de los actores locales. Se requiere entonces un fortalecimiento en los liderazgos

de los actores comunitarios, de forma que su cooperación sea efectiva. El fortalecimiento de la cultura, a través de la promoción de rasgos identidad que son determinantes al momento de construir estrategias de desarrollo en un territorio específico. Los actores locales, una vez fortalecidos, serán los que establezcan las prioridades de las acciones a realizar en un territorio. Este enfoque se basa en el desarrollo endógeno, el uso de las potencialidades de desarrollo que están presente en un territorio determinado, esto es lo fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

La Planeación Estratégica

La planeación estratégica municipal es un instrumento que puede favorecer a las acciones del municipio. En resumen, este proceso implica analizar la situación que presentan los factores internos que intervienen en las actividades del municipio, análisis de los factores externos, oportunidades de inversión, entre otras. La participación activa de comunidades es clave, desde la formulación y la articulación de las acciones a ejecutar. Se debe armonizar, además, la cooperación tanto pública como privada.

Se esperan resultados favorables cuando la formulación del Plan de Desarrollo Económico Local o el Plan Estratégico Participativo con un nuevo enfoque desarrollo local, es articulado con actores ya organizados en asociaciones comunales, definiendo claramente la Misión, Visión, objetivos con planes de acción a corto, mediano y largo plazo, definiendo también políticas locales e instrumentos para alcanzar los objetivos. Este proceso debe ser realizado con una profunda comprensión de las bondades que este instrumento genera y no solo como un ejercicio teórico rutinario.

Presupuesto municipal como herramienta

El Presupuesto Municipal Participativo, como herramienta de planificación, puede resultar de mucha utilidad si se aplican los lineamientos que dicho instrumento ofrece. Desde las autoridades municipales se tiene la tendencia a considerar el presupuesto no como una herramienta de gestión, sino como un simple documento de cumplimiento legal. Una planificación deficiente genera improvisación, reprogramaciones continuas, al no estar distribuido las asignaciones presupuestarias en función de las necesidades prioritarias, sino a un esquema de distribución arbitrario y discrecional.

En el proceso de elaboración del Presupuesto Municipal, no debe limitarse a delegar exclusivamente al área financiera este proceso, que generalmente se limite a tomar datos de años anteriores, a hacer una corrección inflacionaria. Se debe considerar la participación de otras áreas estratégicas del municipio como la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, Proyección Social, Unidad Ambiental, etc. Aplicando el presupuesto municipal como la herramienta estratégica que realmente representa.

En lo que respecta a la participación ciudadana en este proceso, de elaboración de presupuesto municipal y basado en Finot (2001), en Bolivia, destaca esta herramienta

donde los Planes de Desarrollo Municipal son consultados con las organizaciones territoriales de base para poder acceder a las transferencias, a tal punto que se ha logrado institucionalizar esta participación generalizada de la población. En Brasil menciona Finot (2001) en algunos casos puntuales la experiencia de los presupuestos participativos también se destaca una participación ciudadana efectiva en el proceso.

La Transparencia y Acceso a la información

Basado en Robles Hernández (2013) los temas de transparencia no están pensados para ser solo un elemento cosmético en el discurso de una autoridad local o nacional, no tendría que ser un asunto de ética o de proyectar una imagen positiva. Esta práctica tendría que aumentar la calidad de las acciones de los gobiernos locales.

En la actualidad existen los espacios para transparentar las acciones de los gobiernos locales a través de los portales de transparencia donde se pueden hacer pública la información en relación con: Presupuestos, Estados Financieros, no obstante, estos portales de transparencia no son utilizados por los municipios, dado que no le dan la importancia que realmente posee.

En los sitios web oficiales de los portales de transparencia del municipio de Morazán solo 9 municipios son constantemente activos con más de 100 documentos publicados. En otros 11 municipios sus documentos transparentados son muy mínimos, menos de 100 documentos publicados en el sitio web y en 6 municipios el uso de los portales de transparencias es inexistente.

La Economía del Comportamiento y sus beneficios en el área municipal

Como expone, Eguino, Román, Schächtele, & Canavire-Bacarreza, (2021) la economía del comportamiento es un campo no solo para las investigaciones académicas, sino que para los municipios es factible su aplicación por su inmediatez, su bajo costo de recursos y sus potenciales beneficios. En Mendoza, Argentina, la aplicación de la idea de la economía del comportamiento ha dado resultados positivos, donde un estímulo visual que mostraba que los impuestos volvían al contribuyente en forma de obras, generó un aumento en la recaudación debido al principio de reciprocidad aplicado.

En Castro & Scartascini (2014) se expone otro caso de éxito en la municipalidad de Junin de la principal provincia de Argentina, Bueno Aires, donde por método de disuasión, introduciendo mensajes en los recibos de pagos que hacían énfasis en las sanciones, multa e intereses por incumplimiento, sirvió para influir en el comportamiento de los contribuyentes, lo que genero incremento en los porcentajes de impuestos recaudados.

Las nuevas tecnologías de comunicación e información.

La conocida brecha digital se hace más evidente en los municipios pequeños. Los ciudadanos encuentran limitaciones al utilizar las nuevas tecnologías. Las autoridades municipales enfrentan deficiencias para afrontar los costos asociados para implantar plataformas digitales, así como de contratar y formar el personal para apoyar a la implementación de herramientas tecnológicas.

Con un fortalecimiento de las políticas de innovación y la adopción de servicios digitales en los gobiernos locales, se pueden mejorar muchos aspectos donde los avances de la tecnología contribuyan a agilizar las funciones y competencias. La revolución digital no se detiene y cuanto antes se realicen los esfuerzos, y se disponga los recursos y se hagan las inversiones en ese sentido, los beneficios llegarán con la misma prontitud.

4. Conclusiones

Como se abordó en la conceptualización, la situación actual de los municipios en El Salvador es el resultado de plurales factores y decisiones políticas, como son los procesos de descentralización que tuvieron como objetivo el apoyo al desarrollo de los territorios y que en función de este objetivo se otorgaron mayores competencias a los municipios, generando entre otras cosas un aumento del gasto corriente. Se puede observar que los procesos de descentralización y el otorgamiento de competencias a los municipios, no ha sido acompañado de acciones y de políticas públicas que hayan generado un fortalecimiento de las finanzas de los municipios.

La descentralización se ha demostrado efectiva en el sentido que acerca la toma de decisiones a las agentes que están más cerca de la problemática, pero al no ser acompañada de los recursos genera situaciones problemáticas. La situación actual de los municipios ha evidenciado ser insostenible, es por ello que vuelve urgente hacer propuestas para encontrar soluciones.

En casi la totalidad de los municipios de Morazán, cuando se refiere a los ingresos, se evidencia una clara dependencia de las transferencias del gobierno central, creando una situación de debilidad de las finanzas municipales en relación con su capacidad financiera para ser autosostenible. Unido a lo anterior, la reciente disminución drástica de estas transferencias ha incrementado esta problemática y probablemente se encuentren en la imposibilidad de cumplir sus obligaciones, sobre todo aquellas en que se encuentran en el campo del desarrollo local y económico.

5. Recomendaciones

Se recomienda que en los municipios de Morazán se actualicen las tasas por servicios municipales. Se promueva la creación y aplicación de leyes de impuestos municipales, y se insista en crear las condiciones para la aplicación de una ley de impuesto predial, cuya recaudación sea administrada por los municipios.

Las autoridades municipales deben, además, gestionar sus recursos financieros, con herramientas como los planes estratégicos y los presupuestos municipales, con un enfoque diferente y priorizando una participación ciudadana activa. Promover una cultura de transparencia de información pública municipal que aumente la calidad de la gestión y genera mayor confianza en la población.

También los gobiernos locales pueden apoyarse de los beneficios que proporcionan las nuevas tecnologías de información y comunicación, y de herramientas novedosas como la economía del comportamiento, cuyos resultados positivos son notorios.

Como opción viable y atendiendo a futuras regulaciones sobre el territorio, los gobiernos locales deberían de orientar sus estrategias a construir microrregiones o mancomunidades por medio de asociaciones de municipios, de manera de establecer organizaciones intermedias entre lo nacional y lo municipal. Desde esa forma de organización se puede replantear la descentralización como la mejor opción al desarrollo de los municipios.

Los gobiernos locales deben trabajar en promover un nuevo modelo del desarrollo local, dejar de seguir recetarios cuya aplicación no ha generado los resultados que plantea. Trabajar desde las comunidades con enfoque participativo, en búsqueda de equidad, con atención al medio ambiente, desde ahí construir el desarrollo local.

Bibliografía

Aguirre Pérez, J. B., Cabrera Bolaños, J. A., & Mendoza Morales, J. C. (2007). *Microregiones Alternativas de Desarrollo para la Zona Oriental de El Salvador.*

Alfaro, J. (2016). *Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador.*

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más.*

Calderón Guevara, F. E., Jovel López, M. L., & Marroquín Ramírez, G. A. (2015). *Análisis Crítico del Paradigma Dominante del Desarrollo Local en El Salvador: Una Propuesta Post-neoliberal.*

Castro, L., & Scartascini, C. (2014). *El diablo está en los detalles:Algunas lecciones para el diseño de políticas.*

Consejo Nacional para el fomento de la Gestión Asociada de los Territorios. (2017). *Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios.*

DEMUCA, F. (2009). *Guía de Herramientas Municipales para la Promoción del Desarollo Económico Local.* San José.

Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, S. G. (2008). *La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática.*

Eguino, H., Román, S., Schächtele, S., & Canavire-Bacarreza, G. (2021). *Economía del Comportamiento y Administración Tributaria Municipal: Aplicaciones Recientes en América Latina.*

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica.* Santiago de Chile,.

Gutiérrez Gómez, O. E. (2016). *Políticas Públicas en la Esfera Municipal: Una Plataforma de Implementación Para el Municipio de Bello – Antioquia.* Antioquía.

Hurtado Cortés, M. (2015). *"Presupuesto Municipal, una herramienta fundamental para el cumplimiento de objetivos, caso Ilustre Municipalidad de Canela.* Viña del Mar.

Local, F. D. (s.f.). *Políticas públicas municipales: ¿cómo priorizar y gestionar adecuadamente las políticas locales?*

Pablo Chávez, R. A. (2022). *Aplicación de la economía del comportamiento en el diseño de políticas públicas para mejorar la recaudación tributaria en El Salvador.*

Pérez Trejo, C. A. (2019). *Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador. factibilidad de un impuesto predial.* San Salvador.

Porto, A., Eguino, H., & Rosales, W. (Noviembre de 2017). Panorama de las finanzas municipales en América Central.

Programa PROMUDE/GTZ. Tipología de Municipios El Salvador 2007

Rivera, A., & O.M. (2010). *Estudio de la Liquidez de las Municipalidades de la Zona Oriental, de El Salvador, periodo 2005-2010.* San Salvador.

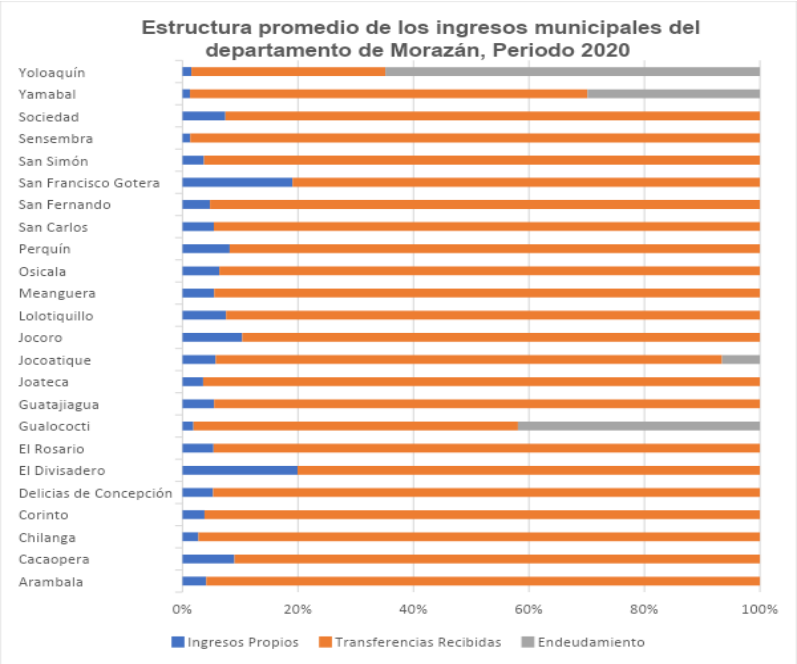
Robles Hernández, G. (2013). Políticas Públicas y Gestión Municipal. Tres Consideraciones Para los Municipios Urbanos. *Revista UNAM*, 99-112.

Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL). (2006). *Impuesto Predial y Descentralización Fiscal del Estado.*

Umaña Cerna, C. (2018). *Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía.*

ANEXOS

Anexo A



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda