

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS
AÑO 2004
PLAN DE ESTUDIO 1993



**EL INCREMENTO DE LAS TRANSFERENCIAS DEL
PRESUPUESTO FISCAL A LOS MUNICIPIOS, LIMITANTES Y
CONSECUENCIAS.**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS
PRESENTAN**

**JUAN JOSÉ MOLINA HERNÁNDEZ
MERLYN WALTER NAJARRO**

DIRECTOR DE SEMINARIO

DR. JOSÉ MAURICIO RODRIGUEZ FLORES

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2005

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**RECTORA
DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ**

**VICE-RECTOR ACADÉMICO
ING. JOAQUIN ORLANDO MACHUCA GOMÉZ**

**VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO
DRA. CARMEN ELIZABETH RODRIGUEZ DE RIVAS**

**SECRETARIA GENERAL
LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS**

**FISCAL GENERAL
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**DECANA
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA**

**VICE-DECANO
LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS**

**SECRETARIO
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ**

**COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE
GRADUACIÓN
LICDA. BERTA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA**

**DIRECTOR DE SEMINARIO
DR. MAURICIO RODRIGUEZ FLORES**

AGRADECIMIENTOS

A MI MADRE QUERIDA, OTILIA NAJARRO QUIEN ES MI EJEMPLO DE ESFUERZO Y HUMILDAD, POR SU GRAN COMPRESION.

**A TODOS MIS HERMANOS:
HECTOR ANTONIO, POR SU APOYO MORAL Y ECONOMICO, LOS QUE SIEMPRE ME BRINDO DE MANERA INCONDICIONAL, ADEMAS POR ESTAR SIEMPRE PENDIENTE DE MIS ESTUDIOS.**

SEY DANISIA, POR SU APOYO ECONOMICO, POR SUS SABIOS CONSEJOS, A LOS QUE SIEMPRE TUVE ACCESO

**ARQUIMIDES, POR SU APOYO ECONOMICO Y PORQUE SIEMPRE ME ANIMO A SEGUIR ADELANTE.
GALILEO, ARISTIDES, NERIS, Y NELSON, PORQUE AUNQUE NO ME LO DIJERON SIEMPRE CREYERON EN MI.**

**A MAURA IDANIA, MI CUÑADA, (DE GRATA RECORDACION).
POR SU AMABLE FORMA DE SER**

A NUESTRO ASESOR, EL DOCTOR JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES, POR BRINDARNOS PARTE DE SU VALIOSO TIEMPO.

MERLYN WALTER NAJARRO.

Agradecimientos.

A DIOS, nuestro PADRE, pues de El emana toda Sabiduría.

A Santo Domingo de Guzmán, pues su ejemplo guía nuestro andar.

A mis Padres, José Alfonso Molina e Isabel Hernández, que con su dedicación y esfuerzo han forjado mi vida.

A mis familiares especialmente a Ana Dolores, Lucy, Miguel, Manuel, Daniel, y Gloria del Tránsito Molina, por su comprensión.

Al Doctor José Mauricio Rodríguez Flores, nuestro asesor por habernos conducido con tanto esmero en la elaboración de nuestra tesis.

A los Frailes Dominicanos, Iglesia el Rosario, en Especial a fray Manuel Batalla op, fray José Antonio Urías op, fray Miguel Méndez op, por el apoyo incondicional que me han brindado.

A mis hermanos de Grupos de Oración y Apostolado Dominicano (GROAD) y Esperanza Dominicana, Iglesia el Rosario, por ser mi familia en Cristo.

A los Misioneros Combonianos del Corazón de Jesús, especialmente al hermano Jesús Pérez, por su valiosa amistad.

A mis amigos y compañeros, de manera particular a Tránsito Ruano, por su ejemplo inspirador.

Y en Homenaje Póstumo a Rafael Ernesto Molina (Q.D.D.G).

A todos a aquellos que de una u otra manera estuvieron conmigo cada momento de mi vida, infinitas gracias.

Juan José Molina Hernández

INDICE

CONTENIDO	PAGINA	
INTRODUCCIÓN	i	
CAPITULO I		
1. PLANTEAMIENTO, FORMULACION Y DELIMITACION DEL PROBLEMA		
1.1 UBICACIÓN DEL PROBLEMA EN SU CONTEXTO JURIDICO, POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL		1
1.2 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN		3
1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA		5
1.4 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA		10
1.4.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL		10
1.5 FORMULACIÓN DE OBJETIVOS		12
1.5.1. GENERAL		12
1.5.2. ESPECÍFICOS		12
1.6 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN		13
1.6.1. TEÓRICA		13
1.6.2. PRACTICA		14

1.7 MARCO DE REFERENCIA	14
1.7.1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	14
1.7.2. MARCO NORMATIVO-LEGAL	18
1.8 HIPÓTESIS	19

CAPITULO II

2. EVOLUCION HISTORICA E IMPORTANCIA

DEL MUNICIPIO

2.1 EVOLUCION HISTÓRICA	20
2.2 IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO	50

CAPITULO III

3. INGRESOS MUNICIPALES POR TRANSFERENCIA

DEL ESTADO

3.1 TRANSFERENCIAS FISCALES	59
3.2 IMPORTANCIA	62
3.3 FUENTES	63
3.4 MONTOS	67
3.5 DESTINOS	68

CAPITULO IV

4. COMENTARIO A LA LEGISLACION APLICABLE

4.1 CONSTITUCION DE LA REPUBLICA	69
4.2 CÓDIGO MUNICIPAL	74
4.3 LEY DE CREACION DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS	93
4.4 DERECHO COMPARADO	102

CAPITULO V

5. CONSIDERACIONES JURÍDICO-POLITICAS DE

LOS DIFERENTES ACTORES VINCULADOS AL TEMA

5.1 ASAMBLEA LEGISLATIVA	115
5.2 ÓRGANO EJECUTIVO	116
5.3 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	118
5.4 MUNICIPALIDAD DE SAN BARTOLOME PERULAPIA ...	118
5.5 CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE EL SALVADOR (COMURES)	118
5.6 INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM)	119
5.7 PARTIDOS POLÍTICOS	119

5.8 ANÁLISIS DE LOS RESULTADO OBTENIDOS

EN EL TRABAJO DE CAMPO120

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES 151

6.2 RECOMENDACIONES 152

BIBLIOGRAFÍA 154

ANEXOS 159

INTRODUCCION

El presente documento contiene el informe sobre la investigación titulada “El Incremento a las Transferencias del Presupuesto Fiscal a los Municipios, Limitantes y Consecuencias”, esta investigación pretende profundizar sobre esta temática de tal manera que se tenga una visión más amplia sobre los recursos económicos que el Gobierno Central traslada a los Municipios.

El afán que nos llevo a estudiar este tema fue responder a la necesidad de análisis sobre el conflicto suscitado entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales de nuestro país, en torno a los recursos que aquel asigna a las Municipalidades, haciendo énfasis en las Limitantes y consecuencias que traería consigo un incremento de las transferencias a los Municipios.

Iniciamos el capítulo I, haciendo un abordaje de la evolución que ha tenido el municipio profundizándose en el aspecto de su financiamiento, así como la importancia que estos núcleos sociales han tenido y tienen para el desarrollo humano, en el capítulo II, hacemos un abordaje doctrinario sobre las transferencias que el Gobierno Central hace a los Municipios, tomando en cuenta su importancia en el Desarrollo Local, así como el mejoramiento del nivel de vida de la población, se conceptualizan las diferentes fuentes con las que se puede financiar las transferencias, se analiza el monto

establecido por la ley, comparándolo con el estudio que se ha hecho sobre estas, tomando en cuenta las cantidades que realmente reciben los municipios, destacando los rubros en los que mayormente se invierten los recursos; es decir se desarrolla lo concerniente a los destinos.

En el capítulo III, se comentan las Leyes atinentes al tema iniciando obviamente por la ley fundamental, desarrollando lo atinente al principio de autonomía así mismo se hace un análisis constitucional a la reserva de ley y sus excepciones, específicamente la establecida en el artículo 207 inciso 3º. prosiguiendo por el cuerpo legal que regula lo concerniente a la actividad municipal en particular en donde se abordan las competencias que el municipio debe cubrir con los recursos del FODES, y se establece el grado de cumplimiento que estas tienen además, de comentar lo pertinente a la ley Del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios y su respectivo reglamento, relacionando al mismo las disposiciones legales que se aplican de manera general a la administración pública, tales como la ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), entre otras, donde se resaltan los procedimientos que se deben seguir para la inversión del FODES en el capítulo IV, abordamos las consideraciones de tipo político y Jurídico de los actores vinculados al tema, todo ello para tener un panorama completo de lo que al municipio concierne, así como establecer el nivel de certeza en nuestra hipótesis tomando en cuenta la investigación de

campo, apartir de las opiniones que los diversos actores tienen con respecto a este tema visualizando las limitantes que el Gobierno Central pueda tener para no incrementar las transferencias, de igual manera se establecen las consecuencias de tales incrementos tanto para el Gobierno Central como para el Gobierno Local en el capitulo V, finalizamos nuestra tesis con las conclusiones y recomendaciones las cuales nos dan la noción precisa de como se aprecia el problema y cuales son los posibles caminos de solución, afín de que se logre tener una mejor calidad de vida, de acuerdo a las aspiraciones legítimas de todo ciudadano.

Este trabajo se presenta como requisito de graduación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, aplicando los lineamientos del Reglamento de Graduación y del Anteproyecto que se elaboró para planificar su ejecución, utilizándose en ella la investigación documental y de campo.

CAPITULO I

1. PLANTEAMIENTO, FORMULACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

1.1 ubicación del problema de investigación en su contexto Jurídico, Político, Social y Económico.

En el aspecto Jurídico, las transferencias del presupuesto fiscal a las municipalidades, aparecen en el contexto de sufragar la necesidad de contar con un marco regulatorio que desarrolle el precepto constitucional de crear un fondo que impulse el desarrollo económico y social de los Municipios, la idea de hacer efectivas las transferencias de recursos del presupuesto nacional para las municipalidades cobra realce a mediados de la década de los ochenta, en donde el problema tiene gran connotación, pues son los municipios los destinatarios de estas transferencias y los que se benefician de ellas; por la obtención de mayores niveles de desarrollo lo cual no es posible alcanzar si no se cuentan con los recursos económicos necesarios para impulsar proyectos que vayan encaminados a lograr estos propósitos, es así como surge en el gobierno del ingeniero José Napoleón Duarte, el primer anteproyecto de ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social, pero este no fue conocido por el pleno legislativo.

En el año de 1988 para cumplir el mandato constitucional y así contribuir al desarrollo local, se decreta la ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios, con el objeto de asegurar justicia en la distribución de los recursos y tomando en cuenta las necesidades sociales, económicas y culturales de los municipios

incrementando los aportes a los municipios más pequeños y más necesitados asignándose al fondo un monto inicial de veinticinco millones de Colones.

No obstante la creación de dicho fondo, esta asignación no logra cubrir suficientemente las necesidades de los municipios por lo cual paulatinamente se ha necesitado un aumento en la transferencia de fondos a los municipios, incrementando el porcentaje de forma gradual.

En el aspecto social el problema se ubica en la situación de subdesarrollo que los municipios tienen debido a que no cuentan con recursos para satisfacer las demandas de servicios, tenemos que los municipios difieren mucho en su base social pues en los más importantes; por su ubicación geográfica, por sus características en cuanto a las actividades que en ellos se realizan logran mejores niveles de vida para sus habitantes al ofrecerles condiciones para el desarrollo y mejores servicios públicos, lo que redundaría en mejor calidad de vida, esto se puede verificar en el acceso a la educación, a la salud y a un mejor trabajo entre otros aspectos que se logran en unos municipios, mientras que otros no pueden proporcionar las mismas oportunidades, los municipios poseen una organización, mas o menos estructurada, ya que ciertos roles no están muy bien definidos, pues en las competencias que diferentes instituciones poseen hay similitudes lo que ocasiona conflictos, y un servicio ineficiente, mientras que otras competencias no son bien atendidas

por su amplitud ya sea con relación al territorio o en relación con la obligación misma.

Así para su buen funcionamiento los municipios, se organizan en Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), estas actúan como gestoras del desarrollo en la comunidad.

En el aspecto político encontramos que el problema en cuestión se ubica en la última década en donde se da un empuje hacia la autonomía de los municipios, separando su actuar del de la administración pública central, lo que favorece y desarrolla la capacidad de iniciativa de los municipios para manejar sus asuntos internos, siendo hoy el énfasis en un desarrollo a partir de la participación de los principales actores estos como gestores y ejecutores de las políticas municipales.

En el aspecto económico los municipios obtienen recursos de diversos rubros, ya sea a través de tasas por servicios, impuestos u otras formas y mecanismos, los cuales muchas veces resultan insuficientes para solventar los diversos problemas y necesidades de la población, además que los gobiernos en turno no han desarrollado políticas en beneficio de las municipalidades y en pro del desarrollo local; lo que ha dificultado el mejoramiento de las comunidades, en este sentido se el problema se ubica económicamente en el marco de la gestación de ideas dirigidas a crear un fondo especial para las municipalidades, que pueda otorgar suficientes recursos para el desarrollo Local.

1.2 Antecedentes de la Investigación

Para el estudio de esta temática hemos tenido como base investigaciones de diversas personas e instituciones de los cuales podemos mencionar:

Libros:

El Municipio en España evolución histórica, este libro constituye una investigación de lo que ha sido el municipio en los diferentes estadios de España, el cual se elaboro con fuentes documentales a las que en el mismo se hace referencia, este fue tomado como base para la presente investigación, debido a que existe una enorme similitud entre aquellos y los municipios de El Salvador.

Italia, (historia de Italia), elaborado con fuentes documentales, recoge un estudio detallado de la nación Italiana mediante el cual hace referencia, en alguna medida a los municipios de aquel país, los cuales influenciaron los municipios Españoles y estos últimos como ya se dijo influenciaron a los de El Salvador.

Tesis: Incidencia de la ley del Fondo de Desarrollo Económico y social de los Municipios para el fortalecimiento de la municipalidad de San Salvador. Está investigación se encuentra directamente vinculada con el Tema de las transferencias a los municipios y constituye uno de los primeros análisis que se han realizado a nivel de Tesis, este se ha valido de fuentes documentales y reales, tales como entrevistas a funcionarios del concejo Municipal de San Salvador, realizadas en el año de 1997

La autonomía Municipal en El Salvador como una de las formas de la función Administrativa. Describe los sistemas de administración

municipal además enfatiza que como requisito para lograr la autonomía se necesita de recursos económicos elevados que proporciona el gobierno central, hace un abordaje doctrinario de la temática de los sistemas de administración pública.

Revistas:

ECA, Fundamento y análisis de la ejecución del FODES como herramienta de desarrollo Local. Destaca los destinos en los que son utilizados los fondos provenientes del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios, el cual a partido de un análisis de el estudio elaborado por la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) con la consultoría de Fundación para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Estudio:

Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), El Impacto de la Inversión FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. Este estudio se elaboro con fuentes documentales y reales, esta investigación se hizo en ciertos municipios, bajo los criterios siguientes: tamaño, calidad de vida, representación política.

1.3 Planteamiento del problema:

Desde antiguo los hombres se han visto en la necesidad de solventar sus problemas en conjunto, para lo cual han buscado diferentes formas de asociación, pasando de las mas primitivas hasta llegar a las mas modernas y complejas, esto respondiendo a su naturaleza gregaria, que lo hace que establezca modos de organización, así en

los diversos estadios de la historia, la organización humana se ha ido transformando poco a poco alcanzando todos los ámbitos; Político, económico, social, cultural, etc.; hasta llegar a lo que hoy en día tenemos, esto ha permitido la sobrevivencia y el desarrollo, en los más hostiles ambientes, ejemplo de este tipo de organización son: El Clan y la Horda, estos tipos de organización han respondido a diferentes factores; naturales, sociales, ambientales, entre otros.

Mas adelante de la historia se formaron organizaciones un tanto mas complejas como en Roma y en Grecia, donde existía una estructura mejor definida en la sociedad.

Estas formas de organización de la sociedad son el antecedente de lo que hoy se conoce como el “Municipio.”

Este en el ámbito nacional se puede decir que surge en el marco de la colonización ejecutada por los españoles, bajo una concepción de exclusión de los sectores populares, indígenas, mestizos, entre otros; el radio de acción de las municipalidades se limitó a los centros urbanos, su papel político fue marginal, con algunas excepciones, en 1872 se produjo una tutela sobre estos ejercida por el Ministerio del Interior, crisis de dependencia que se evidencio a un mas desde finales del siglo XIX.

Conforme el devenir histórico avanzaba los pueblos sintieron la necesidad de mayores niveles de autonomía, con respecto a los entes centrales, es decir que las pequeñas circunscripciones territoriales iban buscando independizarse de la metrópoli, pero para que esta independencia fuese efectiva era necesario el traslado de recursos

económicos del ente central hacia los entes periféricos, es decir los municipios de modo que estos puedan desarrollar planes que redunden en el bienestar colectivo por lo cual se luchó por mejoras en el sistema de distribución de la riqueza nacional, se introducen así las ideas de descentralización del Estado como un mecanismo de administración pública capaz de contribuir al desarrollo, ya que neutraliza los males propios de una administración centralizada, como lo es su carácter poco democrático.

En ese sentido el Estado se desprende de ciertas competencias y se las otorga a los municipios por estar estos más cerca del conglomerado social en específico que requiere soluciones que los lleven al desarrollo; para ello el Estado debe proporcionar medios financieros para los municipios, ya que estos no tienen capacidad de autofinanciar el desarrollo local a los niveles requeridos pues no logran recaudar lo suficiente para el desarrollo de sus circunscripciones territoriales, bajo esta premisa se logra la aprobación de la ley de creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios, en el año de 1988.

Esta ley surge como fruto directo de la lucha constante de amplios sectores de la vida nacional tales como: municipalidades, Partidos Políticos, Organizaciones no Gubernamentales interesadas en el desarrollo local y sociedad civil.

Dicha normativa significa un avance en el desarrollo de los municipios y un giro hacia la descentralización como sistema de administración pública, además de una inyección de recursos económicos a los

municipios, pero con todo y las ventajas que significa una aportación, esta enfrenta una serie de limitantes de diversa índole, corresponde acá analizar las de naturaleza Jurídico-Político además analizar las consecuencias del incremento de las transferencias del presupuesto fiscal para las municipalidades, sabiendo que estas tienen un impacto en el avance de aprobar mas incrementos, cabe entonces hacer un bosquejo de la situación actual de los municipios en El Salvador.

En la actualidad el país cuenta con un numero de 262 municipios, los cuales poseen diferencias sustanciales en factores como: densidad poblacional, extensión territorial, capacidad tributaria, estructura económica, y física, diferencia en las necesidades y la forma de enfrentarlas, debilidades políticas, económicas y administrativas en las municipalidades, sobrepoblación de Municipios urbanos económicamente mas activos, entre otros aspectos que dificultan el desarrollo y no logran que haya una efectivización de los derechos y una verdadera participación ciudadana, estos son muchas veces limitantes para afrontar los diferentes problemas que los aquejan.

La cantidad de municipios incide pues por su insostenibilidad presupuestaria se ven en la necesidad de sufragar gastos corrientes con recursos que deberían ser utilizados para el desarrollo, siendo así los recursos del Estado se fraccionan en mayor cantidad de circunscripciones territoriales, que vuelven disfuncionales los esfuerzos y por ende hay poca capacidad de gestión, pues los municipios carecen de seguimiento y la asesoría para invertir los recursos y que estas inversiones no respondan a diversos matices de

intereses, sino a las necesidades mas urgentes, y no a una visión simplista, de ganar adeptos para próximas elecciones, ello ha acarreado una crisis y decadencia de lo que es el municipio y lo que a el concierne, esto es evidente ya que se tiene una visión que no responde a programas que apunten al desarrollo y se trata de sostener una burocracia inoperante, ya que cada pequeña circunscripción territorial mantiene un cuerpo entero de burócratas, que de acuerdo a sus intereses deciden lo que es bueno, contrariando los principios elementales de la democracia y la participación ciudadana; volviéndose por estas circunstancias insostenibles social, financiera e institucionalmente, esta crisis adquiere matices de histórica con relación a un problema profundo; de cómo se han manejado las políticas hacia los municipios.

El Código municipal de 1986, es la norma que contiene los preceptos relativos a la estructura jurídica del municipio y que desarrollan los preceptos constitucionales plasmados en el capítulo VI, sección segunda artículos 202 y siguientes de la Constitución de la República, y otorga a las municipalidades una serie de competencia de las cuales unas se cumplen en alguna medida mientras que otras carecen de la atención que merecen, esto acarrea consecuencias nefastas para los habitantes de las comunidades, que sufren el descuido por el incumplimiento total o parcial de las competencias municipales, lo que agrava la situación de muchas personas que son desatendidas en sus necesidades, por lo cual es importante lo que se logro por un amplio movimiento a favor de la autonomía municipal y de una asignación de

recursos financieros hacia los municipios, a través de la cual se crea, por medio de la ley un fondo que minimice el déficit de recursos en los municipios, se creó entonces en 1988 la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios; la que pretende ser un instrumento que de respuesta a la necesidad de recursos en los municipios y a la vez regule el uso de los mismos.

En este problema resaltan el aspecto jurídico y político lo que ha causado de manera especial que el tema de las transferencias de fondos avance o se detenga, según los diversos análisis y perspectivas, ya que hay posiciones favorables a aumentar el presupuesto de los municipios y hay otras contrarias a ello, las cuales son limitantes, en este sentido el Gobierno Central se constituye en el sujeto activo mientras que las limitantes de tipo jurídico y político, y las consecuencias surgidas en relación con la aprobación de incrementos del presupuesto nacional para las municipalidades, constituye el objeto de estudio, siendo los sujetos pasivos los municipios; de lo anterior surge la siguiente interrogante ¿Cuáles son las limitantes jurídico-políticas que inciden en el incremento del presupuesto nacional, para las municipalidades, y las consecuencias de tales incrementos?

1.4 Delimitación del Problema

1.4.1. Delimitación conceptual:

Para establecer los límites de nuestro estudio y para mayor entendimiento del problema en cuestión es necesario precisar hasta

donde pretendemos llegar o someter la investigación, que términos y conceptos encierra nuestro problema y donde se enfoca. Determinamos entonces:

Presupuesto: es una ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislativo autoriza a las diferentes administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados. (Martín Queralt y Lozano Serrano, Manual de Derecho Financiero), de lo anterior se desprende que cuando hablamos de Presupuesto lo tomaremos desde la perspectiva que existen dos tipos principales en los que a las finanzas públicas respecta tenemos entonces: Presupuesto General de la Nación y el Presupuesto Municipal de los que haremos mención someramente en nuestro estudio, clasificados así por sus características propias y el ámbito de aplicación de cada uno.

Municipalidad: corporación constituida por el Alcalde y los concejales de un municipio, para administrar y representar los intereses de este.

Gobierno Local: Conjunto de personas que ejercen la función de dirigir un territorio delimitado, dentro del Estado

Municipio: Conjunto de familias que viven alrededor de un centro común, uno de los círculos interiores que forman el Estado, asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.

Limitantes jurídicas: Conjunto de obstáculos dados a través de leyes o resoluciones judiciales para dirimir algún conflicto en torno a los

incrementos de la transferencia del presupuesto fiscal a las municipalidades.

Limitantes Políticas: Conjunto de obstáculos dados por opiniones de los actores políticos como: Gobierno Central, Gobiernos locales, partidos políticos; con relación al tema y a través de distintos medios.

Incremento Presupuestario: porcentaje de recursos económicos que el Estado dispone otorgar a los municipios, para el logro del desarrollo local.

1.5. Formulación de Objetivos

1.5.1. General

Determinar que limitantes de tipo político y jurídico han surgido entorno al incremento de la transferencia del presupuesto fiscal a las municipalidades y que consecuencias generan tales incrementos de recursos económicos otorgados a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios además de sus destinos y si estos responden a las necesidades de los municipios e inciden en el desarrollo local.

1.5.2. Específicos

Examinar la manera que los ordenamientos Jurídicos, establecen para distribuir parte del presupuesto Nacional hacia los Municipios.

Analizar las limitantes jurídico políticas que han surgido a raíz de las ideas de la implementación de los incrementos a las transferencias del presupuesto fiscal a los Municipios.

Indagar el monto de fondos que por el FODES se suma a los presupuestos de los algunos municipios determinados.

Analizar a que proyectos se destinan los fondos asignados a los Municipios y en que montos.

Establecer si existen políticas municipales para el mejor uso de estos recursos (planes de corto, mediano y largo plazo)

Determinar la cobertura que se logra con el porcentaje actual asignado a las Municipalidades, con relación a sus necesidades.

1.6. Justificación de la Investigación

1.6.1. Teórica

El tema en cuestión reviste importancia teórica ya que no se encuentran antecedentes de este tipo de estudio, se han realizado investigaciones como "El Planeamiento Urbano Municipal", "Incidencia de la ley del Fondo Económico y Social de los Municipios para el Fortalecimiento de la Municipalidad de San Salvador", sin embargo esa es una investigación específica que se limita al municipio de San Salvador, además encontramos investigaciones sobre los presupuestos municipales, la descentralización entre otros, todos estos estudios tienen que ver con el municipalismo pero no abordan el tema de las limitantes que jurídica y políticamente han surgido en

relación a incrementar la transferencia que del presupuesto nacional se asignaría a las municipalidades, ello como refuerzo del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios y la Incidencia y uso que estos tendrían.

1.6.2. Práctica.

Su relevancia radica en que el problema de los recursos económicos incide directamente en la calidad de vida de los habitantes, en el desarrollo social de las comunidades, en la efectivización de sus derechos, en su participación del que hacer local y nacional y por ende su integración en la sociedad, evitando así la marginación social, logrando mayores niveles de equidad y distribución de la riqueza nacional; pero también es importante pues se analizaran las limitantes y consecuencias surgidas de tales incrementos

1.7 Marco de Referencia.

1.7.1. Marco Teórico -Conceptual:

La creación de un fondo de Desarrollo Económico y social de los municipios y el incremento de la transferencia que del presupuesto fiscal se hace a los municipios doctrinariamente encuentra su fundamento en los sistemas administrativos denominados Centralización y Descentralización.

Tradicionalmente el Estado Salvadoreño estuvo enmarcado en la centralización como sistema de administración y los municipios han estado inmersos en este sistema.

Por Centralización se entiende un Sistema de organización que se estructura de forma tal que la satisfacción de las necesidades públicas sea servida mediante organismos públicos dependientes del poder Central y que ejercitan su función en todo el ámbito de la república. En el Salvador podemos señalar como antecedente de este sistema el año 1841, fecha en la cual el Estado Salvadoreño reafirmo su carácter unitario centralista: en toda municipalidad estaba dispuesta por ley la existencia de un secretario. Las municipalidades lo proponían pero lo nombraba el gobernador, este último también ejercía el control contable, poder de supervisión, poder de sanción.

Como contrapartida de este sistema tenemos la Descentralización que es aquel sistema que propugna el establecimiento de organismos independientes del poder central para satisfacción de las necesidades regionales o locales, o sea cuando la competencia se distribuye por entidades administrativas con personalidad propia y con un conjunto de potestades publicas exclusivas, independientes y distintas del Estado bien sea en determinada circunscripción territorial o en todo el territorio de la república.

Doctrinariamente se distinguen dos clases de descentralización: la denominada territorial, regional o local y la llamada institucional; la que nos ocupa es la denominada territorial en la cual entra la municipal.

Fritz Fleiner cuando se refiere a los Municipios nos dice “el mejor medio de una descentralización administrativa Pública esta en la autonomía Administrativa”

Gavino Fraga nos dice que la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial. Ejemplo del sistema de descentralización lo encontramos precisamente en la creación de la Ley del fondo de Desarrollo Económico y social (FODES), que afianza la autonomía municipal y se elabora con el fin de poder financiar obras dentro de las Municipalidades.

La descentralización se concibe entonces como “un Sistema de administración en el que se distribuyen las funciones Estatales entre personas distintas del estado mismo y mediante el se confía la realización de actividades administrativas a entes públicos que guardan con la administración central una relación de jerarquía”¹

Además de estos conceptos tenemos a la base doctrinaria otros elementos doctrinarios tales como:

DERECHO MUNICIPAL: que para Manuel Osorio en sus Diccionario Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales lo define como la rama del Derecho Público Institucional, con acción pública que estudia los problemas Políticos Jurídicos y Sociales del urbanismo.

En este sentido el Derecho Municipal es el instrumento que coadyuva los esfuerzos para el logro del desarrollo Local en su aspecto Económico y Social.

¹ Foighet, Rene: Citado por Morales Bravatti E. En: Centralización y Descentralización Administrativa (tesis) Guatemala, Universidad Mariano Gálvez, Facultad de Ciencias Jurídicas

Y como principio básico tenemos La autonomía este se usa como sinónimo de autarquía o de self – government, según el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas Autonomía es “el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras Leyes que las dictadas por él y para él”; Autarquía o self – Government de acuerdo con posada equivale al gobierno propio de una sociedad constituida.

Un gobierno Autónomo del Municipio tiene plena realización únicamente cuando se dan los siguientes aspectos:

- A) Libre elección de sus autoridades.
- B) Administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno Central
- C) Capacidad de manejar su patrimonio.
- D) La capacidad para crear Derecho Objetivo (ordenanzas)
- E) Capaz de llevar adelante empresas típicamente Municipales.

Por otro lado se relacionan conceptos como Poder Político, del que se desprende poder Jurídico este último es el que se tiene en virtud del ordenamiento legal se obedece porque así lo dispone la norma, independientemente de que se este o no de acuerdo con el valor intrínseco de la misma y de la opinión que merezca el gobernante, lo anterior lo encontramos en el manual de Derecho Constitucional tomo II de Francisco Bertrand Galindo y Otros.

Estas son las ideas Macro sobre las cuales descansa el problema de estudio los cuales interactúan y se relacionan íntimamente de tal forma que de ellos se desprende el problema en consideración.

1.7.2. Marco normativo-legal:

La transferencia que del presupuesto fiscal se hace a los municipios se establece en la Constitución de la República promulgada por decreto No. 38 de fecha 15 de Diciembre de 1983, publicada en el diario oficial No. 234, tomo 281 del 16 de Diciembre del mismo año, esta en el artículo tercero regula que: para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, al decir que se crea un fondo para el desarrollo económico y social, es decir que este Fondo tiene su origen en la Constitución de la República, y proviene del presupuesto fiscal se constituye así en un elemento necesario para impulsar una mayor autonomía así mismo una herramienta útil para hacer efectivas las competencias y obligaciones de los Municipios plasmadas en el código Municipal, que es el cuerpo legal que regula lo relativo al Municipio como unidad político, administrativo primaria dentro de la organización Estatal.

Este código fue promulgado por decreto Legislativo No. 274, de fecha 31 de enero de 1,986 publicado en el diario oficial No. 23 Tomo 290 de fecha 5 de Febrero del mismo año. Como consecuencia de lo plasmado en la Constitución de la República en su artículo 207 inciso 3º. y para efectivizar las obligaciones y competencias dadas en el código Municipal, se emite entonces la Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, por decreto

legislativo No. 74 de fecha 8 de Septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 176 tomo 300 del 23 de septiembre del mismo año, dicha Ley contiene el porcentaje a transferir, formas y criterios, relacionado con ello esta además el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal cuya ley de creación se da por Decreto Legislativo No. 616 del 4 de Marzo de 1987, este ente proporciona asistencia técnica Financiera y de Planificación a las Municipalidades, lo que guarda íntima relación con el desarrollo Local y la utilización del FODES; en lo que respecta a la Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, es necesario apuntar que desde su creación ha sufrido una serie de modificaciones o reformas paulatinas conforme la lucha de sectores a favor de incrementar los fondos asignados a las Municipalidades ha avanzado. Tenemos así que en el año de 1996 sufre esta Ley su primera reforma a través del Decreto No. 617 con fecha 1 de Febrero de ese año incrementando el fondo al 1% del presupuesto de la Nación, luego se eleva a un 3% posteriormente por decreto Legislativo No. 76 con fecha 11 de septiembre de 1997 se eleva a un 6% de los ingresos corrientes del Estado.

En 1998 se reforma por decreto Legislativo No. 207 con fecha 22 de Enero el Decreto No. 76, se modifican aquí los criterios para asignación del FODES entre las Municipalidades, la asignación de cinco Millones a ISDEM y FISDL respectivamente, emisión del Reglamento por parte del Presidente de la República.

1.8 Hipótesis.

El no incremento de la asignación de Presupuesto Fiscal hacia los municipios obedece a limitaciones de tipo jurídico político que pretenden mantener un Sistema Centralizado de Administración Pública, que concentre el poder sobre los recursos económicos, para que su uso y disposición acarree mas beneficios político-electorales al gobierno central y de esta manera disminuir el margen de acción de las localidades, para mantener una mayor dependencia de la población hacia el gobierno central.

CAPITULO II

2. EVOLUCION HISTORICA E IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO.

2.1 EVOLUCION HISTORICA

La Sociedad tuvo su origen, según muchos autores, en la comunidad primitiva, en principio se unen por lazos sanguíneos iniciando con la familia la cual representa un grupo con cierta autoridad la que podía descansar en el padre o la madre de familia según el momento histórico de que se trate, sea el Patriarcado o Matriarcado. “con la primera autoridad se formo concomitantemente el primer grupo Político, al existir gobernantes y gobernados aún en forma rudimentaria “²

| _____
² Porrúa Pérez, Francisco; Teoría del Estado, Vigésima Edición, Pág. 405.

Sin embargo, el parentesco sanguíneo no es el único vínculo de unión entre los grupos humanos pues aparecieron otros grupos sociales más extensos cuyo factor aglutinante lo constituyó el ambiente geográfico, es decir la residencia en un espacio común. Con posterioridad comienzan a distinguirse nuevos grupos sociales, aparece un núcleo que tiene en sus manos la autoridad, el poder, con lo que se dará paso a la existencia del Estado. Las organizaciones que dan paso al Estado son los Municipios, se ha dicho generalmente, que la organización política Griega es el Estado

-Ciudad, la polis. La aldea al desarrollarse, se convirtió en ciudad llegando después a convertirse en una comunidad Política de pequeña demarcación territorial. La cual contaba con una fuente de agua que aseguraba el suministro a la ciudad, calles dotadas de un sistema de alcantarillado, para alcanzar estos niveles de urbanización era necesario contar con ciertos recursos de carácter económico, los cuales eran financiados por Liturgias, algunos impuestos, donaciones de amigos de los reyes, así como la explotación minera.

Las liturgias consistían en “servicio honorario, prestado a la comunidad por hacendados que costeaban los gastos producidos con ocasión de fiestas, construcción de parques y edificios públicos”³, las cuales constituían ingresos muy importantes, por lo que no fue tan necesario grabar a la población con tantos impuestos, de los pocos que existían pueden mencionarse: El impuesto Aduanero, el de Mercado, el que recaía sobre el patrimonio o eisphora, así como tasas por la utilización

³ Sainz de Bujanda Hacienda y Derecho Tomo I citando a Shmolders Pág. 138 y 139

de la propiedad común, pero el mas importante de todos fue la explotación minera, sobre todo en momentos que se empezó a sentir el incremento del gasto público, el cual no se podía cubrir con sólo liturgias o donaciones de amigos.

No obstante lo anterior no se podría identificar la Ciudad-Estado con el municipio actual, pero eso no quiere decir que se debe dejar de mencionar algunos aspectos en los que guardan gran relación; no se identifican mutuamente con tanta exactitud, pues cada ciudad debía tener su moneda particular, sus propias leyes, tenían un calendario diferente al de las demás ciudades, “no se podía admitir que existiera nada común entre dos ciudades, esto explica que nos encontremos ante Ciudades-Estados y no ante fenómenos municipales como hoy los conocemos”⁴

En Roma en los cuarenta años de su primer reinado, Augusto se preocupa de dar a su imperio una estructura territorial más orgánica, necesaria para sucesivas reformas de tipo Administrativo, Roma fomento el desarrollo urbano como núcleos administrativos que se constituyeran en ejes del imperio.

Las ciudades, dotadas de alcantarillados, agua corriente, baños, pavimentos, mercados, puntos de reunión, se convirtieron en verdaderos propulsores de la economía y la política, el gobierno y administración se ejercían por los ciudadanos, los Magistrados y el Senado municipal, gozaban de cierta autonomía.

⁴ Hernández, Antonio María (h). Derecho Municipal, Teoría General, pag. 43

Las tierras comunales de las cuales se podían obtener algunos ingresos por su arrendamiento y los impuestos como ejemplo: el de las aduanas municipales, cubrían una parte de las necesidades del municipio, el Gobierno Central hacía algunos aportes económicos, los cuales resultaban insuficientes para un funcionamiento eficiente, por lo que se dependía mucho de las prestaciones que algunas personas hacían de su fortuna personal a cambio de lo cual recibían la concesión del poder.

Es así que en Roma florecieron, estas ciudades Estados con características muy especiales.

Para este estudio nos interesa más específicamente el municipio en España, por ser el eslabón concreto de la estructura administrativa que se traslapa a América. Al entrar al examen del desarrollo del municipio debemos recordar que España constituyó una fracción del imperio Romano “donde impera el municipio de corte pseudo-burocrático, pero su supervivencia termina con la llegada del visigodo, el godo lleva su propia organización en cuanto al gobierno local de cada poblado, además, se debe traer a cuenta el sacudimiento que provoca la invasión musulmana y la escapatoria a la montaña de los hispano- godos, con su consecuente epopeya de la reconquista”⁵, contra los musulmanes, lo que trae como consecuencia que no aparezca un enlace claro entre el municipio romano y Visigodo con el del medioevo y puede historiarse con mayor fidedignidad el Municipio de la reconquista.

1 _____
⁵ Díaz Vasconcelos, Luis Antonio, Derecho Hispánico, pag. 120 y 121.

Libres de la presencia musulmana se inicia un proceso repoblador que da origen a una situación importante para lo que será el desarrollo del municipio en España. La repoblación del valle del duero jugo un papel importante al servir de punto de partida a la organización económica, política y social de España medieval, iniciando la repoblación con gente que viene de las montañas, pequeños propietarios, dando inicio a un proceso de urbanización un poco lento al principio, el lugar de hábitat es el pequeño núcleo rural, caseríos aldeas, los hombres que ahí viven empiezan a reunirse periódicamente en Asamblea abierta, para tratar asuntos que afectan de manera importante a la comunidad en ella reside el poder popular directo, de ella van emanando órganos rectores de la comunidad como lo son el juez, jefe político y judicial del municipio y los Alcaldes quienes son las máximas autoridades administrativas, tales autoridades son elegidas por los vecinos. Las cartas pueblas cobran gran importancia en la repoblación de tierras, se establecía en ellas un pacto suscrito por el señor y los nuevos pobladores, en las que se regulaba la tenencia de la tierra y el establecimiento en ese lugar.

Durante los siglos X y XI se considera al municipio como una entidad dotada de jurisdicción, dictaba sus estatutos y ordenanzas a efecto de regular la vida local, importantes para la administración de aquellos servicios como mercados y abastecimientos, hospitales baños y vías publicas, señalando multas a quienes las infringieran. Para hacer frente a tales obligaciones contaban con fondos propios así como recaudaciones extraordinarios, la administración de la Hacienda

municipal estaba a cargo del Mayordomo. Al municipio medieval se deben “Las grandes conquistas modernas, como la libertad de la persona, de la propiedad y el trabajo; en el tuvieron cabida la vida municipal y el progreso científico”⁶.

Alcanzó su plenitud en el siglo XII la cual duro poco tiempo pues se fue terminando con el intervencionismo de los Reyes en el gobierno de las ciudades, los Monarcas paulatinamente van haciéndose con el nombramiento de aquellos cargos de mayor importancia y responsabilidad, lo cual se fue generalizando a partir del siglo XIV, en un primer momento nombrando Alcaldes de sala, corregidores, nombra un asistente real cuya labor consistía en informar a los reyes, de lo que ocurría a nivel municipal, servir como puente entre el poder municipal y el real, el régimen municipal decayó más cuando se inicia la venta de algunos cargos municipales o son concedidos por simple regalía que el rey hacia. El municipio en Latinoamérica guarda gran relación con el Municipio Español como lógica consecuencia de la conquista y posterior colonización de América, los gobernadores podrían ser mayores o menores. “La principal demarcación de una provincia mayor o menor era la que se llamaba en Nueva España, Alcaldía mayor, que en Perú se le denominaba Corregimiento”⁷, los titulares recibían directamente de la corona su respectivo

⁶ Viñes Millet, cristina, El Municipio Español, su evolución Histórica, citando a Hinojosa Pág. 71

⁷ Barahona, Fernando Alonso, Entorno al Municipio, Pág. 23

nombramiento, para el caso de las ciudades más importantes, existieron corregimientos de Españoles, “indios” y mixtos.

Cuando en España se debilitó el sistema Municipal posteriormente al alzamiento de los comuneros, tal vez la migración de gran masa de Munícipes hacia América impulso en este continente lo concerniente al régimen municipal, que gozaron de mayor autonomía y atribuciones en comparación a los Españoles, perpetuando el método de cabildo abierto el cual otorgo participación directa a los vecinos del municipio en aquellos casos considerados de mayor importancia.

Los municipios enviaban para la solución de grandes problemas, procuradores al Gobierno de la provincia e incluso a la corte y “en muchos casos los conquistadores se sentían legitimados por el consenso de sus convecinos, incluso contra las órdenes de las autoridades lejanas”⁸

Los alcaldes menores y las concejalías llamadas regidurías eran de elección popular, el centro de la ciudad era la plaza mayor, los edificios esenciales eran las iglesias, cabildo, casa de gobierno, el mercado los cuales se instalaban en la plaza.

Los cabildos eran los encargados de Ordenar el comercio, fijación de Precios, controlaban los Mercados, creaban Industrias, dictaba sus propias ordenanzas de funcionamiento interno y Administración urbana, que debían someterse a la aprobación real o virreinal, financiaban sus actividades con un conjunto de bienes propios obtenidos mediante las regalías, que los reyes hacían a cada nueva

⁸ Ibíd. Pág. 24

villa o municipio que se iba fundando, las regalías eran derechos sobre bienes inmuebles que el rey otorgaba a los municipios los cuales podían ser directamente explotados por el municipio, dados en arrendamiento previo pago del alquiler o vendiéndolos previa autorización de la autoridad judicial y además contaban con impuestos los cuales necesitaban de la aprobación de los regidores, en algunos casos podían recibir aporte financiero de los reyes de España sobre todo para protección de la agricultura. Así como para la construcción de obras como puentes.

El pueblo asistía a reuniones extraordinarias para asuntos de gravedad, a través de cabildos abiertos.

En la independencia Centroamericana los municipios jugaron un papel importante, pues en estos encontraron buena acogida las ideas de libertad propugnadas por la Revolución Francesa, además de las ideas suscitadas en la independencia de los Estados Unidos de América, así en El Salvador la primera solicitud de autonomía se da en el año de 1811, y se vuelve a sustentar en 1814; después de la independencia los municipios van cada vez cobrando mayor importancia sobre todo en el sentido de aumentar sus competencias ya que se les encomendó el fomento de la agricultura, la educación, la salud entre otros.

El gran problema surgió cuando se intento dar cumplimiento a estas competencias en tanto que no se contó con los recursos necesarios para la realización de las mismas.

Los gobiernos centrales no se preocupaban por prestar servicios generales, tales como, Agua, Caminos, Mercados, dejándolos a las municipalidades, no fue si no hasta que los Gobiernos Centrales aumentaron sus presupuestos e hicieron uso de prestamos extranjeros que intentaron mejorar algunos servicios pero sin tomar en cuenta el fortalecimiento municipal si no por el contrario invadieron su competencia, pues en la formación del Estado Nacional el papel de los municipios se limito a una función político-administrativa, subordinada del poder central.

La revolución industrial se hace sentir en las ciudades mas importantes, las cuales estaban dotadas de algunos servicios básicos que hacían cómoda la vida a la clase media y alta, las personas económicamente pudientes del interior del país se trasladaban a las metrópolis para gozar de sus comodidades, además que en ellas se desarrollaba el mas alto porcentaje de la vida, de la actividad política, administrativa, comercial. Etc. Todo lo anterior trajo como consecuencia que campesinos y habitantes de ciudades menores, carentes de alimento buscaran aquellas ciudades en con el fin de obtener mejores condiciones de vida, el problema fue que las grandes ciudades no estaban preparadas para recibir tales cantidades de gentes, lo que ocasiono desempleo, delincuencia, prostitución, mendicidad entre otros problemas sociales y económicos.

El primer municipio de El Salvador fue San Salvador, el cual fue fundado en el valle de las Hamacas cerca de Antiguo Cuscatlan como villa la cual tenía siempre el nombre de San Salvador fundada en

1525 por el capitán Español Gonzalo de Alvarado, fue su primer Alcalde Diego de Olguín. “El emperador de Alemania Carlos I de España otorgan a la villa de San Salvador el titulo de Ciudad; en el siglo XVI fue elevada a sede de la Alcaldía Mayor de San Salvador”⁹ El Salvador inicia su vida independiente a partir de 1,824 fecha en la cual decreta su primera Constitución regulando en su capitulo X lo concerniente al gobierno interior de los departamentos, en el Artículo 73 establecía que el congreso arreglaría lo concerniente a los individuos que administrarían los municipios así como su forma de elección la cual según ese artículo, debía ser siempre una elección popular Artículo 57 determinaba que la atribución de dictar justicia en los pueblos correspondía a los alcaldes.

La constitución de 1,841, en el Art. 62 establecía que “la ley demarca las poblaciones o lugares que deba haber municipalidad, forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadanos: son sus objetos la conservación, progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios”¹⁰ a la vez que les daba potestad de invertir sus propios fondos, el Artículo. 63 establecía la obligación de utilizar sus fondos en provecho de toda la comunidad.

La constitución de 1,864 por su parte en el Art. 57, estipulaba al igual que la anterior, la obligación de utilizar los fondos del municipio en provecho común.

|

⁹ Prontuario Municipal, Departamento de San Salvador, 15 de octubre de 1987, Pág. 10

¹⁰ Garay, Ricardo Alfonso tesis doctoral sobre Finanzas Municipales, 1968

La constitución de 1,871, establecía habrá consejos municipales en todas las poblaciones que reúnan las cualidades de ley, el número de concejales será proporcional a los habitantes, serán nombrados por medio de directores designados por elección popular y cuyo número determinara la ley, tendrán un Secretario y un Tesorero que nombrarán y removerán libremente sin intervención de otra autoridad, lo mismo que los agentes de policía y demás subalternos de su nombramiento, administraran sus fondos en provecho común con entera independencia de cualquier otra autoridad, quedando obligados a rendir cuenta, legalmente comprobada ante la autoridad que designe la ley según el Art.75.

La constitución de 1872, establecía en su Art. 96 un principio Democrático de elección popular y directa.

En las constituciones de 1880, 1883, 1886, siempre destacan la elección popular y directa de los ciudadanos, Así mismo establecían la obligación para los concejos, de que utilizaran los fondos públicos en provecho de la comunidad.

La constitución de 1,939 rompe con la tradición democrática que traían consigo las constituciones anteriores pues en el Art. 39 establecía que el Alcalde sería nombrado por el ejecutivo y únicamente el concejo sería de elección popular.

La constitución de 1945 nuevamente rescata el aspecto democrático de elección popular de las autoridades municipales.

En 1,950 se decreta una nueva Constitución la cual establecía entre otras cosas que los gobiernos municipales deberían ser electos por

voto popular su tiempo de permanencia debería ser de dos años y declara a los municipios su autonomía en el Art. 104 de la mencionada constitución, sin embargo esa autonomía no es total ya que el estado crea la Dirección de Desarrollo Regional a través del Ministerio del Interior, la cual estaba encargado de desarrollar funciones legales de administración etc. En ese sentido el desarrollo económico y social de los municipios queda bajo el poder del Órgano Ejecutivo.

La Constitución de la República promulgada por decreto No. 38 de fecha 15 de Diciembre de 1983, publicada en el diario oficial No. 234, tomo 281 del 16 de Diciembre del mismo año, en el artículo 207 inciso tercero regula que: para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se creara un fondo para el desarrollo económico y social, es decir que este Fondo tiene rango constitucional.

Con relación a los recursos de los municipios es en la legislación secundaria donde se encuentra un mejor desarrollo, así nos referiremos en principio a la ley 4 de la recopilación de leyes patrias la cual establecía que eran atribuciones del poder ejecutivo en el ramo de Gobernación la creación de arbitrios municipales, lo concerniente al poder administrativo en las municipalidades, ya que era este quien presidía las sesiones municipales pero únicamente podía votar en caso de empate, pero el hecho que el ramo de gobernación tuviera competencia en lo administrativo, las autoridades municipales siempre eran de elección popular, la administración, mejoría económica de los pueblos correspondía a la municipalidad, así como mantener el ornato,

la policía rural de su respectiva demarcación, abrir y dar mantenimiento a los caminos, velar en los mercados sobre la exactitud de pesas y medidas, para el eficaz cumplimiento de estas atribuciones dictaban reglamentos locales.

Para poder satisfacer las necesidades de los munícipes se contó desde un inicio con terrenos ejidales los cuales podían dar en arrendamiento para su cultivo, para el pasto de ganado, etc. Por lo cual percibían ciertos ingresos e incluso podían vender o permutar, contaban además con donaciones de vecinos del municipio, a la vez que recibían contribuciones especiales por la construcción de obras como empedrados de algunas calles, por las que los vecinos que se veían directamente beneficiados por tales obras daban como contrapartida un aporte que podía ser de carácter monetario o en especie como sería otorgar una franja de terreno, el cual posteriormente podría enajenarse o darse en arrendamiento, los bienes raíces del municipio fueron de gran importancia para financiar los gastos, pero no eran las únicas fuentes de ingresos pues contaban con arbitrios como ejemplo los que grababan la venta de cacao, el destace de reses, destace de cerdos, los que grababan la venta de licor, así como el establecimiento de billares, tales arbitrios eran una fuente de ingresos no menos importante, el Gobierno Central por su parte en ocasiones daba lugar a que algunas municipalidades recolectaran parte de los impuestos que correspondían al gobierno central, lo cual a veces podía durar para algunos años.

Para la construcción y reparación de cárceles, cementerios, acueductos, limpieza de calles y otras obras de beneficencia pública el gobierno central estableció en 1,832 las Juntas de Beneficencia Pública, las cuales se nombraron por departamento, las juntas departamentales a su vez nombraron juntas municipales, compuesta por un síndico y dos vecinos, las juntas municipales estaban directamente obligadas a vigilar que se realizaran los trabajos, para realizarlos contaban con recursos proveniente de personas que pagaban una contribución en virtud de no poder o no querer concurrir a trabajar en los caminos, con el seis por ciento de los ingresos de todas las municipalidades, así como un aporte del gobierno central, en 1854 se decreta la extinción de las Juntas de Beneficencia, y en su lugar se trasladan a las municipalidades, las competencias que ejercían las Juntas, de esa manera las obligaciones de las municipalidades se van incrementando a la par del incremento de las necesidades y las municipalidades acuden al gobierno a efecto de que les aporte algunos recursos económicos a lo que el gobierno responde que no puede porque los gastos de los servicios públicos se van incrementando, en ese sentido se puede apreciar que las municipalidades van teniendo mas obligaciones que recursos, a esto se debe agregar que a finales de 1,800 se les privó de una importantísima fuente de ingresos lo cual tuvo lugar a través de la Ley de Extinción de Ejidos del doce de Marzo de 1,882, con lo cual se dio un duro golpe a la economía de los municipios, ya que debían ceder estos terrenos previa indemnización o pasarían al dominio del Estado,

en consecuencia no podrían ya obtener ingresos por su arrendamiento, por lo que las municipalidades cada vez tienen menos recursos para hacer frente a sus necesidades por lo cual continúan buscando que el gobierno central, les apoye económicamente, tales pedidos obtienen cada vez mas eco a tal punto que la Asamblea Nacional Legislativa en fecha 22 de Febrero de 1922, faculta al poder ejecutivo para que resuelva las solicitudes de los subsidios indicando que los mismos debían consignarse en la nueva ley de presupuesto, de esa manera los subsidios se vuelven más necesarios para satisfacer el gasto público de las municipalidades y para 1958 los subsidios para construcción de mercados, subsidios para dormitorios públicos constituyen casi la tercera parte del presupuesto de la municipalidad de San Salvador.

Otro aspecto importante en la evolución del municipio lo fue la financiera municipal, institución que nació como resultado de el Congreso Regional Americano de Municipalidades que se celebró en Panamá, la delegación de Costa Rica recomendó la creación de Bancos municipales, era un deseo de los países poseer una institución financiera que permitiera a los municipios alcanzar gran pujanza económica y evidente progreso, en El Salvador se creó **LA FINANCIERA MUNICIPAL**, mediante Decreto Legislativo No. 68 de fecha 18 de agosto de 1,966, fue concebida como una corporación de Derecho Público de duración ilimitada y autónoma, cuyas funciones se sintetizan así: proporcionar a las municipalidades de la republica

medios de financiamiento que les permitieran desarrollar obras y servicios de beneficencia local además de:

- a) Dar asistencia técnica en la programación, presupuesto, financiamiento y construcción de obras y servicios públicos Municipales.
- b) Asistencia administrativa en el mejoramiento de la organización en los sistemas de recaudación, contabilidad, auditoria y administración financiera con el fin de obtener aumento en los ingresos municipales.
- c) Depositario de fondos municipales. Según el artículo 20 No. 1 letra c) las municipalidades de la república debían depositar en la financiera o en cualquiera de sus agencias o corresponsalías los fondos recaudados en sus respectivas tesorerías, con excepción de los necesarios para sus gastos de administración; y
- d) Caucionar los créditos que obtuvieran las municipalidades.
- e) La Financiera estaba administrada por una junta directiva compuesta de siete directores propietarios, designados por el Órgano Ejecutivo, los alcaldes de todos los municipios, el concejo de planificación Económica y por la Junta Directiva del Banco Central de Reserva de El Salvador, el presidente de la financiera era nombrado por el órgano ejecutivo en el ramo del Interior.

El Patrimonio de dicha entidad lo constituían recursos de capital que el Estado asignaba para que iniciara sus funciones, los subsidios concedidos por el Estado y un aporte de las municipalidades el cual podía ser en dinero o en bienes previamente evaluados, además podría incrementarse en virtud de bienes que recibiera a título gratuito u oneroso, que provinieran del Estado, Instituciones autónomas o de los particulares, los fondos provenientes de préstamos internos o externos.

Con esta institución se derogó el decreto 86 de fecha 14 de Julio de 1,937 que dio vida a la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, la cual según el Art. 4 de su ley orgánica establecía que tal institución dependerá del Ministerio de Gobernación, ante quien rendirá informe anual de sus labores, el personal administrativo en su totalidad era nombrado por el ejecutivo, los municipios no tenían ninguna ingerencia a diferencia de lo que ocurría en la Financiera municipal.

Los fondos de la tesorería General se constituían por los recursos que los Municipios depositaban en el Banco Central de Reserva a nombre de la tesorería general y el tesorero general aperturaba una cuenta a nombre de cada municipalidad con el total de sus respectivos fondos, con esta institución los municipios no podían disponer libremente de sus recursos ya que necesitaban autorización de la Tesorería General.

De los fondos depositados en la Tesorería General se concedían préstamos a municipalidades que lo necesitasen pero en comparación

a la Financiera Municipal se quedaba corta pues las atribuciones de la Financiera eran mas amplias en lo relativo al apoyo Financiero, Administrativo e incluso servir como garante para determinada obligación económica adquirida por los Municipios.

Posteriormente se considero necesario efficientizar el desarrollo municipal por lo que se creo el **INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM)**, a través del decreto Legislativo No. 616 de fecha 4 de Marzo de 1,987, como una entidad autónoma de derecho público, con personalidad Jurídica propia y Patrimonio propio, objetivos básicos regulados en el Artículo 3 de la ley del ISDEM, los cuales son: Proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Si esta institución es comparada con la Financiera Municipal en lo relativo a sus atribuciones se encuentra que con el ISDEM se amplían aun más las funciones a favor de los Municipios, tanto en el ámbito Financiero como en el Administrativo, además que tiene un mayor nivel de independencia con respecto al poder central, ya que en sus órganos de dirección prevalecen los representantes de los municipios como se apuntara en lo correspondiente a este aspecto.

Cabe mencionar las competencias más relacionadas al tema financiero municipal, así tenemos el Art. 4.- que dispone: Para cumplir con sus fines, el Instituto desarrollará las funciones y atribuciones siguientes:

- I) Asistencia Técnica y Administrativa.
 - a) Recomendar a las Municipalidades, técnicas administrativas como: la Organización Interna Administrativa como: Sistemas de Recaudación, Contabilidad, Auditoria y Administración Financiera, Elaboración de Tarifas y Presupuestos Municipales, tanto generales como especiales y Programación, elaboración de presupuesto, financiamiento, construcción de obras y servicios públicos y municipales;
 - b) Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vistas a su constante mejoramiento;
 - e) Propiciar la organización de empresas de interés público entre las Municipalidades y otras entidades públicas y privadas.
- II) Asistencia Financiera:
 - a) Conceder a las Municipalidades préstamos supervisados a corto, mediano y largo plazo, para: financiar estudios, comprar equipos y realización de obras de servicios municipales;
 - b) Asesorar a las Municipalidades en los estudios de factibilidad para la contratación de préstamos y emitir los dictámenes técnicos financieros que fueren necesarios;
 - c) Servir de agente financiero a las Municipalidades cuando aquellas lo soliciten y de garante cuando fuere conveniente

y necesario en las operaciones contractuales que las mismas realicen;

- e) caucionar, en caso necesario, los créditos que tuvieren las Municipalidades con otras Instituciones Financieras.

La Dirección del ISDEM, estará a cargo de un Consejo Directivo, cuyos miembros serán nombrados tanto por el Órgano Ejecutivo, como por los Alcaldes de todo el país, y uno nombrado por el Concejo Municipal de San Salvador. Entre sus atribuciones están Artículo 20. Literal G) Nombrar y remover al Gerente General, gerentes operativos y auditores, K) acordar los intereses tasa derechos y comisiones que las municipalidades por las operaciones que el ISDEM efectúe, L) Autorizar, a) la constitución de toda clase de garantías; b) la concesión de préstamos y la negociación de valores, mercancías, otros bienes muebles y raíces. El concejo directivo es el competente para nombrar de su seno al presidente y vicepresidente de la institución.

En cuanto a las personas que no podrán ser parte del Consejo Directivo la ley es muy estricta y hace una enumeración bastante amplia, de acuerdo con el Art. 16 No podrán ser miembros del Consejo Directivo:

- a) El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Diputados, los designados a la Presidencia, los Ministros y Vice-Ministros de Estado, el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de

Cuentas de la República, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador General de la República, el Presidente y los Miembros del Concejo Central de Elecciones, los Gobernadores Políticos Departamentales y los Jueces de Primera Instancia;

Los cónyuges y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente de la República, de los Ministros y Vice-Ministros de Estado y de cualquiera de los Miembros del Consejo Directivo;

- c) Los contratistas o suministrantes del Instituto, sus cónyuges o parientes mencionados en el literal anterior;
- ch) Los que estuvieren legalmente incapacitados para desempeñar el cargo;
- d) Los ciegos, sordos y los mudos;
- e) Los que tuvieren auto de prisión formal o condenados por cualquier delito;
- f) Los Ministros de cualquier culto religioso;
- g) Los militares en servicio activo.

La representación Legal del ISDEM esta a cargo del presidente del mismo puede intervenir en actuaciones Judiciales y Administrativas en que tenga interés el ISDEM.

Otro Órgano que merece atención lo son las comisiones técnicas ya que a ellas corresponde: Estudiar y dictaminar sobre la solicitudes de préstamos, presentadas por las Municipalidades sobre los empréstitos internos y externos y sobre las emisiones de bonos o títulos valores

del Instituto o de las municipalidades a solicitud de éstas; están presididas por el Gerente General, Art. 36 de la ley del ISDEM y estará integrada por profesionales como Auditores, Abogados y otros funcionarios que el gerente general designe Art. 15 Reglamento de la ley orgánica del ISDEM. La Gerencia Financiera, es la encargada de la administración y obtención de los recursos del ISDEM, mantiene actualizada la información adecuada para elaborar los presupuestos de funcionamiento e inversión del ISDEM, Art. 34 del Reglamento de la ley orgánica del ISDEM.

En cuanto al patrimonio del ISDEM, este se encuentra regulado en el artículo 46 de la ley de dicho instituto, de conformidad con este tenemos que dicho patrimonio esta constituido por:

- a) La asignación inicial de capital que el Estado le otorgue;
- b) El superávit acumulado por las operaciones de la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales;
- c) Los subsidios que el Estado le conceda para la realización de sus fines;
- ch) Las utilidades que obtuviere el Instituto, después de hacer las provisiones necesarias.
- d) Los fondos provenientes de préstamos internos o externos;
- e) El producto de bonos u obligaciones que emita.
- f) Otros Recursos:
 - a) Las Comisiones e intereses sobre las operaciones de crédito que el Instituto realice con las Municipalidades;

- b) Las ganancias que se obtengan de la inversión reproductiva de los fondos temporalmente disponibles;
- c) Cualquier ingreso o adquisición que incremente su patrimonio.

Otro ente de vital importancia en el desarrollo local y el financiamiento de los municipios es el **FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL**, creado por decreto legislativo no 610, del 30 de octubre de 1990, esta ley en su Art. 1. nos dice crease el fondo de inversión social para el desarrollo local de El salvador, como entidad de derecho publico descentralizada, con autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones y con personalidad jurídica propia, y Constituida por un plazo indefinido, según artículo 2, de la misma ley, siendo el objetivo fundamental de esta institución según el artículo 3: Promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica su competencia la enuncia el artículo 4 diciendo que podrá para cumplir su propósito fundamental

- a) apoyar las negociaciones de cooperación financiera o de otra naturaleza con organismos internacionales y con entidades nacionales;
- b) recibir y administrar recursos provenientes de las fuentes citadas en el literal anterior y canalizarlos hacia la ejecución de proyectos calificados;

- c) financiar los proyectos calificados que beneficien a la población mas pobre transfiriendo fondos a titulo de donación;
- d) celebrar los contratos de obra pública, suministro y adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines de conformidad a lo que disponga el reglamento respectivo;
- e) proponer políticas y estrategias de desarrollo local en apoyo a los objetivos del desarrollo económico y social;
- f) aceptar donativos, herencias y legados de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;
- g) enajenar o permutar bienes a conveniencia del FISDL.
- h) ejercer las demás funciones que se indiquen en esta ley y su reglamento.

Conforme al artículo 5 el FISDL tendrá las siguientes funciones:

- a) Captar y administrar recursos nacionales o extranjeros.
- b) Otorgar financiamiento a grupos de personas naturales o jurídicas, municipalidades e instituciones públicas o privadas, para la ejecución de proyectos de obra y servicios.
- c) Evaluar y dar seguimiento a los proyectos en ejecución constatando sus niveles de avance y progresiva satisfacción de las demandas y, cuando sea necesario, adoptar modificaciones a los mismos,
- d) Asegurar la adecuada y eficiente inversión de los recursos que se canalicen en la ejecución de los proyectos, fijando montos máximos y los controles y auditorias que resulten necesarios.

La organización y administración de esta entidad la regula el Art. 6 de su ley, conforme a este el FISDL estará organizado, principalmente por:

- a) el consejo de administración;
- b) el comité técnico consultivo;

El artículo 8 nos habla del consejo de administración y este estará integrado por un presidente y cuatro directores designados del primero al cuarto, quienes duraran en sus funciones tres años, pudiendo ser reelectos por un periodo igual. El presidente del concejo de administración será también el presidente del FISDL, será nombrado por el presidente de la República. El primer director será nombrado por el comité social del gobierno dentro de sus miembros; el segundo director representara a todos los alcaldes del país, electo por los alcaldes a través de una convocatoria del ISDEM; el tercer director, seleccionado por el comité social de entre una terna presentada por las organizaciones privadas dedicadas al desarrollo social, legalmente constituidas y el cuarto director nombrado por el Presidente de la República, habrá igual numero de directores suplentes, electos con el mismo mecanismo con que se elige a los directores propietarios.

Como atribuciones del Consejo de Administración se pueden destacar las siguientes de conformidad con el artículo 9 de su ley son atribuciones del consejo de administración:

- a) aprobar las políticas de acción de la entidad;
- e) aprobar proyectos y autorizar su financiamiento.

g) autorizar la contratación de los servicios de auditoria externa que sean requeridos para el examen de los proyectos que se acuerden financiar.

h) obtener recursos ya sea de fuentes nacionales o extranjeras, para ser invertidos en la creación o ejecución de programas desarrollados por el FISDL;

l) identificar fuentes de donaciones para inversiones sociales, en coordinación con los ministerios de relaciones exteriores y de hacienda, cuando el caso así lo demande.

En cuanto a las atribuciones del presidente del Consejo tenemos que las establece el artículo 10 de la ley, según el cual son atribuciones del presidente del Consejo de Administración las siguientes:

a) Ejercer la representación legal del FISDL;

b) Ejecutar las políticas y lineamientos del FISDL;

d) Presidir las sesiones del consejo de administración;

f) Rendir al concejo de administración del FISDL los informes de gestión y negociación de financiamiento, de canalización de recursos financieros a proyectos, de ejecución de los mismos, de auditoria y de otros que se le requieran

g) Contratar los servicios de auditoria externa que sean requeridos para el examen de los proyectos que se acuerde financiar;

En el Art. 6 del Reglamento de la ley de creación del FISDL establece la atribución de aprobar el otorgamiento de financiamiento de proyectos que beneficien la población más pobre.

Lo que concierne al Patrimonio lo regula el Art. 14 de la Ley del FISDL. Detallándolo de la manera siguiente:

- a) Los recursos financieros o en especies que le asigne el Gobierno de la República, sean éstos propios o provenga del exterior.
- b) Los recursos financieros o en especies que le otorguen organismos Internacionales.
- c) Los recursos financieros o en especies que provengan de operaciones como fideicomiso, herencias, legados, donaciones u otros conferidos o constituidos por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los cuales podrán ser deducidos en la declaración del Impuesto sobre la renta.

Lo pertinente al presupuesto esta regulado en el Art. 16.-por ser el FISDL una entidad autónoma creada para ejecutar la política de desarrollo local, esta contara con un presupuesto para administración e inversión de recursos, provenientes del fondo general de la nación, el cual será aprobado por el órgano legislativo, además de los productos financieros, donaciones y prestamos externos que se obtengan, el FISDL se constituye en una institución descentraliza adscrita a la presidencia de la Republica, según el Art. 30 de la ley de creación del mismo ente.

El presidente del FISDL es nombrado por el Presidente de la República, según el Art. 4 del Reglamento de la ley. Otro instrumento que se crea con el afán de contribuir al desarrollo económico y social de los municipios, fortaleciendo sus finanzas y mejorando la distribución de los recursos económicos del país, es la

Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social, esta normativa se aprobó en medio de un sin fin de problemas pues era la primera vez que se fijaba un porcentaje del presupuesto nacional a favor de los municipios, con todo y lo que esto implicaba, un giro hacia la descentralización, y un voto de confianza hacia las autoridades municipales, pues ya en el período presidencial del ingeniero José Napoleón Duarte, se da el primer anteproyecto de ley de creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social, sin embargo este no goza del beneplácito de las fracciones legislativas de aquel entonces, alegándose, causas como la guerra y la situación económica, fue así como esta ley tuvo que esperar su aprobación que se realizó por decreto legislativo No. 74 de fecha 8 de Septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 176 tomo 300 del 23 de septiembre del mismo año, dicha Ley contiene el porcentaje a transferir, formas y criterios.

Esta ley le dio plena vigencia a lo dispuesto por la constitución en su artículo 207 inciso 3º que estipula que “para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una Ley establecerá el monto de ese Fondo y los mecanismos para su uso”, así la ley del FODES establecía que se asignarían veinticinco millones de Colones del presupuesto fiscal, repartibles entre los 262 Municipios.

Esta ley desde su creación ha sufrido una serie de modificaciones o reformas paulatinas conforme la lucha de sectores a favor de incrementar los fondos asignados a las Municipalidades ha avanzado.

Tenemos así que en el año de 1996 sufre esta Ley su primera reforma a través del Decreto No. 617 con fecha 1 de Febrero de ese año, incrementando el fondo al 1% del presupuesto de la Nación, luego se eleva a un 3% posteriormente por decreto Legislativo No. 76 con fecha 11 de septiembre de 1997 se eleva a un 6% de los ingresos corrientes del Estado.

En 1998 se reforma por decreto Legislativo No. 207 con fecha 22 de Enero el Decreto No. 76, se modifican aquí los criterios para asignación del FODES entre las Municipalidades, la asignación de cinco Millones al Instituto de Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) Y al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL respectivamente, ambos son competentes para dar capacitaciones en aspectos técnicos como administrativos a los Municipios, de dicha ley se desprende la creación de su reglamento cuya denominación es Reglamento de la ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

Este fue aprobado por Decreto Ejecutivo No. 35 de fecha 25 de Marzo de 1998, tiene por objeto facilitar y asegurar la aplicación de los principios contenidos en la ley de creación del FODES a fin de que el ISDEM y el FISDL, distribuyan los fondos que le correspondan a los Municipios, ya que como lo establece el Art. 2 de este reglamento la administración de la distribución del fondo es competencia de los entes mencionados, el Art. 3 define cuales son los criterios para asignarles los fondos a los Municipios, los cuales son: Población al cual le corresponde el cincuenta por ciento, Equidad el veinticinco por

ciento, Pobreza el veinte por ciento, Extensión Territorial el cinco por ciento.

El cincuenta por ciento que se refiere al criterio de Población se distribuirá por el sistema de asignación per cápita con base a la población de cada Municipio en forma inversamente proporcional a la misma, se hará una asignación que será el resultado de multiplicar la población del Municipio por la constante de población per cápita correspondiente a cada rango, generaran el promedio de población ponderada; para el criterio de población per capita ponderada se determinará dividiendo el cincuenta por ciento del monto total a distribuir entre la sumatoria de la población ponderada (Art. 6 del Reglamento).

El veinticinco por ciento del Fondo se distribuirá en los 262 municipios en forma Equitativa, dividiendo el veinticinco por ciento de la asignación anual sobre el total de los municipios.

El veinte por ciento se distribuirá de acuerdo al comportamiento de los índices de pobreza generados a partir de los datos del Censo oficial vigente, generándose así una clasificación de rangos de población por pobreza, identificados estas municipios se hará una asignación que será el resultado de multiplicar la población del municipio por el grado de relación per cápita y por la constante de población ponderada, tomando como base los indicadores siguientes:

Mortalidad Infantil.

Analfabetismo en mayores de diez años,

Hacinamiento.

Vivienda con piso de tierra;
Vivienda de bajos recursos;
Vivienda sin agua;
Vivienda sin servicio sanitario;
Vivienda sin drenaje;
Vivienda sin energía eléctrica;
Tasa neta de escolaridad, de Primero a Sexto grado;
Tasa neta de escolaridad, de Séptimo a Noveno grado;
Extra edad escolaridad de Séptimo a Noveno grado y
Población rural.

El cinco por ciento del Fondo se distribuirá de acuerdo a la extensión territorial de los municipios y se adjudicará en forma directamente proporcional a la misma, para obtener el factor constante se divide el cinco por ciento entre el área total del territorio nacional.

De acuerdo al Art. 10 del reglamento de la ley FODES, del saldo que resulte de este Fondo, después de descontar las asignaciones al FISDL y al ISDEM, los municipios utilizarán el ochenta por ciento para desarrollar proyectos de obras de infraestructura en beneficio de sus habitantes y el veinte por ciento para gastos de funcionamiento. Como ejemplo de gastos de funcionamiento tenemos: Pago de salarios, Jornales, viáticos, Transporte de funcionarios o empleados, Servicio de telecomunicaciones, Agua, Energía eléctrica, etc.

2.2 IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO.

El Municipio es un ente que ha sido importante a través de todos los tiempos. La Constitución de 1950 le concede autonomía, tal autonomía es considerada como: Estado o condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que las dictadas por él y para él, esta autonomía implica:

- a) Libre elección de sus autoridades
- b) Administración de sus intereses sin dependencia del gobierno
- c) Capacidad de manejar su patrimonio
- d) Capacidad de crear derecho objetivo
- e) Capacidad de llevar adelante empresas típicamente municipales.

Señalar lo anterior es necesario para visualizar que si al municipio se le ha dotado de esta característica, es por su trascendencia en el Estado, como partícula, que es, así debe ser capaz de aunar al desarrollo local.

Bajo estas características los municipios pueden crear y ejecutar sus propias políticas sin intervención del gobierno central.

A partir de esta cualidad que la Constitución le otorga es que al municipio se le ha confiado una serie de competencias las que abarcan diversidad de aspectos de la vida en sociedad, que van desde ornato, salud, hasta educación, las que se han ido incorporando históricamente a los ordenamientos jurídicos municipales, pero en El Salvador se hizo énfasis en ellas en el año de 1986, cuando se promulgó el actual Código Municipal que es el ordenamiento jurídico base donde se estructura el Municipio, aparte de este instrumento jurídico existen otros no menos importantes como: leyes a fines,

ordenanzas y reglamentos emitidos por las municipalidades, estos son de vital importancia para la vida y desarrollo municipal pues deben contribuir al desarrollo de la nación, cimentando el sistema democrático.

Con estos ordenamientos se cumplen dos funciones:

Permite y rige dentro de la vida de la sociedad las relaciones internas, simplificando los derechos y obligaciones de los ciudadanos entre si y en relación con el municipio

Determina la posición o status externos del municipio dentro de la vida estatal y sus derechos y obligaciones dentro de este marco más amplio.

Hoy en día si se quiere que los planes nacionales tengan éxito no se puede prescindir de la escala municipal, como el punto de partida y llegada del desarrollo, pues en nuestro país existen 262 municipios con diversidad de características y problemáticas, pero con aspiraciones de lograr mayores niveles de desarrollo.

Pero para que esto sea una realidad, es importante que el gobierno local dada la naturaleza altamente técnica y compleja del trabajo se comprometa con los cambios, que desde el siglo pasado se suscitaron en las ciudades, ante el trastorno causado por la revolución industrial, pues con ella vino el afán de superación de las condiciones de vida que se tradujeron en un aumento numérico de los servicios proporcionados por los gobiernos locales y cambios en la vida de los municipios. “Desde las formas mas sencillas de patrullaje de las calles y encendido de faroles, del siglo pasado hasta el departamento de

policía, a los potentes servicios de alumbrado y agua de la metrópolis y los departamentos de salubridad y control de vectores del siglo veinte.”¹¹

La necesidad de los cambios es apremiante para mejorar los niveles de desarrollo ya obtenidos, en ese sentido es que las leyes que regulen la materia municipal deben ser consecuentes con la concepción democrática que la sociedad y el Estado establecen en la ley fundamental, así deben orientarse a la sustentación de dicho régimen.

Estos núcleos poblacionales son importantes pues en estos habita la fuerza laboral que hace producir al país, nos proporcionan recursos naturales, son reconocidos por su importancia turística, o tienen una riquísima tradición cultural, esto los hace importantes y estratégicos para el desarrollo nacional.

La importancia del municipio la podemos desglosar en los siguientes aspectos:

En el aspecto económico el municipio es el núcleo desde donde se puede ver la situación económica de un país, así los municipios tienen en este ámbito vital importancia, como propulsores del desarrollo económico local, el cual puede definirse como: “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona es capaz de estimular su

|

¹¹ Giordano Juan Manuel. El Municipio y la Municipalidad, Junio de 1988, pag. 32

crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local”¹²

El municipio con su actividad no solo ayuda a la economía local, sino también a la economía nacional, puesto que “el desarrollo productivo no es solo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan solo de las actividades empresariales privadas, de ahí la importancia de la intervención de los poderes públicos territoriales como animadores en la construcción de ese entorno de servicios que, de forma sistemática, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial”¹³.

Así el municipio es el enlace que organiza al sector económico informal, crea espacios físicos como mercados, construye y mejora los caminos rurales y urbanos que le competen, proporciona saneamiento básico, se encarga del reciclaje de residuos, etc. Para que así se puedan intercambiar productos, en un ambiente saludable, adecuado, cómodo y accesible, incentivando con ello a que las empresas inviertan más, con lo cual se amplía la actividad económica del municipio, además puede contribuir creando estructuras o entes que cooperen en la actividad económica, entre estas tenemos “el fomento de sociedades mixtas de capital riesgo; o el establecimiento de sociedades de garantía local, las entidades de crédito local pueden

¹² Francisco Alburquerque citando a del Castillo, Desarrollo Económico Local y distribución del progreso técnico Pág. 106

¹³ Ibíd. Pág. 55

facilitar la mayor captación de ahorro local hacia el impulso de las actividades productivas en el propio territorio”¹⁴.

Los municipios son importantes pues en estos habita la fuerza laboral que hace producir al país, posibilitando con su trabajo el desarrollo local, en su territorio existen recursos naturales que pueden ser explotados para satisfacer las necesidades internas; pudiendo además ser exportados a diversas naciones, así mismo cuentan con lugares turísticos que se han convertido en fuentes de empleo que dan un mayor impulso a las empresas de diferente tamaño, en el medio rural, se encuentran actividades como turismo ecológico, turismo de aventura, artesanías, entre otras actividades que merecen ser explotadas eficientemente, siendo de vital importancia que el municipio vincule estas zonas al desarrollo, atrayendo a diversas empresas dedicadas al rubro del comercio o servicios, incrementando las oportunidades de empleo; estos sitios a su vez generan sano esparcimiento para la población, tales son los casos de los Municipios de la costa o los que cuentan con zonas montañosas como Chalatenango.

Los municipios son generadores de empleo, ya que a través de los mismos se ejecutan diversos proyectos que requieren mano de obra, de esta manera se contribuye al desarrollo de la familias, dándoles oportunidades para que estas obtengan ingresos y satisfagan sus necesidades; es así que con mayores recursos los municipios pueden cumplir de mejor manera las competencias que se establecen en el

¹⁴ Ibíd. Pág. 73

Código Municipal, con lo cual se potencia aún más el desarrollo nacional.

En el aspecto político, los municipios son importantes pues propician la participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, “este enfoque de la participación ciudadana resulta bastante innovador en un medio en el que históricamente han predominado regimenes autoritarios que identifican al Estado como un poder sobre la ciudadanía, antes que de la ciudadanía”¹⁵ esta participación permite analizar y solucionar los problemas de las comunidades, es decir la participación consultiva “que esta relacionada con las oportunidades que ofrece la Municipalidad, para que las personas y sus organizaciones puedan emitir su opinión o posición con relación a las decisiones que de una u otra manera, afectarán sus vidas o sus trabajos”¹⁶. Es importante porque permite que los ciudadanos se expresen sobre los problemas que los aquejan proponiendo soluciones haciendo posible una “democracia participativa”.

También es importante el municipio pues en estos se concentra la diversidad de los habitantes y son determinantes en la elección de las autoridades nacionales, ejecutiva y legislativa; es en este medio en el que las personas realmente conocen a los candidatos que aspiran a los cargos de Alcaldes y concejales, ya que los candidatos son o han sido vecinos durante varios años, por lo tanto han convivido con ellos, cosa que no ocurre con los candidatos a diputado y mucho menos con

¹⁵ COMURES, Alcaldía de San Salvador y otros, Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica Pág. 211

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 209

los candidatos a ocupar la silla presidencial, otro aspecto a destacar es que la forma de elegir a sus autoridades es directa cosa que no ocurre con los ministros pues estos son nombrados por el presidente de la república lo cual no debería ser de esa manera sino que deberían también ser electos de manera directa por el pueblo.

Desde el punto de vista Social los municipios son importantes porque posibilitan la participación social como elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios, partiendo de que “el municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes donde la relación entre gobernante y gobernados es más estrecha”¹⁷, así dentro del municipio se le resuelven las necesidades sociales más sentidas de todos los munícipes, como lo son:

Barrido de calles, recolección y disposición final de desechos, entre otros servicios

Es en los núcleos municipales en donde se puede observar de mejor manera la participación social, pues “esta se encuentra en los casos siguientes:

Cuando el servicio público es por colaboración la sociedad se coordina con el ayuntamiento para contribuir en la operación, conservación y mantenimiento.

Cuando la ciudadanía contribuya en el financiamiento de un servicio a través de cuotas y aportaciones económicas.

¹⁷ Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, la Administración de Servicios Públicos, Pág. 34

Cuando los ciudadanos aportan su mano de obra para la construcción de una obra de beneficio colectivo¹⁸.”

Con esto se logra eficacia en la prestación de los servicios impactando en la obtención del bienestar social, propiciando el desarrollo social integral.

Además el municipio ejerce la función de organizador de las comunidades, surgen en su interior las Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Es así que “los gobiernos municipales tienen la función Constitucional de coordinar el desarrollo local (Art. 206 Cn.) responsabilidad que no la tienen otras instancias del Estado, dentro de las cuales están regular el desarrollo de los centros, poblados y ciudades y proveer la infraestructura básica para el desarrollo habitacional”¹⁹ el municipio es importante para lograr los fines de bien común propuestos por la Constitución de la República y tener un desarrollo sostenido, a través de la participación ciudadana pues son los ciudadanos los que mejor conocen las necesidades y problemas que adolece la comunidad.

Así una vez analizado la importancia tenemos que: “el avance de los procesos de descentralización política y el traspaso de funciones, recursos y poderes a los gobiernos locales puede permitir incorporar entre sus funciones el diseño y ejecución de políticas de fomento productivo y de generación de empleo, posibilitando un planteamiento capaz de lograr mayor difusión del crecimiento económico y

|

¹⁸ *Ibíd.*, Pág. 35

¹⁹ Fundasal, S.S.1996 Congreso “Hábitat y Cambio Social”. Pág. 83

comprometido de forma consistente y no solo asistencial con lo objetivos de equidad y superación de la pobreza.”²⁰

CAPITULO III

3. INGRESOS MUNICIPALES POR TRANSFERENCIA DEL ESTADO.

3.1 TRANSFERENCIAS FISCALES.

Ya históricamente se observa que el Estado transfería ciertos recursos a favor de los municipios, ya sea en forma de subsidios o mediante diversos mecanismos como donaciones, etc. Sin embargo es en la Constitución de la República de 1983 encontramos que se le da rango Constitucional a las transferencias fiscales para los municipios ya que el artículo 207 inciso 3º de esta nos dice que "para garantizar el desarrollo y autonomía económica de los municipios se creara un fondo, para el desarrollo económico y social de los mismos una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso; sin embargo esta transferencia no se hace realidad sino hasta el año 1988, con la ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social por decreto No 74 de la Asamblea Legislativa, emitida el 23 de septiembre de el mencionado año, esta transferencia surge con el auge de las ideas descentralizadoras propugnadas por los años noventa, y debido al empuje de amplios sectores de la sociedad, se da un giro a la tradición centralizadora que durante muchos años se

²⁰ Ibíd., Pág. 109 y 110

habían propugnado, ya que dado el modelo históricamente centralista de gobierno las municipalidades de El Salvador han carecido tradicionalmente de transferencias del gobierno nacional”²¹. La práctica de transferir recursos del gobierno nacional a las instancias²² locales se encuentra sumamente extendida a nivel internacional y tiende a incrementarse conforme se amplían las responsabilidades de estas instancias, verbigracia Chile, sin embargo el nivel de financiamiento de la gestión municipal en nuestro país y de las transferencias del gobierno nacional aun es reducido en comparación con los promedios en países con sistemas democráticos mas institucionalizados²³.

El traslado de recursos a los municipios constituye Gasto Público, entendiendo por este según la Escuela Clásica “ el empleo definitivo de riqueza que hace el Estado en la satisfacción de necesidades públicas, por su parte la escuela Moderna considera al gasto público como un factor de redistribución de ingresos y de consumo o de inversión indispensable, para su proyección y la producción de la renta nacional²⁴” así el gasto publico posee diversas finalidades, una es el desarrollo económico y social, es decir lograr que los individuos tengan el mas alto nivel de vida posible y que sus condiciones de Educación, Cultura y Salud le permitan desarrollarse en plenitud de

I

²¹ El impacto de la ley FODES en el Desarrollo, Pág. 13

²² *Ibíd.*, 14

²³ Morales José Lombardo, Política Fiscal como Instrumento de Desarrollo, Pág. 15

²⁴ *Ibíd.* Pág. 105

II

facultades en la sociedad; lo anterior va en consonancia con que el Estado debe velar por el bienestar económico social.

Existen en la clasificación del gasto público los llamados gastos de transferencia, es en estos donde se enmarcan los recursos que otorga el Estado a los Municipios, por gastos de transferencias entendemos: aquellos que realiza un Estado para otorgar poder de compra a grupos o individuos del sector privado o capacidad de funcionamiento normal a otras instituciones de carácter público, implican así traspaso de poder adquisitivo para el ente al cual se le transfieren los recursos y no corresponden a una prestación directa del Estado; doctrinariamente estas transferencias se clasifican de la siguiente manera:

1) según su obligatoriedad legal:

- a) aquellas que tiene obligación de llevar a cabo una entidad, con base en normas jurídicas.
- b) Aquella para cuya realización no existe obligación legal y cuya existencia, depende de política económica y social.

2) Según sea su destino:

- a) Corrientes: para necesidades de consumo o para sufragar gastos de operación.
- b) De Capital: para efectuar inversiones, o pago de deudas.

3) Según su institucionalidad:

- a) Estatutarios: cuando se realizan para financiar actividades que en estricto sentido corresponden al

Estado, pero que por descentralización administrativa, las realizan otras entidades que pueden tener personalidad jurídica propia.

- b) No estatutaria: cuando se destinan a financiar otro tipo de actividades, tales como las de fomento económico

3.2 IMPORTANCIA

Los ingresos por Transferencias del Estado han sido de vital importancia, ya que a partir de su uso se han incrementado los niveles de desarrollo en muchas comunidades, en este sentido COMURES con la consultoría de La Fundación para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) elaboro el estudio denominado "El Impacto de la Inversión FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, en enero de 2004; con los recursos del FODES, las municipalidades ejecutaron aproximadamente 5,522 proyectos en todo el país, ubicándose dos de cada tres en el área rural de los municipios"²⁵, los rubros en los que mayormente recayó la inversión son aquellos que se relacionan directamente con el incremento de la calidad de vida de las personas, las transferencias de recursos que el gobierno central realiza a los municipios incide directamente en los factores asociados con el desarrollo entre estos tenemos: infraestructura de diversa naturaleza, que contribuye a agilizar el intercambio de productos, tenemos además rubros como salud, vivienda, etc.

²⁵ El Impacto de la Inversión FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, pag 18

Por otra parte Marcos Rodríguez estudiante de Maestría en Desarrollo Local, publico en la revista Eca de la Universidad Centro Americana José Simeón Cañas el estudio denominado Fundamento y análisis de la Ejecución del FODES como herramienta del Desarrollo Local, en las conclusiones este apunta "la evidencia empírica demuestra que el FODES ha jugado un papel importante en la descentralización de capacidad instalada y la distribución territorial de las municipalidades. Una ejecución de proyectos similar desde gobierno nacional sería, sin duda más cara y menos eficaz."

Así mismo se contribuye a la generación y distribución territorial de la inversión social, el empleo y la actividad económica.

Cabe destacar que dos terceras partes de esas inversiones se realizaron en la zona rural de los municipios, "siendo estas prácticamente las únicas inversiones públicas que se implementaron en estas áreas"²⁶ durante el 2000 y 2001.

Por otra parte hay que mencionar que las inversiones en vías de acceso han sido fuente de un importante elemento para elevar los índices de empleo directo.

3.3 FUENTES

El fondo para el desarrollo local de los municipios cuenta con una gama de fuentes de donde puede financiarse, las cuales están reguladas en el inc.2º. Art. 1 de la ley FODES. A continuación se irán

²⁶ Ibid pag 18

comentando de acuerdo al orden que establece la mencionada disposición.

a) SUBSIDIOS: cantidad de dinero o de estímulos que el gobierno proporciona a las empresas o industrias a fin de proteger a la población de bajos ingresos.

Apoyo económico generalmente de las administraciones públicas a las familias, empresas o instituciones públicas destinadas a enjugar perdidas, fomentar actividades que impulsen el crecimiento económico, mantener el nivel de la demanda global y sostener el poder adquisitivo de la producción.

Resulta necesario apuntar la diferencia entre Subsidio y Transferencia, cuestión sobre la cual aún no hay unanimidad, ya que para algunos los usan indistintamente, mientras que otros hacen cierta diferencia y ese es el criterio que se toma en este trabajo ya que se esta en presencia de una transferencia cuando el Gobierno Central traslada recursos a entes autónomos con el fin de que estos puedan cumplir de mejor manera competencias que en sentido estricto pertenecen al Gobierno Central pero que por Descentralización Administrativa se trasladan a dichos entes Autónomos, mientras que los subsidios es traslado de recursos que puede estar dirigido a una gama de sectores para apalea una situación de crisis económica.

b) DONACION: “acto por el que se da o entrega algo sin contraprestación, cual liberalidad o como recompensa inexigible”²⁷

²⁷ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho usual, Tomo II, Pagina, 323.

Nuestro código Civil vigente en su Art. 1,265 hace alusión al concepto de Donación entre vivos y lo establece como: un acto por el cual una persona transfiere gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra persona, que la acepta.

En este trabajo no se analizará la clasificación y demás aspectos de las donaciones por no ser eso lo que interesa al tema únicamente apuntar que el Estado puede con una o varias donaciones financiar directamente las transferencias del FODES, salvo que el donador dispusiere otro fin o alguna condición de hacer algo específico. Art. 1289 inciso 2o. En relación con el Art. 1,344 ambos del código civil, pues como lo establece el primer artículo “en lo demás que no se oponga a las disposiciones de este título, se seguirán las reglas generales de los contratos.” Y el Art. 1344, y siguientes establece lo relativo a las obligaciones sujetas a condiciones.

El competente para recibir tal donación será el Fiscal General de la república según el numeral 5º. Artículo 193 de la constitución de la República.

La ley permite que se recurra a los préstamos como una sumamente fuente muy importante para financiar el FODES.

c) PRESTAMO EXTERNO: “Es aquel de que goza un Estado en otros Estados extranjeros o entre los inversionistas particulares extranjeros”²⁸

²⁸ Cornejo Carcamo, Rafael Alfonso, Comentario al Título VIII de la Constitución 1970, Pág. 55

d) PRESTAMO INTERNO: “Es aquel de que un Estado goza dentro de las esferas de su propia economía Nacional”²⁹

Dentro de los Ingresos del Estado se les clasifica como Ingresos Extraordinarios tomando como criterio la periodicidad con que afluyen al tesoro Público, sin embargo en la actualidad se han vuelto ordinarios debido a la cotidianidad con que se recurre a ellos sobre todo los de carácter externo.

Ambos tipos de préstamo constituyen la deuda pública y esta “es un contrato de préstamo. Sin embargo, definitivamente sería un error enmarcarlo en las normas de Derecho privado, se trata sí de un contrato, pero un contrato de Derecho Público; por las siguientes razones.”³⁰

- a) El Estado no actúa como un ente particular sino como un ente Soberano, no se coloca en un plano de igualdad con los particulares.
- b) El fin que se persigue es obtener ingresos para satisfacer necesidades públicas.

En caso de que el prestamista sea otro Estado o un organismo internacional, puede someterse el préstamo a normas de Derecho Interno de una de las partes, o bien a normas de Derecho Internacional.

I _____

²⁹ Ibíd. Pág. 55

³⁰ Kuri de Mendoza, Silvia Lizeth, Manual de Derecho Financiero, pag. 421.

En nuestro ordenamiento Jurídico corresponde al Órgano Ejecutivo la contratación de empréstitos sea dentro o fuera del país, para ello necesita la aprobación del Órgano Legislativo inciso 1º. Art. 148 de la Constitución de la República, la autorización debe emitirse a través de Decreto Legislativo, el cual debe contener, el fin a que se destinarán y demás condiciones esenciales para la aprobación inc. 3º. De la misma disposición.

C) BONOS: “Titulo valor con características básicas análogas a las obligaciones, pero generalmente mas a corto plazo. Por medio de bonos se materializa la emisión de empréstitos públicos o privados, son títulos en general al portador normalmente negociables en bolsa con ámbito Nacional o Internacional, e interés fijo o flotante.”³¹

3.4 MONTOS

El Inciso 2º. artículo 1 de la ley de creación del fondo económico y social para los municipios establece que los municipios gozarán de: “un aporte anual del Estado equivalente al SEIS POR CIENTO de los ingresos corrientes netos del PRESUPUESTO DEL ESTADO a partir del ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho” sin embargo esto no es realmente así ya que según el estudio de El impacto de la inversión FODES, anteriormente comentado determinó que no se recibe el seis por ciento de lo que gasta el gobierno central y que el gasto público que se realizó durante los años 2000 y 2001 a través de las municipalidades ascendió únicamente al cuatro punto dos por

³¹ Santiago Gallego, Ramón Tomames, Diccionario de Economía y Finanzas Pág. 77

ciento, y ese porcentaje es aún menor si se toma en cuenta que se le restan quince millones de Colones, que se distribuyen y destinan de manera igualitaria para el INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL, para LA CORPORACION DE MUNICIPALIDADES DE EL SALVADOR, Y PARA EL FONDO DE INVERSION SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL, lo que en resumen implica que las municipalidades no reciban el porcentaje que determina la ley, en la actualidad se ha emitido el decreto No. 348 que dice “Artículo 1 reformase el artículo 1 de la siguiente manera: articulo 1 crease el fondo para el desarrollo económico y social de los municipios de El salvador que podrá denominarse FODES el cual estará constituido por: Un aporte anual del Estado igual al siete por ciento de los ingresos netos del presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal del año 2005, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal y entregado en forma mensual y de acuerdo a lo establecido en los artículos 4 y 4-A de esta Ley; sin embargo eso no cambiara la situación en lo esencial aunque si implique un aumento de capital a favor de las municipalidades.

3.5 DESTINOS

Según el inciso 1º. artículo 10 del reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios indica que “ Del saldo que resulte del Fondo de desarrollo económico y social, después de descontar las asignaciones al Fondo de Inversión Social Para el desarrollo local de El Salvador y al Instituto de

Desarrollo Municipal, los Municipios utilizaran el ochenta por ciento para desarrollar proyectos de obras de infraestructura, en beneficio de sus habitantes; y el veinte por ciento para gastos de funcionamiento.” El primero debe utilizarse en su totalidad para proyectos de infraestructura no obstante lo anterior en la práctica no se gasta únicamente en infraestructura, una de las razones fundamentales es la amplia gama de competencias que tienen los municipios, así tenemos que para el año 2000 y 2001 se ha invertido en la construcción y reparación de vías de acceso, proyecto de educación como construcción de aulas, pago de maestros, pago de promotores de salud, inversión en campañas de vacunación. Cabe destacar que no toda la inversión del FODES se ha destinado a dar cumplimiento a competencias únicas del municipio ya que “ el cincuenta y seis por ciento de los recursos ejecutados del FODES se han invertido en proyectos relacionados con competencias municipales, mientras que el once por ciento están relacionados con competencias compartidas entre las municipalidades y el gobierno nacional mientras que el treinta y tres por ciento son competencias que corresponden al gobierno central”³² como ejemplo proyectos de electrificación.

CAPITULO IV

4. COMENTARIOS A LA LEGISLACION APLICABLE

El tema objeto de esta investigación tiene regulación en diferentes Normas Jurídicas, entre ellas cabe destacar:

| _____
³² Fundación para el Desarrollo, El impacto de la inversión FODES, PÁG. 56

4.1 CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.

El Derecho positivo que rige las distintas esferas del que hacer humano en una sociedad, se integra por un conjunto de normas jurídicas que parten de una base fundamental que se denomina Constitución, en ella se establece entre otras cosas la estructura del Estado.

Encontrando así las disposiciones relativas al Municipio, en el Título VI capítulo VI, Sección Segunda, artículos del 202 al 207, de los cuales se comentaran los que guardan relación directa con el tema, iniciando con el Art. 203 inciso 1º, el cual establece “Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónoma.” Este inciso declara que los municipios son autónomos esta última palabra ha sido muy discutida tanto en la doctrina como en la práctica sobre todo cuando se trata de determinar sus alcances; ¿cómo debe entenderse la palabra autonomía? “no significa libertad absoluta de la influencia Estatal, tampoco quiere decir que el pueblo de un Municipio puede controlar su gobierno por completo, de la misma manera que lo hace la población de un Estado”³³. Significa “que la supremacía estatal será en aquellos asuntos pertinentes al Estado en general y que los asuntos Locales quedan a cargo del Municipio.”³⁴

I _____
³³ Garay, Ricardo Alfonso, Tesis Doctoral sobre las Finanzas Municipales, 1968, Pág. 31

³⁴ *Ibíd.* Pág. 31.

Pero lo anterior no significa que los municipios aunque son parte del Estado deban ser absorbidos por él, ya que poseen personalidad propia y tienen libertad en la consecución de sus fines; pues la autonomía sólo puede concebirse en un Estado realmente democrático y cada intento por debilitarlo representa un retroceso en un Estado que se quiera llamar Libre y Democrático, ya que precisamente un intento de restarle sus libertades lo encontramos en el periodo de dictadura específicamente en la constitución de 1,939, lo cual ya fue comentado en la parte histórica.

Pero para lograr tal autonomía y encargarse eficazmente de los asuntos locales se necesita de recursos principalmente de carácter económico de lo contrario se corre el riesgo que la autonomía Municipal no se lleve a la práctica, por otra parte, de acuerdo al Artículo 204 de la Constitución, la Autonomía del Municipio comprende: Conforme el numeral 5º. Decretar las Ordenanzas y Reglamentos locales.

Las Ordenanzas constituyen el instrumento para obtener recursos exclusivos para el Municipio, representa el ejercicio efectivo de la Autonomía Municipal en el aspecto económico y tributario pues mediante esta se crean tasas como pago por la prestación de algunos servicios y contribuciones especiales.

De conformidad al Numeral 6º del mismo artículo se establece como parte de la autonomía del Municipio, “Elaborar sus tarifas de

impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa.”

Esta facultad establece que en materia de impuestos los Municipios pueden elaborar leyes creando impuestos o reformar las mismas para proponerlas a la Asamblea Legislativa; la aprobación no depende del concejo Municipal ni del Alcalde, sino que esta supeditada a la aprobación de la Asamblea Legislativa, lo cual constituye una enorme diferencia con el numeral 5º pues, en este, la Autonomía es amplia mientras que el numeral 6º se reduce a la actividad formuladora de proyectos de impuestos lo que implica cierto límite en la autonomía de los Municipios.

La Constitución por otra parte establece en el artículo 207 inciso 3º que “para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una Ley establecerá el monto de ese Fondo y los mecanismos para su uso”; cabe aquí hacer un análisis constitucional de la Ley FODES, por cuanto que toda ley es susceptible de ser sometida al control de constitucionalidad, a través de los mecanismos que la misma Carta Magna franquea, en ese sentido tenemos por ejemplo el recurso de inconstitucionalidad, que desarrolla la ley de procedimientos constitucionales, así se plantea que ante la polémica que puede suscitar la mencionada ley por la posible inconstitucionalidad de esta, es decir por la violación de algún precepto constitucional, verbigracia el artículo 86 de la Constitución, que textualmente dispone “el poder público emana del pueblo. Los

órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece esta constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del gobierno son indelegables, pero estos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Los órganos fundamentales del gobierno son el Legislativo Ejecutivo y Judicial.

Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen mas facultades que las que expresamente les da la ley”. Este artículo establece el principio de legalidad de los funcionarios públicos, el cual se puede ver violentado al emitir una legislación contraria a la Constitución o que vaya más allá de lo que ella preceptúa, según el presente principio podría suponerse que los legisladores violentan este al establecer en la ley FODES un monto el cual afectaría el presupuesto nacional aspecto para el cual no tienen competencia ya que es atribución del órgano Ejecutivo las finanzas públicas y con trasladar recursos del presupuesto de la nación a los municipios se estaría aparentemente violentando, la zona de reserva del órgano Ejecutivo, sin embargo esto no es así ya que “la zona de reserva de cada órgano compone un margen de competencias propias y exclusivas que no pueden ser interferidas por otro órgano.”³⁵ Sin embargo esto no siempre es así “por regla general la Constitución, cuando somete un determinado ámbito de la realidad normada a una zona de reserva lo hace de una forma absoluta, pero también existen

³⁵ Sala de lo Constitucional, sentencia del 19 de febrero de 2002, VI.1

casos en los cuales el constituyente ha hecho converger en una determinada materia, diversas zonas de reservas, es decir que un mismo asunto forma parte de distintos ámbitos de competencia material; por ejemplo, la iniciativa de ley no es competencia exclusiva a favor de la Asamblea Legislativa.”³⁶

En este sentido se puede establecer que la competencia del órgano Ejecutivo que se refiere a la determinación de los ingresos y egresos del presupuesto del Estado, esta afectada por la misma Constitución, en el artículo 207 inciso tercero, pues establece la destinación de fondos estatales para lo municipios, por lo que el legislador al emitir la ley FODES no violenta la Constitución y mas bien la desarrolla o cumple el mandato que la norma primaria exige, en el artículo mencionado así este tiene la libertad de disponer un monto o un porcentaje de acuerdo a lo más conveniente.

La disposición anterior es el resultado de los esfuerzos por el fortalecimiento municipal, la cual adquirió plena vigencia hasta que el Estado aprobó la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios a través del Decreto No. 74, del ocho de septiembre de 1,988, a fin de apoyar a los Municipios que tenían menos entradas de dinero resultado de impuestos, entre otras cosas, por su escasa actividad económica, lo que a su vez le dio rango constitucional a las transferencias fiscales con lo que se destaca la trascendencia de las mismas en aquellos días y que ahora son mucho mas importantes.

³⁶ Ibíd., VI.2

4.2 CODIGO MUNICIPAL.

El Código Municipal, especialmente en los artículos 1 y 2, se establece en este cuerpo legal las directrices por las que se debe regir la vida local, se estipulan las competencias de los Municipios, aspecto sobre el que se enfatizara por considerar su estrecha relación con las transferencias económicas que se hacen a favor de los Municipios.

Las competencias Municipales se establecen en el Artículo 4 del código Municipal las cuales constituyen veintiocho en total, de las que podemos considerar veintisiete específicas y una general esta última puede englobar más de una, ya que hace referencia a las que puedan establecer otras leyes.

De este conjunto de competencias resulta importante, para el presente trabajo analizar aquellas que tienen mayor vinculación con el desarrollo económico y social de los municipios, por ser este el fin que siguen las transferencias económicas dadas a los Municipios y porque específicamente se hace alusión a las competencias que se deben cubrir según el artículo 5 de la ley FODES, el cual establece lo siguiente: “Los recursos provenientes de este fondo municipal, deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio” Tenemos entonces:

El Artículo 4 del Código Municipal, que nos habla de las competencias diciendo: Compete a los Municipios: De conformidad al Numeral 1.- La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y

rurales de la localidad. Esta competencia se considera importante en la temática pues se necesita tener una verdadera planeación para conseguir grados suficientes de desarrollo, en una relación de equilibrio entre los recursos y las necesidades locales, para lo cual es necesario hacer consultas ciudadanas, coordinar con otros entes estatales y realizar consultorías, entre otras medidas pertinentes; pues este es el nivel inicial para llevar a cabo un verdadero desarrollo en los municipios.

De conformidad al numeral 4 del artículo en comento también le compete al municipio, la promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes.

Según el estudio denominado “El impacto de la Inversión FODES en el desarrollo Económico y Social de los Municipios”, de los recursos invertidos en educación, la mayor parte se dedico a la construcción de aulas escolares y el mejoramiento de los edificios escolares, sin embargo se debe ser más ambicioso en este sentido invirtiendo en más y mejor material didáctico, además de buscar reducir las deserciones escolares y sus causas, pues de nada sirve contar con infraestructura sino se cuenta con un alumnado que las utilice, para el 2002 la escolaridad de los adultos alcanzo 5.9 años³⁷, además “la tasa de analfabetismo para el 2003 fue el 15.9% es decir que 805,495 personas de diez años y más no sabe leer y escribir a nivel nacional”³⁸, si se hace un análisis comparativo por áreas se encuentra que el

³⁷ Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003 Pág. 29

³⁸ Encuesta de Hogares de Propósitos múltiples DIGESTYC, Programa MECOVI- BID, mayo 2004, Pág. 4

analfabetismo es mayor en la zona rural alcanzando un 25.7% de la población rural mientras que en el área urbana es de 9.6% pero si comparamos por departamentos los porcentajes son más extremos ya que San Salvador tiene la menor tasa de analfabetismo a nivel nacional, la cual es de 7.3% en segundo lugar esta la Libertad con un 13.7% seguido de Cuscatlan con un 14.9% mientras que la más alta tasa de analfabetismo la presenta Morazán con un lamentable 34.4%, “seguido de Cabañas y la Unión, con 26.5%, 24.9% respectivamente”³⁹

Por otro lado los proyectos en recreación y deportes tienen impactos positivos tanto para la calidad de vida de las personas como para la prevención social de la violencia, que afecta considerablemente al país, es decir que es de suma importancia este tipo de inversiones en los municipios, pues inciden positivamente en las actitudes de los jóvenes que es a quienes van dirigidos, pero estas solo se hacen realidad cuando hay recursos económicos suficientes.

Sin embargo es necesario diversificar este tipo de proyectos y darle mayor cumplimiento a la disposición legal en comento, a fin de que se inserte el aspecto educativo, cultural, las ciencias y las artes, satisfaciendo además a los diversos usuarios.

Por otro lado el numeral 5 de la misma disposición establece como competencia la promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, esto en términos similares a las funciones que el código de Salud le impone

III

³⁹ Ibíd. Pág. 5

⁴⁰ Véase Código de Salud. Decreto Legislativo No 995 publicado en el Diario Oficial No 86 tomo 229 del 1 de mayo de 1998

al Ministerio de Salud⁴⁰, lo que podría dar lugar a pensar en la existencia de duplicidad de funciones entre el Ministerio de Salud y las Municipalidades, sin embargo no existe tal duplicidad pues por la importancia de la salud debe haber estrecha relación y colaboración entre el ente nacional y los entes locales, la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2000/03, reporta que durante los últimos cinco años, pese al pobre desempeño de la economía, El Salvador ha mejorado de manera importante en algunos indicadores sociales tales como la tasa de desnutrición infantil, la tasa global de fecundidad y la tasa de mortalidad infantil, la tasa de desnutrición crónica (baja talla por edad) en menores de cinco años se redujo de 22.3% a 18.9% el número de hijos por mujer de 3.6 a 3.0 y la tasa de mortalidad infantil de 41% a 25%, entre las posibles causas de estos resultados tenemos entre otros la implementación de un modelo descentralizado de gestión de salud basado en los Sistemas Básicos de Salud Integral⁴¹, sin embargo con la mayor participación del municipio se podría mejorar aun más el panorama de la Salud en el país; por hoy lo cierto es que esa función esta siendo aun deficientemente realizada, pues a pesar que los municipios han invertido recursos en este rubro, han sido pocos con respecto a otros, representando únicamente el 3% de la ejecución total, el 1% de la inversión según lo determina el estudio “El impacto de la Inversión FODES en el desarrollo Económico y Social de los Municipios”, a

I _____
⁴¹ Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2003 Pág. 76

V

pesar de ello esta inversión abonó a la realización de los programas en salud preventiva con el pago de promotores, apoyo a programas y campañas sanitarias y pago de capacitaciones a personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en este sentido se debe invertir más por que la salud incide directamente en el desarrollo de la persona.

El numeral 7 por su lado nos dispone como facultad: el impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio.

Los municipios poseen sitios de interés turístico como montañas, lagos, ríos, etc., estos deben ser atendidos y explotados de manera racional, para que no se vea disminuido su potencial, de manera de atraer divisas a El Salvador por este rubro, así en este sentido tenemos por ejemplo la Mancomunidad “La Montañona”, que aglutina una serie de municipios del Departamento de Chalatenango, y que persigue el buen uso del recurso montañoso de esa zona.

De conformidad con el numeral 25 del citado artículo tenemos que al municipio le compete la planificación ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al municipio; significa esto que se deben hacer los esfuerzos por crear infraestructura que sirva al desarrollo, en el marco de una visión planificada acorde con las necesidades, así se debe hacer énfasis en los servicios públicos, además de otras obras de beneficio como vías de acceso, la

electrificación por ejemplo en el área rural en el país esta descansando cada día mas en los recursos del FODES”⁴²

Por otro lado la competencia No. 26 nos dispone que el municipio tiene a su cargo “La promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana”.

Esta competencia puede considerarse en la actualidad como una de las más importantes, sin embargo es la que presenta más dificultades para su cumplimiento, ya que en muchos casos los municipios únicamente pueden financiar los gastos para su funcionamiento y en otras el ochenta por ciento que reciben del FODES se invierte prioritariamente en proyectos de abastecimiento de agua potable, proyectos de electrificación entre otros; y aunque para la realización de estos programas, la Municipalidad puede según el mismo artículo conceder prestamos a los particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de vivienda o renovación urbana; no obstante es evidente que por la escasez de recursos no lo puede hacer, en ese sentido no pueden atender esta necesidad por la magnitud de la inversión que un proyecto de este tipo implica, ya que en nuestro país el problema habitacional es una de los mas graves y es un alto nivel de población que necesita de vivienda digna tal problema lejos de disminuir ha ido aumentando, basta leer los considerandos de la ley del Fondo Social para la vivienda. Publicada en el Diario Oficial No. 104, Tomo 239 del seis de Junio de

⁴² El impacto de la ley FODES, en el Desarrollo Económico, COMURES Pág. 23

1,973 que establece: “El problema habitacional de los trabajadores se agudiza cada vez más.”

Y considerando III “que para satisfacer las demandas de habitación, el programa de seguridad social para la vivienda de los trabajadores, requiere la movilización de recursos cuantiosos, por lo que debe constituirse un fondo especial en el que participen los patronos, los trabajadores y el Estado⁴³.”

En los cuales el legislador aceptó la realidad latente del problema no obstante que se refería específicamente a los trabajadores. En la actualidad un estudio del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) ha determinado que el acceso a una vivienda digna esta vedado a una gran parte de la población, entendiendo por vivienda digna aquella que cuenta con los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, servicio sanitario entre otros, concluye que la razón de tal problema es porque la atención que se le ha dado al sector no es la que le corresponde, para el 2002 el déficit habitacional equivalía a un 31.5% de los hogares Salvadoreños y de continuar con ese ritmo de disminución del déficit habitacional el país tardaría 89 años en eliminarlo.

Dentro del problema de la vivienda se puede observar déficit en cuanto a los materiales con que estas están construidas sobre todo en el área rural, ya que “en el área urbana el 84.7% de las paredes son de concreto o mixto, en el área rural estas alcanzan una proporción de 44.55%, lo contrario se observa en el caso de las paredes de adobe,

| _____
⁴³ Obcit. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Pág. 13

en el área urbana esta significa un 7.4% y en el área rural constituyen el 30.5%”⁴⁴

Por otra parte es necesario hacer el siguiente análisis y es que el Municipio es el competente para generar el acceso a nuevas viviendas o mejorar las ya existentes, ¿habrá necesidad de que exista un Viceministerio de vivienda?, ¿será rentable pagar un viceministro y demás funcionarios de tal viceministerio, o sería mejor que una sola institución sea la competente en lo referente a la vivienda?, tal vez lo mejor sea evitar la duplicidad de funciones y encargar a una sola entidad la función de proporcionar formas que hagan factible la obtención de viviendas dignas, pues baste observar la realidad del país y tomar como apoyo el informe del PNUD para darse cuenta que la situación en vez de mejorar esta empeorando no obstante existir dos entes encargados de la misma función, si se acepta que lo mejor es designar un solo ente para que realice la función en comento nace la interrogante de ¿cuál entidad será la idónea para hacerlo, Un Viceministerio o las Alcaldías? Tal parece que la respuesta se inclina a favor de las segundas pues en una comparación que se hizo mediante un estudio del impacto de la inversión del FODES las Alcaldías invirtieron el setenta y siete por ciento de las transferencias obtenidas mientras el Fondo Nacional de Vivienda popular únicamente invirtió el cuarenta y uno por ciento del Monto recibido, cabe aclarar que el gasto que se menciona haber realizado las Alcaldías se hicieron en diversos

⁴⁴ Ibíd., Pág. 13

proyectos y muy pocos en vivienda pero lo que interesa destacar es la capacidad para invertir los recursos en proyectos de mejoras sociales. Así se ha intentado analizar las competencias que están mayormente relacionadas con el tema que nos ocupa, ya que se trata de las que inciden en el desarrollo local, y ese es el criterio utilizado en la elección de estas para su análisis.

Comentado lo referente a las competencias de los Municipios, resulta necesario pasar a analizar lo relacionado a las obligaciones del concejo en particular.

El artículo 31 del código municipal establece once obligaciones para el concejo municipal, se comentarán las más relevantes para el tema que acá se trata y son las siguientes:

En el Numeral 3 del citado artículo se establece como obligación “Elaborar y controlar la ejecución del plan y programas de desarrollo”, esto está íntimamente ligado a lo que dice el artículo. 4 numeral 1. Que habla que le compete al municipio La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad.

Esto es importante pues se parte de la elaboración de un plan que debe contener las bases para el desarrollo del municipio y que debe estar estrictamente controlado.

Por otro lado el numeral 5, establece la obligación de: “Construir las obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica”

Esta disposición indica el anhelo de todos los hombres que viven en sociedad, que es vivir de mejor manera cada día, es decir lograr el bienestar personal a través del bien común, el logro de estas obligaciones impuestas a los concejos municipales únicamente será posible si se construyen mas y mejores obras como pavimentación de calles, construcción de parques u otros lugares de sano esparcimiento y si se invierte en servicios públicos de calidad como abastecimiento de agua potable, barrido de calles, entre otros, para lograr todo esto las Municipalidades deben invertir fuertes cantidades de dinero el cual en la mayoría de los casos, sobre todo en las alcaldías de mas escasa actividad económica, proviene exclusivamente de las transferencias que reciben del Gobierno Central.

Conforme al Numeral 6o corresponde “Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, fomento de la educación y de la cultura, el mejoramiento económico-social y la recreación de la comunidad.”

Este numeral encierra un conjunto muy abundante de obligaciones, sobre lo cual puede comentarse lo siguiente: se puede evidenciar la duplicidad de funciones de los concejos con relación a otras instituciones del Gobierno central, como sería los el Ministerio de salud o del Ministerio de educación en ese sentido cabe preguntarse ¿quiénes serán los funcionarios mas indicados para encargarse de estas competencias?, tomando en cuenta la naturaleza de las funciones puede considerarse que los mas indicados e idóneos son los entes del Gobierno Central pues en definitiva ellos son los

especializados en esas materias no obstante la disposición tiene sentido pues se trata de que los concejos a nivel local se vayan interesando en estos temas por ser los más inmediatos a la población, así inserten en sus planes lo pertinente a estos rubros, los concejos municipales bien pueden contratar personal para proyectos de salud o educación aunque esto implicaría una mayor burocratización para realizar tales contratos además necesitarían personal especializado para calificar otros especialistas lo que generaría incremento en los gastos y retardación en la prestación de tales servicios; incluso se menciona como obligación del Concejo municipal el mejoramiento económico y social de la comunidad, esto pareciera ser exagerado para la capacidad de los Municipios y sus concejos pues este es el principal propósito de la formación del Estado, así lo establece el artículo 1 de la Constitución, si bien es cierto que el Estado lo constituyen un conglomerado de órganos e instituciones y el Municipio forma parte de ese Estado, ¿acaso contarán con los recursos necesarios para hacerle frente a esas obligaciones? ¿que tan justo podría ser que los concejos tengan estas obligaciones?, como se ha dicho estas corresponden al Gobierno central, que cuenta con más recursos que los Municipios pues se quedan con el noventa y cuatro por ciento del Presupuesto Nacional, mientras que los municipios únicamente reciben el seis por ciento (en el año 2005 recibirán siete por ciento) el cual a su vez debe dividirse entre las doscientas sesenta y dos Municipalidades y en las instituciones que la ley determina, ISDEM, COMURES Y FISDL, a pesar de esta crítica tiene cierto

sentido que los Municipios participen activamente en el logro de mejoras en el área económica y social, partiendo del hecho que son los concejos los que mejor conocen las potencialidades de sus municipios y deben tener ideas concretas de cómo explorar y explotar esas potencialidades.

Cabe destacar en este apartado lo referente a la Hacienda Pública Municipal, Título VI del Código Municipal, (Arts. 60 al 71), según el artículo 60 la Hacienda Pública la comprenden entre otros rubros los ingresos, es así que las transferencias del FODES forman parte de estos, ello en relación con el artículo 63 del Código Municipal, específicamente el numeral 10, el cual incluye como ingreso la transferencia del FODES, dictaminándolo de la siguiente manera “El aporte proveniente del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, establecido en el inciso tercero del artículo 207, de la Constitución en la forma y cuantía que fija la ley, no obstante este fondo forma parte de la Hacienda Municipal, las municipalidades no pueden utilizarlo con mayor libertad como si pueden hacerlo con los otros recursos, ya que para el uso de las transferencias tienen que apegarse a lo que establece la ley FODES.

Para la inversión de recursos en obras y servicios también debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 94 del mismo Código, el cual establece que para ejecución de obras, prestación de servicio por medio de terceros y adquisición de suministros superiores a quinientos mil colones, se debe hacer previa licitación pública; si la erogación es mayor de cien mil y menor de quinientos mil colones, deben hacerlo

previa licitación privada; en cuanto a los gastos menores de cien mil colones se establece que no necesitan licitación alguna, el cuerpo legal en comento no define lo que son esos conceptos por lo que se profundizará en ellos al comentar la ley de Adquisiciones y contrataciones de la administración pública, lo que si se debe adelantar es que la disposición anterior constituye una forma de control para evitar el mal uso de recursos a través de generar competencia entre los diferentes ofertantes de obras bienes o servicios y con ello lograr precios más bajos.

Ante los problemas de carácter financiero, existen algunos mecanismos para solventarlos, el artículo 67 del Código Municipal, establece la posibilidad de que las Municipalidades contraten préstamos externos. Sin embargo eso no es tan sencillo pues necesita el aval de la Asamblea Legislativa, lo que puede generar ciertas dilaciones ya que esta situación podría tomar tinte político, por lo que fracciones contrarias al partido que gobierna la Municipalidad interesada en obtener el préstamo, puede complicar su autorización.

Es así que se observan las competencias de las Municipalidades y las obligaciones de los concejos, sin embargo estas no se realizan por falta de recursos o porque el municipio se ha manifestado de una forma muy deficiente, pues los recursos que el Gobierno Central ha destinado al respecto han servido par aumentar el peculio de los Alcaldes y el municipio en si no manifiesta el nivel de progreso que debería poseer, por lo que se hace necesario contar con el aporte estatal para solventar tal problema y con una fiscalización adecuada.

Definitivamente en un país de organización democrática, el municipio constituye el centro vital para su desarrollo.

Se ha comentado un poco sobre la inversión de los recursos de los municipios sin embargo eso merece una mayor profundización debido a la importancia que eso implica, pues están en juego la probidad de los funcionarios públicos competentes para hacerlo, así como la agilidad, transparencia y el uso racional de los recursos públicos, por lo que se analizarán los artículos de la **Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública** que directamente se relacionan al tema. Pero antes se aclara porque esta ley es aplicable al tema.

Conforme al Artículo 1 “la presente Ley tiene por objeto regular las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, que deben celebrar las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de sus fines; entendiéndose además los procesos enunciados en esta Ley.”

En el artículo 2 se establece a quienes les será aplicable esta ley; el literal “c” es el que señala específicamente que le será aplicable a las municipalidades pues establece: quedan sujetas a esta ley literal c) “las adquisiciones y contrataciones costeadas con fondos municipales”....

Aclarado el porque se debe comentar esta ley, se pasa al estudio de las formas en que deben hacerse las erogaciones de los fondos públicos específicamente los fondos municipales:

Conforme al Artículo 59 “la licitación pública es el procedimiento por cuyo medio se promueve competencia, invitando públicamente a todas las personas naturales o Jurídicas interesadas en proporcionar obras, bienes y servicios que no fueren los de consultoría”. Como antes se dijo el fin de esta ley es generar competencia entre los diferentes ofertantes lo que resulta importante si se tiene en cuenta que debe hacerse cuando la inversión pasa los Quinientos mil Colones.

Otra forma de contratación lo regula el Artículo 66, el cual hace referencia a la Lista Corta, “La licitación y el Concurso Público por invitación son la forma de selección de contratistas en la que se elabora una lista de ofertante, con un mínimo de cuatro invitaciones a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, a los que se invitará públicamente a competir a fin de asegurar precios competitivos”...

En esta disposición se menciona otro objetivo de la ley cual es generar competencia, sin embargo eso no es tan amplio ya que el número de ofertantes es muy reducido, un aspecto que merece criticarse es lo que dispone ese mismo artículo en la parte final es decir que deja a discreción del jefe de la institución la facultad de aprobar la lista lo que parece negativo teniendo en cuenta que los titulares de las alcaldías pertenecen a partidos políticos lo cual podría influir en esa persona al momento de seleccionar las empresas o personas a las que se invitará a que hagan sus ofertas, lo que podría ocasionar que se dejen fuera de la lista algunas ofertas buenas y únicamente se llame a ofertar a personas que se identifiquen con el partido en el cargo edilicio.

Si por causa injustificada algún funcionario o empleado público no cumple con lo establecido por los artículos comentados con anterioridad es decir si irrespetare los procedimientos establecidos, o que recibiera dádivas de los ofertantes o contratistas ordinarios o incluso de los potenciales se hará acreedor al despido, así lo establece el artículo 155 de la ley en comento; sin embargo esto no es tan fácil en el caso que el infractor fuera el Alcalde o cualquiera de los concejales, ya que ellos no son contratados por nadie tampoco son nombrados por un funcionario superior como ocurre con Ministros y Viceministros, sino que son puestos en el cargo por elección popular todos y el Código Municipal no faculta ni para que el Alcalde despida a los concejales ni los concejales podrían despedir al alcalde, por lo que esta disposición no tendría aplicación en este caso en particular.

Se ha dicho que no se podría sancionar con despido a los Alcaldes y concejales en caso de infracción a la ley LACAP; pero afortunadamente eso es únicamente a nivel interno de la alcaldía, pues existen otro tipo de sanciones contempladas en otras leyes como lo son la ley de la Corte de Cuentas de la República y el Código Penal estas últimas son más severas y más amplias pues se aplican a funcionarios, empleados en general, así como a los particulares, por lo que se pasa a comentar las disposiciones de la ley de la corte de cuentas y al final las del Código Penal.

El artículo 1 de la ley de la Corte de Cuentas de la república determina el rol que debe desempeñar tal entidad, siendo estas la de Fiscalizar la Hacienda pública amparándose para ello en el artículo

195 y los inc. 4 y 5 del artículo 207 de la constitución, el artículo 3 de la ley establece los alcances o la jurisdicción de la Corte de Cuentas, el cual dice: “Están sujetos a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna”...., en ese sentido no menciona expresamente que se aplique a los Municipios pero si pueden ser englobados dentro de las entidades del sector público. La corte puede y debe declarar la responsabilidad administrativa, patrimonial y los indicios de responsabilidad penal, según lo establece el artículo 5 numeral 11, incluso exigir por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero, al responsable principal, Pues así lo establece el numeral 12 del mismo artículo; en el caso de las alcaldías el principal sería el Alcalde o el encargado de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, en su caso. Puede además la Corte de Cuentas imponer multas si se dan algunos de los supuestos establecidos en el artículo 107 de la ley de la Corte de Cuentas como ejemplo sería el caso en que un funcionario decida utilizar los fondos públicos, en el caso que nos ocupa serían las transferencias del FODES en beneficio personal o de terceros según lo estipula el numeral 19 del artículo en comento. La corte se dijo puede declarar los indicios de responsabilidad penal; pero sólo eso si se da el caso que hayan indicios de este tipo, debe hacerlo del conocimiento de la Fiscalía General de La República para que esta siga el proceso Penal respectivo.

Para que una conducta pueda ser considerada como penalmente punible o castigable, esa conducta debe estar prevista en la ley o Código Penal, en el caso de las transferencias de recursos a los municipios y su uso podría decirse que son dos las disposiciones penales que establecen sanciones por el mal uso de tales recursos, la primera de ellas es la contemplada en el Artículo 328 inciso primero el cual establece lo siguiente: “El funcionario o empleado público que debiendo intervenir por razón de su cargo, en cualquier contrato, licitación, subasta, decisión o cualquier operación, se aprovechare de tal circunstancia para forzar o facilitar cualquier forma de participación directa o por persona interpuesta, en tales negocios o actuaciones, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación especial del cargo o empleo por el mismo tiempo”.

El inciso anterior contempla el supuesto que el funcionario o empleado tenga una empresa que se dedica a la construcción de obras y servicios que en el caso en particular la Alcaldía necesite; y se lleve a cabo la contratación con dicha empresa. Inciso segundo: “El funcionario o empleado público que por razón de su cargo, interviniere en cualquier contrato, suministro, licitación o subasta en que estuviere interesada la Hacienda Pública y aceptare comisiones o porcentajes en dinero u otras dadas que le ofrecieren los interesados o intermediarios, será sancionado con prisión de dos a cinco años.

Si el funcionario o empleado público hubiere sido el que solicitaré las comisiones o porcentaje, la sanción podrá aumentarse hasta una tercera parte de su máximo.” Este sería el caso en que el Alcalde,

concejal o el que haga las veces de jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), obtuviere lucro personal si a cambio autoriza contratar con el ofertante de la obra o servicio e incluso podría ser el caso que cobre un porcentaje por incluirlo en la lista de invitados a concursar con el ofrecimiento de que será el quien gane la Licitación.

Y la segunda disposición que castiga el mal manejo de recursos Públicos es el artículo 333 inciso primero del Código Penal que literalmente expresa: “El funcionario, autoridad pública o empleado público, que con ocasión del cargo o de sus funciones obtuviere incremento patrimonial no justificado, será sancionado con prisión de tres a diez años.

4.3 LEY DE CREACIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS Y SU REGLAMENTO.

La base legal del tema de las transferencias del Presupuesto Fiscal a los municipios, se desarrolla en atención al mandato establecido en la Constitución de la República, en el artículo 207, específicamente el inciso tercero, en el cual se dispone que: “para garantizar el Desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se creará un Fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una Ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso”; es así que mediante decreto legislativo No. 74 de fecha ocho de septiembre de 1988 se emite la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo

Económico y Social de los Municipios, esta es publicada en el Diario Oficial No. 176 Tomo 300 del 23 de Septiembre del mismo año, el considerando V de esta ley nos dice que con el objeto de asegurar justicia en la distribución de los recursos, se han tomado en cuenta las necesidades sociales, económicas y culturales de los municipios, incrementando los aportes de los pequeños y más necesitados, la intención del legislador es dotar de recursos a los municipios, partiendo de una justa distribución de estos, con base en criterios bien definidos.

Conforme al artículo 1 de esta normativa se plasman las fuentes de financiamiento del FODES, siendo estas amplias y diversas, las que se han abordado en el capítulo II.

Por su parte el artículo 2, de la misma ley dispone quien será el ente encargado del manejo de los Fondos del FODES, este ente es el ISDEM, esto lo retoma el artículo 2 del reglamento de la ley en comento diciendo que: “la administración de la distribución del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios proveniente de los aportes del Estado, es competencia del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.”

Con esta disposición se le da competencia a otro ente que no contemplaba la ley con lo cual se esta ampliando lo dispuesto por la legislación secundaria.

El artículo 4 dispone sobre el monto, así: “El monto a distribuir anualmente a los municipios se asignará proporcionalmente según los

siguientes criterios: Población con el 50%, equidad con 25% pobreza con 20%, extensión territorial con el 5%”, esto se relaciona con lo establecido por el artículo 3 del reglamento de la ley en comento, pero según el artículo 4 de la misma Ley los recursos también se desglosan para las instituciones siguientes: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local al cual se adjudican cinco Millones de Colones, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal con igual cantidad y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador con cinco millones de Colones; finalmente contempla la situación de que los recursos pueden ser complementados con fondos del ISDEM, como los del FISDL, esto lo desarrolla el artículo 4 del reglamento de la ley FODES, por otro lado de conformidad al artículo 4-A de la Ley se establece en cuanto al criterio de población que este se distribuirá por el sistema de asignación per cápita en base a la población de cada municipio en forma inversamente proporcional a la misma; “es decir, los municipios que tengan mayor población recibirán menor ingreso por habitante y los municipios que tengan menor población recibirán mayor ingreso por habitante.”⁴⁵

Por su parte el artículo 6 del reglamento desarrolla lo plasmado en el artículo 4-A, aclarando que para calcular el porcentaje a asignar para el criterio de población se tomara como base el censo oficial vigente, la misma disposición establece el promedio de la población ponderada, con base también al censo oficial vigente, para mayor

⁴⁵ Melida Alcira Lozano Abarca, propuesta de un programa de auditoria integral, Pág. 10

claridad se traslada el cuadro correspondiente al procedimiento de la sumatoria de la población ponderada.

PROMEDIO DE POBLACION PONDERADA.

3,906,560.00

3,498,147.00

2,206,428.00

1,380,274.00

855,153.00

978,852.50

258,308.00

116,659.50

85,460.00

823,391.50

14,109,233.50 = SUMA DE LA POBLACION PONDERADA

Este resultado servirá para encontrar la constante de la población ponderada.

Para obtener el porcentaje que se debe asignar a cada municipio se debe hacer lo siguiente:

Se multiplicaran la población del municipio por la constante de la población ponderada; la cual se determinara dividiendo el 50% del monto total a distribuir entre la suma de la población ponderada. Si el monto a distribuir fuese de 718,200 colones, el 50% respectivo sería 359,100.00 el cual habría que dividirse entre la suma de la población ponderada es decir 14,109,233.50 lo que dará como resultado la constante de la población ponderada, lo cual quedaría Así:

$$\frac{359,100.00}{14,109,233.50} = 25.4514$$

$$14,109,233.50$$

La constante de la población ponderada según el ejemplo anterior es de 25,4514, esta cantidad se debe multiplicar por el total de habitantes del municipio al que se trate de calcular el aporte correspondiente.

El resultado obtenido de la operación anterior se multiplicará por el grado de relación per capita, el cual se establece dependiendo del rango de población del municipio.

El Artículo 4-A de la ley determina los rangos de población y sus respectivos grados de relación per cápita de la siguiente manera:

RANGOS DE POBLACION	GRADO DE RELACION DEL PERCAPITA.
DE 1 A 10,000	5.0
DE 10,001 A 20,000	4.5
DE 20,001 A 30,000	4.0
DE 30,001 A 40,000	3.5
DE 40,001 A 50,000	3.0
DE 50,001 A 60,000	2.5
DE 60,001 A 70,000	2.0
DE 70,001 A 80,000	1.5
DE 80,001 A 90,000	1.0
MÁS DE 90,001	0.5

En el inciso 5º. Del mismo artículo se encuentra el criterio de Equidad el cual establece que “un veinticinco por ciento del fondo municipal se distribuirá en los doscientos sesenta y dos municipios en forma equitativa, dividiendo el veinticinco por ciento de la asignación anual

sobre el total de municipios.” A su vez esta contemplado en el artículo 7 del reglamento de la ley.

Criterio de pobreza, este se encuentra en el inciso 6°. De la disposición en comento el cual establece: “el veinte por ciento del fondo municipal se distribuirá de acuerdo a los índices de pobreza generados a partir de los datos del censo oficial vigente”

Esto se relaciona con el artículo 8 del reglamento.

Para determinar el porcentaje a distribuir por pobreza se hará lo siguiente:

Se multiplica la población del respectivo municipio por la constante de la población per cápita ponderada, la cual se obtiene dividiendo el veinte por ciento de la asignación anual, entre la sumatoria de la población ponderada.

El resultado de la operación anterior se multiplicará por el grado de relación per cápita. El cual se detalla en el artículo que se comenta de la forma siguiente:

RANGOS DE POBLACION SEGÚN INDICES DE POBREZA.	GRADO DE RELACION PERCAPITA.	PROMEDIO DE POBLACION PONDERADA.
133,250.	5.0	66,250.00
352,902	4.5	1,588,059.00
509,748	4.0	2,038,992.00
833,740	3.5	2,918,090.00
805,040	3.0	2,415,120.00
387,930	2.5	969,825.00
472,739	2.0	945,748.00
571,220	1.5	856,830.00
764,533	1.0	764,533.00
289,309	0.5	<u>144, 654.50</u>
TOTAL DE POBLACION = 5,120, 411		13,307,831.50

El cinco por ciento del Fondo municipal a distribuirse de acuerdo a la extensión territorial de los municipios adjudicándose en forma directamente proporcional, para obtener el factor constante, “se divide el cinco por ciento del total del fondo entre el área del territorio nacional; dicho factor se multiplica por la extensión territorial de cada municipio.” Lo cual se relaciona con el artículo 9 del reglamento.

Por su parte el artículo 5 de la ley establece cuales son los rubros Prioritarios en los que se deben invertir los recursos del FODES, los cuales son servicios y obras de infraestructura, en las áreas urbanas y rurales.

El artículo 6 de la ley dice: el Gobierno Central depositará el fondo en una cuenta especial a nombre de ISDEM. Este a su vez lo depositará en la cuenta de cada municipio artículo 7 de la ley.

Conforme al Artículo 8 los municipios no podrán utilizar más del 20% de los recursos asignados en gastos de funcionamiento, el reglamento en su artículo 10 apunta lo mismo que enuncia la ley diciendo los municipios utilizaran el 80% para desarrollar proyectos de obras de infraestructura en beneficio de sus habitantes y el 20% en gastos de funcionamiento, por gastos de funcionamiento se entiende aquellos que se destinan a procurar bienes y servicios tales como: pago de salarios jornales dietas aguinaldos, viáticos, servicio de telecomunicaciones, de agua, energía eléctrica, repuestos y accesorios para maquinaria y equipo, de dicho 20% los municipios podrán utilizar únicamente el 50% en pago de salarios, dietas

aguinaldos y viáticos, Se ha analizado el contenido de esta normativa, sin embargo vale como antecedente recordar que cuando se aprobó sufría un enorme retraso lo relativo a la descentralización, se dispuso en principio que se debería dar un aporte anual, porcentaje extraído de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, este aporte podrá financiarse con diversas fuentes, en este marco jurídico se le da un papel importante al ISDEM siendo este el ente que manejará los fondos del FODES es decir entonces que a través de esta ley el Gobierno Central otorga recursos económicos a los Municipios para que ellos lo utilicen en la consecución del desarrollo económico y social de sus comunidades; constituye así esta ley un avance en lo que respecta la autonomía municipal y la descentralización del Estado esta ley supone una redistribución de los ingresos nacionales hacia los municipios, que exigen para lograr el desarrollo recursos que puedan invertir en obras de infraestructura tales como mejoramiento de caminos vecinales, construcción de mercados, etc. Todo ello a partir de las necesidades.

Es así que estos recursos deben dirigirse a la inversión que conlleve aumentar el nivel de vida de la población.

Esta ley es así un instrumento vital para el logro del desarrollo local, con ella se formaliza una entrega de fondos anual a favor de los municipios que debe reflejarse en el presupuesto fiscal, pues antes de estas transferencias el Estado no hacía aportaciones sustanciales a los municipios con equidad, el surgimiento de esta ley se da en un marco de exigencias por parte de partidos políticos, sociedad civil,

municipalidades que parten de la premisa que se necesita un marco jurídico en el cual se consigne la creación de un fondo que proporcione recursos a los municipios para lograr el desarrollo económico y social,

Así la ley de Creación del Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios constituye este marco jurídico, la cual ha sufrido una serie de reformas para dotar de mayores recursos a los municipios

Es necesario apuntar que con la llegada del Ingeniero José Napoleón Duarte al Poder, se da el primer anteproyecto de ley de creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social, Al final se aprueba esta ley la cual establecía que se asignarían veinticinco millones de Colones del presupuesto fiscal, repartibles entre los 262 Municipios.

Esta ley desde su creación ha sufrido una serie de modificaciones o reformas paulatinas conforme la lucha de sectores a favor de incrementar los fondos asignados a las Municipalidades ha avanzado. Tenemos así que en el año de 1996 sufre esta Ley su primera reforma a través del Decreto No. 617 con fecha 1 de Febrero de ese año incrementando el fondo al 1% del presupuesto de la Nación, luego se eleva a un 3% posteriormente por decreto Legislativo No. 76 con fecha 11 de septiembre de 1997 se eleva a un 6% de los ingresos corrientes del Estado.

En 1998 se reforma por decreto Legislativo No. 207 con fecha 22 de Enero el Decreto No. 76, se modifican aquí los criterio para asignación del FODES entre las Municipalidades, la asignación de cinco Millones al Instituto de Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) Y al

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL respectivamente, ambos son competentes para dar capacitaciones en aspectos técnicos como administrativos a los Municipios. así la ultima reforma data del 17 de junio de 2004 dicha reforma recae en el articulo 1 aumentando el aporte anual del Estado al 7% de los Ingresos netos del presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal del 2005, además se agrega un articulo transitorio que es así el articulo 2 de dicha Ley el cual dispone para el ejercicio fiscal 2004 se hace una transferencia adicional al seis por ciento de los ingresos corrientes por la cantidad de nueve millones quinientos mil dólares; esta reforma se realizó mediante decreto Legislativo No. 348 de fecha 17 de Junio de 2004 publicado en el Diario oficial No. 112 tomo 363 de la misma fecha.

Reglamento de la ley del Fondo Económico y Social de los Municipios.

Fue aprobado por Decreto Ejecutivo No. 35 de fecha 25 de Marzo de 1998, tiene por objeto facilitar y asegurar la aplicación de los principios contenidos en la ley de creación del FODES a fin de que el ISDEM y el FISDL, distribuyan los fondos que le correspondan a los Municipios, la administración de la distribución del fondo es competencia de los entes mencionados.

De esta forma se incide en el desarrollo Local entendido este como: las mejoras del nivel de vida de los habitantes de una región, utilizando la descentralización como medio para el logro de tal desarrollo, dándose la distribución de los recursos.

4.4 DERECHO COMPARADO

En este trabajo es necesario un análisis comparativo de los diferentes ordenamientos jurídicos que en América Latina desarrollan este tema, específicamente se estudiará los países del área Centroamericana, por ser vecinos y compartir rasgos históricos, así mismo se aborda países de sur América específicamente Colombia, Chile y Perú, a manera de ejemplo de cómo es tratado este tema por su legislación esto con el fin de tener un panorama más amplio en el ámbito internacional, el orden de abordar los distintos ordenamientos jurídicos de estos países se debe a su cercanía geográfica con El Salvador, se puede decir que en América latina surge un importante proceso de discusión sobre la descentralización, sin embargo este proceso la gente lo entiende como maniobra para reforzar el centralismo existente, en aras de mantener el poder en manos de los gobiernos Centrales, otorgando algunas responsabilidades a los Municipios, esto debido a que no se enfoca claramente lo que concierne la descentralización y el impacto de ella sobre el aspecto local es en estos países que se ha propuesto en las últimas décadas la descentralización, produciéndose cambios en la legislación, esta reforma contempla varios aspectos, uno de ellos es el presupuestario se incluye así el incremento presupuestario, el incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el gobierno central estructurándose un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, significa esto un sustancial aumento de

recursos para desempeñar sus funciones, de tal manera que generen desarrollo.

Estas reformas se han implementado con distintos niveles de profundidad e intensidad, según el país con diferentes impactos en los gobiernos Locales, en la institucionalidad regional o Municipal, en la provisión de servicios, en la participación de la comunidad en nuevas relaciones que se establecen entre la sociedad civil y el Estado.

Estas reformas se sustentan en la crisis económica y Política que afecta nuestras sociedades, surge entonces la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado como forma de garantizar una gobernabilidad de la sociedad, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder.

Otros análisis ven a la descentralización como una estrategia para descargar al gobierno central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital, la descentralización se presenta como la solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas y garantizaría mejores condiciones para la libre movilización de recursos entre las regiones de un país.

Otro enfoque visualiza la descentralización como una respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por las crisis económicas y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad que cada día se aumentan. Debido a la excesiva centralización y a la ausencia de controles de

participación política y ciudadana, se ajustan así los mecanismos reguladores propios del Estado.

Además existe el fundamento económico que hace el énfasis en la provisión de servicios por parte de los Gobiernos Locales, diciendo que la descentralización significa mejoras en tales servicios. En este sentido se hace un análisis comparativo en relación a las leyes que sobre la materia rigen las transferencias que del presupuesto fiscal se hace a los municipios.

Iniciando con los países Centroamericanos.

GUATEMALA

Este país sufre una transición a la democracia a partir de 1986, se despierta así el interés por la descentralización, donde uno de los aspectos más importantes a destacar es: el fortalecimiento de la capacidad financiera de las municipalidades.

Este elemento de financiación de los municipios se establece en la Constitución de 1985, inicialmente dicho porcentaje correspondía al 8% del presupuesto, a raíz de las reformas introducidas a la constitución en enero de 1994 elevándose al 10%⁴⁶ estableciéndose en el Título V, Capítulo VII de la constitución en su Artículo 257 nos habla de la Asignación para las municipalidades. “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las

| _____
⁴⁶ Víctor Gálvez y otros Políticas y propuestas de Descentralización en Centro America pag 315.

municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.”, esta transferencia mayormente se enfoca al rubro de educación y salud, este fortalecimiento de las municipalidades data desde la Constitución de 1956, en su artículo 236 y 1965 artículo 237 Constitución. En ese sentido supera al resto de países de Centro América, tanto en el porcentaje que se transfieren a los municipios como en la trayectoria de fortalecimiento municipal.

Cabe destacar la importancia de estas transferencias en ese país pues no sólo establece el porcentaje que se debe asignar sino también los rubros a que deben ir destinados los recursos, por otra parte esta disposición es más específica en cuanto a que no da cabida a la arbitrariedad ya que el mandato constitucional da los parámetros a los que se debe plegar el legislador, evitando con ello los vaivenes políticos, que podrían desviar el fin propuesto con las transferencias.

HONDURAS:

La Constitución de Honduras no establece como obligación del Estado el hecho de hacer transferencias a los Municipios, en ese sentido se aprecia que contrario a lo que sucede en otros países, en Honduras no se le ha dado mayor relevancia constitucional a esta temática, sin embargo eso no quiere decir que no tengan reguladas las transferencias, pues lo hacen a través de su Ley de Municipalidades en el capítulo V, artículo 91 que literalmente dice: “El Gobierno destinará anualmente por partidas trimestrales a las Municipalidades, el cinco por ciento de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República.

Este porcentaje será asignado así:

El veinte por ciento de las transferencias se distribuirá en partes iguales a las Municipalidades, y el ochenta por ciento de las transferencias se asignará en proporción al número de habitantes.

De estos ingresos las Municipalidades podrán destinar hasta el diez por ciento para gastos de administración.”⁴⁷

Este artículo al igual que las disposiciones de la constitución de Guatemala es estricta en cuanto al porcentaje que pueden utilizar las Municipalidades para gastos de funcionamiento ya que lo disminuye en comparación a El Salvador y da un margen más amplio para invertir en obras de interés social.

NICARAGUA:

⁴⁷ www.leyesvirtuales.com ley de Municipalidades de Honduras aprobada el 29/10/1990.

Constitucionalmente se regula lo que se refiere a las transferencias de recursos a partir de la reforma del 15 de Junio de 1995, lo hace en el artículo 177 inciso primero parte final de la manera siguiente: “se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los Municipios del país, el que se distribuirá priorizando a los Municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución serán fijados por la ley”.

La disposición anterior establece que es obligación del Estado realizar las transferencias en porcentajes suficientes; sin embargo existe la limitante de no contar con la legislación pertinente que desarrolle el precepto constitucional, ya que la Constitución no establece el porcentaje en que debe hacerse, ni los criterios que deben utilizarse, en ese sentido queda la necesidad de que a través de la ley se desarrollen con mayor precisión lo dispuesto en la constitución como ocurre en las leyes de Guatemala, El Salvador, Honduras y la Constitución de Costa Rica.

COSTARICA:

Esta Nación Centroamericana, aborda el tema de las transferencias muy recientemente, ya que fue hasta el tres de Julio de dos mil uno que se sanciono la reforma al articulo 170 de la constitución de la Republica de Costa Rica y su publicación se llevo a cabo el diez de Julio del mismo año, quedando de la manera siguiente: “Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas.

En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez

por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Transitorio.- La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.”⁴⁸, falta entonces que ese artículo este vigente

De este modo visualizamos que este porcentaje no se ha podido hacer efectivo ya que existe la limitante de que no se ha aprobado la ley indicada en la constitución, por tal razón no se puede hacer efectivo el 1,5% del que habla la misma Constitución ya que esas transferencias deben ser progresivas y por lo mismo se necesita la aprobación continua de una ley que le vaya dando vigencia al incremento paulatino de las mismas, hasta llegar al diez por ciento; de lo anterior se puede destacar como aspectos positivos el rango constitucional que han adquirido las transferencias, el porcentaje de

⁴⁸ www.embajada.costarica.org.sv Reforma constitucional 8106, publicada el 10/07/01

estas, pero sobre todo el aparejamiento de traslado de Competencias y recursos económicos, lo cual no contemplan las constituciones del resto de países Centroamericanos; como aspecto negativo, se comenta la falta de una ley actual que haga efectivo lo que manda el Artículo 170, la tardanza en la aplicación del porcentaje total, por la necesidad de la aprobación de las leyes que de forma paulatina se deben emitir.

PANAMA:

En esa Nación no se encuentra desarrollado lo que son las transferencias a los Municipios, ni a nivel Constitucional ni a nivel de la Legislación Secundaria, por lo que las transferencias se hacen de manera discrecional por parte del Gobierno Central, lo que puede dar lugar a beneficios políticos a las Municipalidades Gobernadas por el Partido oficial, corriendo el riesgo de dejar de lado los Municipios con más necesidades e incluso podría darse el caso que el Gobierno decida no hacer transferencias pues no hay ley que lo obligue, así en la actualidad únicamente realiza transferencias a cincuenta y cuatro Municipios de los setenta y cuatro existentes, en ese sentido puede decirse que de los países hasta ahora estudiado es el que presenta mayor debilidad en la Descentralización.

CHILE:

Ese país se rige por un sistema presidencialista donde la presidencia de la nación es elegida por un periodo de seis años, se considera un

pionero en procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a otros niveles de la estructura Jurídico Política del Estado y es que aunque no regula a Nivel Constitucional las Transferencias a los Municipios si lo hace en la ley de Rentas Municipales en el artículo 35 estableciendo que el Aporte Fiscal a los Municipios se determinará en la ley de presupuesto del sector público, alcanzando el quince por ciento del presupuesto de la Nación con lo que supera a los países del área Centroamericana.

A nivel regional el país se ha dividido en Trece regiones las que adquieren mayor importancia a partir de la reforma Constitucional de 1991 que conforma gobiernos regionales con personalidad Jurídica y Recursos propios, esto democratizó el sistema Político Local y define que las corporaciones municipales son autónomas con personalidad Jurídica y patrimonio propio constituidas por el alcalde y el consejo estos últimos tienen funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, sus miembros son elegidos por votación popular. Los alcaldes son elegidos de manera indirecta, por los concejales, por un periodo de cuatro años.

En relación al proceso de descentralización este se profundizó durante el gobierno de transición a la democracia (1990-1993) al gobierno regional se le asignan las siguientes funciones: Desarrollo social y cultural, ordenamiento territorial, mientras que a las Municipalidades se les asignan las funciones vinculadas a las áreas de planificación comunal, desarrollo económico-social y ordenamiento Territorial; en las finanzas municipales sufre una modificación importante en la Ley

de rentas de 1979, donde se implementa un conjunto de transformaciones en el financiamiento municipal, se da un crecimiento de 200% real en los recursos entre los años 1979 y 1983 estos recursos se han ido incrementando, entre 1985 y 1991 el aumento de recursos fue de 36.2% se da un incremento en relación al total de ingresos del Estado de 5.8% a un 7.9%, “llegando en la actualidad un quince por ciento”⁴⁹, a pesar de ello los recursos transferidos por el gobierno central no alcanzan a cubrir el gasto de educación salud los cuales son competencia del Municipio.

De esta manera Chile se vuelve un paradigma en estos procesos pues es durante la administración del presidente Aylwin que se impulsa el proceso de descentralización del país, entendiendo como un instrumento que permitirá avanzar en la reconstrucción Democrática, en el Desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales y en la adopción de modernas Formas de gestión pública, este proceso ayudaría a favorecer la democratización con ello se lograría eficacia en la Lucha contra la pobreza, pues otorga mas capacidad de administración a los Municipios y permite identificar y formular proyectos y programas adecuados a cada localidad, así se establece que se debe incrementar los recursos públicos disponibles para el desarrollo regional y local propendiendo en forma creciente y sostenida a una distribución equitativa y eficaz de la inversión.

| _____

⁴⁹ Hacia un Nuevo Municipio, Conclusiones, Congreso extraordinario Asociación Chilena de Municipalidades. Noviembre 2002, Pág. 71

Para cumplir estos objetivos se necesita implementar medidas como: La ampliación de los alcances de los instrumentos presupuestarios existentes y hacer mas eficiente su utilización. En relación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional cuyo objetivo apunta a la equidad Territorial y a la optimización de la inversión pública.

Al hablar del Fondo Nacional de desarrollo regional se dice que es el principal instrumento financiero, a través del cual el gobierno canaliza los recursos presupuestarios a cada una de las regiones del país, para la materialización de programas y proyectos de desarrollo regional y local. El fondo en mención esta dirigido como un fondo de competencia territorial, según la ley orgánica Constitucional de gobierno y administración regional, cuyos recursos están destinados a financiar iniciativas de impacto local, especialmente aquellos que apuntan a elevar la calidad de vida de los sectores mas carenciados de la sociedad.

COLOMBIA:

Este país es el que a nivel Constitucional regula un mayor porcentaje de Transferencias hacia los Municipios, lo hace en el Art. 359 de la constitución de la manera siguiente: “La participación de los Municipios en los Ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año con año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2001” ese incremento ira acompañado de traspaso de competencias sobre todo de en Inversión

Social a los Municipios, cada cinco años se podrán revisar los porcentajes.

No se establece como en las Legislaciones de otros países lo concerniente a las cantidades que podrán utilizar para funcionamiento o inversión, los criterios para distribuir el porcentaje se encuentra en el inciso segundo del artículo 357 de la Constitución así: “El 60% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población total, la eficacia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en la calidad de vida”, la mayoría de criterios coincide con las de otras legislaciones sin embargo incorpora dos que llaman la atención y es el que toma en cuenta LA EFICACIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA y EL MEJORAMIENTO EN EL NIVEL DE VIDA, criterios que a largo plazo podría arrojar buenos resultados ya que con ello se premiaría el esfuerzo de las Municipalidades que llevan al día el Cobro de sus impuestos a la vez que incentiva a las otras para que lo hagan, en cuanto al criterio de Mejoramiento del nivel de vida, se puede destacar su importancia en el sentido de que con ese criterio se puede comprobar si en verdad se esta haciendo un buen uso de las transferencias a la vez que vincula el buen uso de las transferencias con la posibilidad de obtener mayores porcentajes en cada Nueva distribución de recursos.

PERU:

La Constitución de Perú hace mención de las transferencias pero de manera muy escueta, lo hace en el artículo 193 numeral 5, así: son

bienes y rentas del Municipio “Las transferencias presupuestarias del Gobierno Central”⁵⁰ no establece porcentaje, tampoco hace referencia a la ley secundaria, es decir le falta más desarrollo, ya que en comparación con otros países analizados, solo estaría mejor que Panamá.

CAPITULO V

5. CONSIDERACIONES JURIDICO-POLITICAS DE LOS PRINCIPALES ACTORES VINCULADOS AL TEMA.

Históricamente en El Salvador a existido un sistema Centralizado de Administración Pública, no obstante tal forma de administración esta disminuyendo en consecuencia da paso a un tipo de administración descentralizada, aunque aún este sistema no esta totalmente aplicado ya que como se puede analizar en el contenido de este trabajo los aumentos a las transferencias han sido bajos, en comparación al traspaso de competencias que han sido encomendadas al Gobierno municipal y más aún si estudiamos el Derecho comparado en el que muchos países realizan mayores transferencias fiscales logrando así mejores niveles de desarrollo, tal es el caso de Costa Rica, Colombia,

⁵⁰ www.congreso.gob.pe Constitución de Perú, ratificada en referéndum del 31 de octubre de 1993.

Chile, etc., en ese sentido con el análisis de las entrevistas pretendemos verificar el grado de veracidad de la Hipótesis.

Conoceremos las consideraciones jurídico- políticas de los actores directamente o ampliamente vinculados con el quehacer del municipio y con el tema fiscal, entre ellas Asamblea legislativa, Órgano Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Alcaldía Municipal de San Bartolomé Perulapía del Departamento de Cuscatlan, ya que a este municipio se circunscribe esta investigación, además se entrevisto a personeros de los partidos políticos e instituciones como ISDEM y COMURES,

5.1 ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa es el primer órgano del Estado, y el encargado de legislar, ahí se encuentran representadas las diversas fuerzas políticas, en ese sentido es ahí donde se gestan intensos debates entorno a la aprobación de las diversas normativas jurídicas, así la ley del FODES, paso por todo el proceso de formación de la ley, tal como la Constitución de la República en sus artículos 133 al 143, lo establece, así mismo se sometieron al análisis de los legisladores las últimas reformas que se introdujeron para su estudio y aprobación en el año 2004, de esta manera se puede determinar la importancia de las consideraciones jurídico-políticos que emanan del primer órgano del Estado.

5.2 ORGANO EJECUTIVO.

Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda)

El Órgano Ejecutivo tuvo un papel activo en la discusión y aprobación de la ley del FODES, además su intervención en las últimas reformas que se intentaron aprobar fue de gran relevancia, pues como el encargado de la política nacional, y del manejo del presupuesto general de la nación, tiene que decidir sobre el mismo, además que por Constitución el Presidente de la República tiene el poder de veto, del cual hizo uso en razón de considerar inconstitucional e inconvenientes las reformas presentadas por la Asamblea en relación al FODES, así fue que como reacción a la aprobación del decreto 49, el entonces presidente de la república vetó la mencionada reforma los argumentos del veto fueron los siguientes:

Fundo su veto en tres razones.

El Órgano legislativo esta tomando atribuciones de otros órganos, como es mantener el equilibrio del presupuesto fiscal y en ese sentido la determinación del Proyecto del presupuesto General de la Nación el cual forma parte de la reserva del órgano Ejecutivo, es decir es competencia de este órgano.

El mandato constitucional obliga a la asignación de un monto y no un porcentaje.

El aumento de fondo limita la asignación de recursos públicos a otras áreas de importancia, lo que generaría es agravación en el déficit fiscal, afectando en áreas de salud, magisterio, obras publicas, etc.

Sin embargo lo que el ejecutivo quería no fue posible ya que, el veto fue superado por mayoría calificada en la Asamblea Legislativa lo que motivo que el Presidente acudiera a la Sala de lo constitucional el 24

de septiembre de 2003; alegando que se invadía una competencia propia del ejecutivo, la cual era asignar los fondos del presupuesto, como mejor creyera conveniente según sus planes, sin que haya quien le diga a donde y en que cantidad debe invertir el presupuesto, así de los entes que componen el Órgano Ejecutivo se considero que el Ministerio de Hacienda era el mas idóneo para responder las interrogantes de la entrevista por su gran capacidad técnica y ser el conductor de la política presupuestaria nacional, así este podía darnos un panorama sobre las consideraciones jurídico- políticas, del órgano Ejecutivo, de esta manera se entrevisto a un personero de la Dirección General de Presupuesto.

5.3 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Dentro de los entes objeto de la entrevista para la recopilación de datos sobre las consideraciones jurídico-político, se tomo a bien conocer lo que este Órgano de Estado, opina sobre la temática, pues este por su poder jurisdiccional es el encargado de dirimir las controversias que se susciten entre los demás Órganos de Gobierno, y sus resoluciones deben ser acatadas por estos mismos, así es trascendente lo que surja del análisis que este haga sobre el tema en cuestión, de esta manera se acudió a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a fin de obtener las respuestas mas idóneas respecto al tema.

5.4 MUNICIPALIDAD DE “SAN BARTOLOMÉ PERULAPÍA”.

La entrevista también se realizo a personeros de la alcaldía de este municipio del departamento de Cuscatlan con el fin de medir su

conocimiento sobre el tema y extraer las consideraciones jurídico-políticas, que los actores del desarrollo local tienen a nivel del mismo.

5.5 CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE EL SALVADOR (COMURES)

COMURES aglutina a representantes de los 262 municipios del país, por lo que sus opiniones son muy validas para esta investigación, además es el gremio que representa los intereses de estos y así lo ha demostrado en la problemática que se suscitó como consecuencia de la solicitud que hicieran los diferentes Alcaldes del a efecto de que se incrementaran las transferencias de recursos para los Municipios del 6 al 8 por ciento.

5.6 INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL.

A través del decreto Legislativo No. 616 de fecha 4 de Marzo de 1,987, nace como una entidad autónoma de derecho público, con personalidad Jurídica propia y Patrimonio propio, objetivos básicos Art. 3, de la Ley de Creación del ISDEM, establece que sus objetivos son: Proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

De conformidad al Art. 4., la misma ley dictamina que para cumplir con sus fines, el Instituto desarrollará como función, la asistencia técnica administrativa, entre otras.

Para los fines de la presente investigación se intento conocer la opinión de esta entidad por estar íntimamente ligada al desarrollo local, sin embargo no fue posible debido a su negativa de someterse

a la entrevista alegando que las preguntas estaban indicadas a obtener respuestas comprometedoras, lo cual consideramos que no es verdad puesto que la entrevista presentada fue debidamente revisada por el asesor y además respondidas por entes ligados al Gobierno y por las diferentes fracciones políticas las cuales no hicieron ninguna observación en el sentido expuesto, por lo que se lamenta la actitud mostrada por los personeros de esta entidad, ya que contradice su naturaleza de ente encargado de apoyar y asesorar a los municipios, además que se obstaculiza el quehacer investigativo.

5.7 PARTIDOS POLÍTICOS

Como nación democrática los partidos políticos son instituciones que juegan un papel importante en la consolidación de la misma, así en nuestro país existen un buen número de partidos políticos que representan las diversas ideologías, y que además cobijan a múltiples sectores de la sociedad, a pesar de ello muchos de estos partidos no tienen presencia en todos los municipios, es por esta razón, que no se indago la opinión que estos partidos tienen en torno al tema investigado, apuntando además que los gobiernos locales proceden de las entrañas de estos institutos políticos, es así que las consideraciones jurídico-políticas de estos entes, en esta temática son de vital importancia.

Ha sido por este motivo que entrevistamos solamente a los que tenían representación local en el municipio determinado como ámbito espacial en la ejecución del presente trabajo de la investigación, estos son:

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)

Partido Demócrata Cristiano (PDC)

5.8 ANALISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN EL TRABAJO DE CAMPO.

Se presentan las preguntas con sus respectivos resultados, además de los análisis de estas.

1. ¿Tiene algún tipo de conocimiento sobre las transferencias fiscales que el Gobierno Central hace a los municipios?

<u>Actores</u>	Si	No
Órgano Ejecutivo	X	
Asamblea Legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia.	X	
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN	X	
ARENA	X	
PDC	X	

Análisis:

En esta primera pregunta se visualiza que los actores entrevistados poseen el conocimiento sobre las transferencias, esto se considera positivo, por cuanto refleja la importancia de la temática.

2. ¿En que grado las conoce?

Actores	Mucho	Poco	Nada
Órgano Ejecutivo	X		
Asamblea Legislativa	X		
Corte Suprema de Justicia		X	
Alcaldía de SBP		X	
COMURES	X		
ISDEM	No respondió		
FMLN		X	
ARENA	X		
PDC		X	

Análisis:

Pese a lo anterior en cuanto al grado de conocimiento los actores difirieron, lo que refleja la necesidad de profundizar sobre el conocimiento de la ley, de tal manera que se eviten los vacíos en su aplicación.

3. ¿Sabe si antes de la existencia del FODES el Gobierno Central proporcionaba algunos recursos económicos a los municipios?

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo	X	
Asamblea legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia.		X
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN	X	
ARENA	X	
PDC		X

Análisis:

La mayoría de entrevistados conoce que antes del FODES el Gobierno Central brindaba recursos a los municipios siendo estos los antecedentes de las transferencias, sin embargo dos de los actores, no conocen los antecedentes del FODES lo que indica la falta de publicidad y consistencia que adolecían las transferencias en los aspectos generales como los destinos, montos y criterios, lo cual se ha superado con la creación de la ley FODES pues esta es mayormente conocida.

4. Si la respuesta a la pregunta anterior pregunta es sí ¿en que montos se hacían?

<u>Actores</u>	Respuestas
Órgano Ejecutivo	Entre 4.0 a 10.0 millones de colones
Asamblea legislativa	No precisó
Corte Suprema de Justicia.	-----
Alcaldía de SBP	Por asignación
COMURES	125,000 colones para todas las municipalidades (96-97)
ISDEM	No respondió
FMLN	A través de los ministerios
ARENA	Entrega de dividendos de la venta del café a través de la gobernación departamental

PDC	-----
-----	-------

Análisis:

En cuanto a los montos encontramos variedad de respuestas, sin que coincidan entre si los actores, esto refleja, que no se profundizaba en el tema ya que era muy discrecional la asignación de recursos a los municipio, pues no había una ley que uniformara los montos o porcentajes a distribuir a cada municipio.

5. ¿considera necesaria la transferencia de recursos a las municipalidades?

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo	X	
Asamblea legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia.	X	
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN	X	
ARENA	X	
PDC	X	

¿Por qué?

Actores	Respuestas
Órgano Ejecutivo	El fomento al desarrollo Local es una de las prioridades Nacionales.
Asamblea Legislativa	El Gobierno Central debe contribuir al desarrollo de cada municipio beneficiando a la

	población
Corte Suprema de Justicia	Para el fortalecimiento del desarrollo local
Alcaldía de SBP	Son las Municipalidades los entes en donde se resuelven todas las necesidades de la comunidad
COMURES	Por el principio de subsidiariedad, además los municipios carecen de una base o sistema tributario municipal, los municipios están asumiendo cada vez más competencias
ISDEM	No respondió
FMLN	La gran mayoría de gobiernos locales no tiene condiciones de autofinanciamiento
ARENA	Por que la mayoría de los municipios son de escasos recursos y sin el FODES no podría haber desarrollo local
PDC	Es importante que el Gobierno Central ayude a las comunidades

Análisis:

Existe conciencia en la necesidad de estas transferencias, y hay concordancia en que el desarrollo local es presupuesto básico para lograr el desarrollo nacional ya que se vislumbra que a la municipalidad acuden las personas a fin de obtener solución a sus problemas, pues es el ente público mas cercano a la población.

6. ¿Conoce los destinos que se le dan al FODES?

<u>Actores</u>	Mucho	Poco	Nada
Órgano Ejecutivo		X	
Órgano Legislativo	X		
Corte Suprema de Justicia		X	
Alcaldía de SBP	X		
COMURES	X		
ISDEM	No respondió		
FMLN		X	
ARENA	X		
PDC		X	

Análisis

Los destinos que se le dan al FODES, no son del todo conocidos, esto causa incertidumbre a la hora de aplicar la ley pues es necesario el pleno conocimiento de esta para garantizar dicha aplicación, por otra parte refleja la falta de transparencia y publicidad en el gasto de los recursos que se obtienen del FODES.

7. ¿Si la respuesta es mucho, en que se invierten los recursos que obtienen las municipalidades y que provienen del Gobierno Central?

<u>Actores</u>	<u>Respuestas</u>
Órgano Ejecutivo	-----
Asamblea legislativa	80% en desarrollo y 20% en gastos de funcionamiento
Corte Suprema de Justicia	-----
Alcaldía de SBP	80% para proyectos y 20% para pago de empleos y papelería
COMURES	Calles, Caminos, Electricidad, Agua,

	Salud y Educación
ISDEM	No respondió
FMLN	Proyectos de infraestructura y planificación social
ARENA	El 80% en obras como: educación, salud, deporte, agua potable, etc. Y el 20% en funcionamiento administrativo
PDC	En obras

Análisis:

Esta pregunta fue respondida con bastante acierto pues la misma ley estipula que se debe invertir en el aspecto social el 80% y en gasto de funcionamiento o administrativos un 20%.

8. ¿considera necesario un aumento de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades en más del 7% del presupuesto fiscal?

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo		X
Asamblea legislativa		X
Corte Suprema de Justicia	X	
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN	X	
ARENA		X
PDC	X	

Análisis.

En la pregunta anterior los actores tomaron distintas posturas unos se inclinaron al sí, 5 y otros al no, 3 lo que deja en evidencia una especie de discrepancia en las respuestas, por lo que sería recomendable hacer un análisis sobre la necesidad de aumentar las transferencias del FODES y sobre las razones por las que se vuelve difícil tal aumento a fin de que los actores tengan una visión más amplia sobre el problema y tengan los elementos básicos del análisis de la realidad para que de esa manera conozcan más a fondo los pro y los contras de incrementar el FODES

¿Por qué?

Actores	Respuestas
Órgano Ejecutivo	El Ejecutivo no dispone de Recursos.
Asamblea legislativa	Hay proyectos de interés nacional que debe Ejecutar directamente el Gobierno Central.
Corte Suprema de Justicia	Hay municipios con muchas deficiencias técnicas y financieras.
Alcaldía de SBP	los ingresos que se perciben de los contribuyentes son pocos
COMURES	Debe ligarse a un marco de análisis y acuerdos; y al impulso de una política clara de descentralización
ISDEM	No respondió
FMLN	Lo recaudado vía impuesto a penas

	alcanza para pago de salarios, el FOVIAL no ayuda a las municipalidades
ARENA	Porque las municipalidades tienen el apoyo de otras instituciones como FISDL
PDC	Hay comunidades que no se benefician por escasez de recursos

Análisis:

Las razones de los entrevistados son válidas en la medida en que expresan un punto de vista, pero en esta situación convergen una serie de elementos que no se pueden obviar como lo son:

Escasez de recursos que poseen los Municipios

Las necesidades del Estado sobre pasan la capacidad de los recursos, el Gobierno Central debe hacer frente a proyectos de interés Nacional.

Hay deficiencias técnicas y financieras en los municipios.

Por lo que tomando en cuenta estos elementos se puede decir que ese incremento de las transferencias es necesario, sin embargo no es del todo realizable, debido a que se corre el peligro de caer en déficit fiscal, pues se carece de suficientes recursos.

9. Si la respuesta a la pregunta anterior es sí, ¿en que porcentaje debería aumentarse?

Actores	Respuestas
Órgano Ejecutivo	-----
Asamblea Legislativa	-----
Corte Suprema de Justicia	En un 8%
Alcaldía de SBP	En un 12%
COMURES	No habría un porcentaje definido
ISDEM	No respondió
FMLN	En un 12%
ARENA	-----
PDC	En un 25%

Análisis:

Los actores con excepción de tres, plantearon que debe incrementarse el porcentaje del FODES, porcentajes que oscilaron entre el 8 y 25%, esto con excepción de los actores que se han pronunciado por que el FODES no se aumente.

10. Considera que el porcentaje actual del FODES contribuye a potenciar un sistema descentralizado de Administración Pública

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo	X	
Asamblea legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia	X	
Alcaldía de SBP		X
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN		X
ARENA		X
PDC		X

Análisis:

A esta interrogante los actores dieron respuestas divergentes pues los entes de carácter técnico dijeron que sí potenciaba el FODES un sistema de descentralización en la Administración Pública, mientras que los entes que tienen carácter político respondieron que no, por lo que cabe la duda sobre si se conoce que es un sistema de administración pública descentralizado.

Otra razón puede ser que lo consideren insuficiente y que por lo tanto no sea de mayor utilidad para la descentralización.

Los que consideran que si, es porque entienden que aunque no es un enorme porcentaje si es indispensable para potenciar la Descentralización, aunque no sea suficiente para completar un excelente sistema Descentralizado.

11. Cree usted que el incremento al FODES daría mayor importancia política a los Gobiernos Locales frente al Gobierno Central.

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo		X
Asamblea legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia	X	
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN		X
ARENA		X
PDC	X	

Análisis:

Esta pregunta nos da la pauta para afirmar que la hipótesis planteada tiene un alto grado de veracidad puesto tal como reza la hipótesis “El no incremento de la asignación de presupuesto fiscal hacia los municipios obedece a limitaciones de tipo Jurídico Político que pretende mantener un sistema Centralizado de administración pública que concentre el poder sobre los recursos económicos”...

Así la mayor parte de actores han coincidido que el incremento del FODES resaltaría la importancia de los Gobiernos Locales frente al Gobierno Central, pues estos con un incremento al FODES tendrían un mayor margen de acción, y se desconcentraría el poder sobre los recursos económicos, esto permitiría que el municipio ejecute de mejor manera sus planes.

12. ¿Cuáles consideraría usted que son las causas por las que el Gobierno Central no brinda mayor apoyo económico a los municipios?

<u>Actores</u>	<u>Respuestas</u>
Órgano Ejecutivo	No se dispone de recursos.
Asamblea legislativa	El Gobierno Central si apoya económicamente a los municipios
Corte Suprema de Justicia	Porque todo gobierno central busca mantener un número de competencias importantes para obtener dividendos electorales.
Alcaldía de SBP	Por tener más protagonismo a

	través del FISDL y que los concejos municipales carguen con más impuestos a los contribuyentes
COMURES	Situación fiscal, visión del desarrollo Local, no a existido una política clara y efectiva sobre descentralización
ISDEM	No respondió
FMLN	El Gobierno Central pretende que los municipios sean autofinanciables
ARENA	Por las responsabilidades que tiene el gobierno central, debe haber capacidad de gestión económica
PDC	Hoy en día hay ONG's que consiguen ayuda externa

Análisis:

Esta pregunta ayuda a dilucidar sobre el grado de certeza de la Hipótesis ya que esta directamente dirigida a la comprobación de esta, de lo cual se desprende que existen razones o causas de tipo financieras, pero también existen razones de tipo político, como la conservación de parte del Ejecutivo de competencias importantes que deriven en dividendos electorales, el protagonismo de entes como el

FISDL, y la no existencia de políticas claras de descentralización, estos factores juntos nos llevan un margen de certeza amplio sobre la cuestión política electoral que le genera al Ejecutivo tener competencias que muchas veces tienen duplicidad con las ejercidas por los municipios, esto es así por que el Ejecutivo busca hacer presencia en el ámbito municipal de forma directa a través de obras y no tanto a través de recursos, de tal manera que se aseguren dividendos políticos electorales para posteriores períodos eleccionarios, con las transferencias al FODES sucede lo contrario, pues los que ejecutan son los Concejos Municipales, y el Gobierno Central no tiene ese espacio que le garantice presencia patente sobre su acción en determinado municipio, pues en este caso se identifica más claramente el actuar de la municipalidad, la asignación de más recursos si respondería a un sistema descentralizado de administración pública, dejando que en el ámbito local se estructuren los planes y se ejecuten los proyectos.

13. ¿que opina de la capacidad que tiene los gobiernos municipales para administrar los recursos que obtienen del gobierno central?

<u>Actores</u>	<u>Respuestas</u>
Órgano Ejecutivo	No se cuenta con información.
Asamblea legislativa	Tienen mucha deficiencia, existe algún grado de corrupción
Corte Suprema de Justicia	La capacidad de los municipios es notable

Alcaldía de SBP	Tienen capacidad
COMURES	Son mejores administradores a nivel local y han ejecutado en casi cien por ciento los recursos transferidos
ISDEM	No respondió
FMLN	Todos los gobiernos (municipales), tienen capacidad de poder administrar bien los recursos públicos, el problema es la “falta de conciencia social”
ARENA	Algunos trabajan con transparencia, otros ven sus intereses personales, hay malversación de fondos.
PDC	No es total es parcial

Análisis:

En este punto específico surge como dato a considerar la falta de estudio profundo sobre la capacidad de los Gobiernos Municipales ya que esto es muy subjetivo, debe hacerse análisis técnicos, pero es destacable también que pese a lo anterior es notoria su capacidad, así la balanza se inclina a favor de la buena capacidad de los Gobiernos Locales, sin embargo no del todo ya que los entrevistados también manifiestan que existe corrupción en el manejo de los fondos.

14. ¿Considera suficiente el esfuerzo que hacen las municipalidades para obtener recursos propios?

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo		X
Asamblea legislativa		X
Corte Suprema de Justicia		X
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN	X	
ARENA	X	
PDC		X

Análisis:

Las opiniones en este punto se encuentran equilibradas entre las negativas y las positivas, sin embargo el entrevistado del partido ARENA se contradice con el entrevistado del Órgano Ejecutivo, y coincide con el entrevistado de la oposición, esto es así porque representan a lo Local, es decir convergen en el interés municipal a pesar de las diferencias ideológicas, lo que pone de manifiesto la divergencia que existe entre los intereses del Gobierno Central y los intereses del Gobierno Local en el aspecto de aumentar el esfuerzo por parte de las Alcaldías para generarse Fondos propios y así ya no exijan mas recursos al Gobierno Central, sin embargo muchas Alcaldías no son auto sostenibles ya que sus sistema de recaudación de tributos no son eficientes, esto genera que no hayan recursos propios para invertir y exige acciones que corrijan esa situación.

15. ¿Cuál cree que sea la incidencia de las transferencias que realiza el Gobierno Central para apoyar el desarrollo Local?

<u>Actores</u>	<u>Respuesta</u>
Órgano Ejecutivo	La contribución del Gobierno Central potencia el Desarrollo Local
Asamblea legislativa	Se esta aplicando una verdadera autonomía y el Gobierno Central contribuye a ello
Corte Suprema de Justicia	Mayor infraestructura pública
Alcaldía de SBP	Ayuda a nuestras comunidades para fortalecer la infraestructura que no alcanza a cubrirse con fondos propios
COMURES	Mayor capacidad para los Gobiernos Locales, se involucra la población en las decisiones, genera más confianza, se realizan proyectos de mayor importancia
ISDEM	No respondió
FMLN	No respondió a esta pregunta
ARENA	Mejor control de las leyes, aplicándolas a todos los ciudadanos
PDC	Es importante porque se realizan Obras

Análisis:

Esta pregunta se encamina a determinar si las transferencias tienen algún nivel de importancia en el desarrollo de los Municipios, encontrándose un elevado grado de importancia de estas

transferencias a favor del desarrollo Local pues en eso coinciden todos los entrevistados.

16. ¿Considera usted que el aumento actual de las transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades a un ocho o nueve por ciento causaría algún problema al Gobierno Central?

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo	X	
Asamblea legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia	X	
Alcaldía de SBP		X
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN		X
ARENA	X	
PDC		X

17. Si la respuesta a la pregunta anterior es sí ¿En que sentido causaría el problema?

Actores	Respuesta
Órgano Ejecutivo	Significaría incrementar el déficit fiscal y romper con la estabilidad Macroeconómica
Asamblea legislativa	El Gobierno Central desfinanciaría proyecto de interés nacional.
Corte Suprema de Justicia	En la distribución contable del presupuesto, restándole a otras partidas presupuestarias, teniendo el Gobierno

	Central la necesidad de tomar una escala de prioridades político financieras, otro problema sería la pérdida de protagonismo político.
Alcaldía de SBP	-----
COMURES	Pone en aprietos al Gobierno Central
ISDEM	No respondió
FMLN	-----
ARENA	En que el Gobierno municipal tiene responsabilidad solo en su comuna y el Gobierno Central en todo el país.
PDC	-----

Análisis:

La mayoría respondió que el incremento de las transferencias si causaría problemas al Gobierno Central, apuntando que habría déficit fiscal; lo que traería como consecuencia que el Gobierno Central no cumpla con ciertas competencias o que las ejecute mal, aspecto que tiene cierta relación con la hipótesis planteada en este trabajo y refuerza su grado de veracidad, ya que las respuestas van encaminadas a establecer que el gobierno Central tendría reducida su capacidad de acción en relación con algunas competencias, lo que lo dejaría mal frente a la población que esperaría la realización de algunos proyectos, incluso una de las respuestas indica expresamente que el Gobierno Central perdería protagonismo político.

18. ¿Cómo considera las transferencias que reciben las municipalidades del Gobierno Central en relación a las competencias que establece el Código Municipal?

Actores	Justas	Injustas	Suficientes	Insuficientes
Órgano Ejecutivo			X	
Asamblea Legislativa	X			
Corte Suprema de Justicia				X
Alcaldía SBP		X		
COMURES				X
ISDEM		No respondió		
FMLN				X
ARENA	X			
PDC				X

¿Por qué?

Actores	Respuesta
Órgano Ejecutivo	Son suficientes para cumplir los objetivos de Política de la Administración pública y de desarrollo de los Municipios.
Asamblea Legislativa	Debería existir un sacrificio tanto en el gasto como en los ingresos de parte de los Municipios
Corte Suprema de Justicia	Porque se atribuyen al municipio demasiadas competencias y de índole tan diverso que

	tiene que multiplicar personal y recursos para darle cumplimiento.
Alcaldía de SBP	No se alcanza a cubrir el 50% de las competencias
COMURES	Porque las demandas se incrementan cada día
ISDEM	No respondió
FMLN	Porque los recursos económicos percibidos por la municipalidad y las gestiones hechas no alcanza para cubrir costosos proyectos de estructuras de mayor costo
ARENA	Se deben hacer enmiendas al Código Municipal.
PDC	Se requiere de más ayuda

Análisis:

Las respuestas fueron diversas, los actores no tuvieron una opinión unificada oscilaron entre lo Justo y lo Injusto del porcentaje que actualmente se les transfiere a las municipalidades, pero en el aspecto que hubo mayor coincidencia fue en calificarlas como insuficientes, esto denota la necesidad que sienten los actores de que hayan más recursos, es decir, proporcionarse más apoyo al Gobierno Municipal, ya que tiene muchas competencias y obligaciones.

19. ¿Qué medidas considera necesarias para que las municipalidades puedan incrementar sus recursos?

<u>Actores</u>	<u>Respuestas</u>
Órgano Ejecutivo	Mejorar sus mecanismos de captación de recursos propios.
Asamblea legislativa	Que el FODES se distribuyera en base a la capacidad de recaudación local que los Municipios realizan.
Corte Suprema de Justicia	Turismo, políticas de recaudamiento tributario, mejorar los impuestos ya establecidos.
Alcaldía de SBP	Capacitar el Concejo Municipal para modernizar el sistema tributario.
COMURES	Reformas al actual sistema tributario, adopción de nuevos tributos más eficientes, mejorar y modernizar sus sistemas administrativos contables y de recaudación de tributos.
ISDEM	No respondió.
FMLN	Subsidio a los municipios, que pague mas impuestos el que tiene más,
ARENA	Proponer un plan de pago para los contribuyentes morosos.
PDC	Apoyo a las ADESCO, implementar mecanismos para recaudar lo debido por los

	morosos.
--	----------

Análisis:

Se pone de manifiesto los problemas que tienen los Municipios en su sistema de recaudación de impuestos, hay conciencia en que deben modernizarse; sin embargo en la realidad no se mejora por el temor al desgaste político, además los municipios no tiene incentivos para mejorarlo, como lo sería transferir más recursos del FODES a los Municipios que demuestren mejoras en su sistema tributario.

20. ¿Considera necesario el establecimiento de nuevos impuestos para que las municipalidades puedan incrementar sus recursos

Actores	Si	No
Órgano Ejecutivo		X
Asamblea legislativa	X	
Corte Suprema de Justicia		X
Alcaldía de SBP	X	
COMURES	X	
ISDEM	No respondió	
FMLN		X
ARENA		X
PDC		X

¿Por qué?

Actores	Respuesta
Órgano Ejecutivo	Porque deben realizarse los estudios técnicos antes de implementar nuevos

	impuestos.
Asamblea Legislativa	Porque cada día los ingresos bajan y la demanda de los servicios aumentan.
Corte Suprema de Justicia	Existe un gran número de tributos a favor de los municipios y se reduce la capacidad económica de los ciudadanos.
Alcaldía de SBP	A través de nuevos impuestos se pueden obtener mayores ingresos.
COMURES	Se necesita adoptar impuestos más efectivos.
ISDEM	No respondió
FMLN	Por la Crisis Económica.
ARENA	No da resultado favorable por la escasez de recursos que sufren los ciudadanos.
PDC	Por razones económicas.

21. Si la respuesta a la anterior pregunta es si, ¿Qué clase de impuesto recomendaría?

Actores	Respuesta
Órgano Ejecutivo	-----
Asamblea legislativa	Impuesto predial, régimen simplificado, Peaje por el uso de carreteras
Corte Suprema de Justicia	-----
Alcaldía de SBP	El predial por lo menos
COMURES	Predial, de Circulación, Permiso de

	construcción
ISDEM	No respondió
FMLN	-----
ARENA	-----
PDC	-----

Análisis:

Parecería como que hay mucha contradicción en este asunto, sin embargo las ideas anteriores no deben excluirse entre si, más bien deben complementarse ya que todas tiene algo de razón, pues la demanda de más y mejores servicios va creciendo, por lo que crece la necesidad de obtener más recursos, pero para conseguirse debe hacerse un estudio previo a la creación de nuevos impuestos o para readecuar los existentes, tomando como aspecto principal la delicada situación económica porque atraviesa la población.

Otro aspecto importante de nuestro tema radica en las razones por las que no se aumentan las transferencias fiscales para los Municipios, es decir las Limitantes que el Gobierno Central pudiera tener para oponerse a tales aumentos, a la vez indagar las consecuencias que traería consigo dichos incrementos tanto para el Gobierno Central como para los Gobiernos Locales.

En los siguientes cuadros visualizaremos de forma resumida las respuestas de los actores vinculados al tema:

ACTORES	LIMITANTES	CONSECUENCIAS
---------	------------	---------------

<p>Asamblea Legislativa</p>	<p>Los ingresos cada vez son menores debido a los incentivos fiscales que se conceden a los inversionistas.</p>	<p><u>Para el Gobierno Central</u> El gobierno central no podría realizar obras de interés nacional.</p> <p><u>Para los municipios</u> Los municipios, sin un incremento del FODES, no podrían cumplir sus ofertas electorales.</p>
<p>Órgano Ejecutivo</p>	<p>No hay recursos</p>	<p><u>Para el Gobierno Central</u> Traería mayor déficit fiscal.</p> <p><u>Para el municipio.</u> No habría incentivos par hacer un uso mas eficiente de los recursos que reciben.</p>

Corte Suprema Justicia.	Necesidad de invertir en otros rubros, endeudamiento público, la distribución de prioridades financieras	<u>Para el Gobierno Central.</u> Pérdida de protagonismo en el Desarrollo Económico y la pérdida de publicidad. <u>Para el Municipio.</u> Mayor importancia a sus competencias, más protagonismo en la Administración financiera de las políticas locales.
Alcaldía Municipal de San Bartolomé Perulapía.	El desconocimiento de las Necesidades de la comunidad.	<u>Para el Gobierno Central.</u> No hay. <u>Para el Municipio:</u> Más capacidad de atender las necesidades.
Corporación de Municipalidades De El Salvador (COMURES)	Visión de desarrollo centralista, situación fiscal.	<u>Para el Gobierno Central:</u> Su fortalecimiento, muestra Al Gobierno Central como Una entidad que apoya el Desarrollo Local. <u>Para el Municipio:</u> Se fortalecen las Finanzas Municipales, y la autonomía

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (ISDEM)	No respondió	No respondió
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. (FMLN)	Falta de interés del Gobierno central	<u>Para el Gobierno Central</u> El gobierno ya no tendría el monopolio de la actividad pública. <u>Para el municipio.</u> Todo es positivo.
Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	Le restaría recursos a rubros como educación y salud.	<u>Para el Gobierno central</u> Menos recursos <u>Para el municipio</u> Traslado de mas competencias.
Partido Demócrata Cristiano. (PDC)	Compromisos de Carácter internacional	No respondió

Así tenemos:

Que luego del examen de la fuente documental, (base histórica, doctrinaria, legal y Derecho Comparado pertinente al tema) y de los análisis referente a las respuestas de los actores obtenida en el

instrumento entrevista a informantes claves pasaremos a verificar el grado de veracidad de la Hipótesis, para explicarnos el problema planteado.

Se apunta así el enunciado de la Hipótesis: El no incremento de la asignación de presupuesto fiscal hacia los municipios obedece a limitaciones de tipo Jurídico Político que pretende mantener un sistema Centralizado de administración pública que concentre el poder sobre los recursos económicos para que su uso y disposición acarree mas beneficios político electorales al Gobierno Central y de esta manera disminuir el margen de acción de las localidades, para mantener una mayor dependencia de la población hacia el gobierno central.

Se sintetizan las razones que nos conducen a un alto grado de certidumbre en relación a la hipótesis planteada de esta manera:

El Gobierno Central no apoya el aumento a las transferencias del presupuesto fiscal a los municipios porque no existe voluntad Política para hacerlo y no hay una visión de nación, esto es una limitante de tipo político, pues se apunta que al brindar más recursos económicos a los municipios daría mayor oportunidad a los Gobiernos locales para que demuestren su capacidad de administración e inversión, esto ciertamente que le restaría beneficios electorales al Gobierno Central pues posibilitaría que los Gobiernos Locales desarrollen una labor más protagónica, dándole un lugar preponderante al municipio, como ente capaz de llevar a los munícipes a un grado de mayor bienestar social, además todo Gobierno central pretende mantener un número de competencias importantes para obtener dividendos electorales, la

mayoría de entrevistados con excepción de uno, respondió que el incremento a las transferencias de recursos darían mayor importancia política a los Gobiernos Locales frente al Gobierno Central, encontramos que antes de la ley FODES las transferencias se hacían vía Ministerios o vía Gobernación departamental así la asignación de transferencias era de carácter discrecional pues no existía un monto base y tampoco se establecía un porcentaje equitativamente distribuido, sino que dependía de las necesidades de cada municipio y en alguna medida de las buenas relaciones que el alcalde tuviese con el gobierno central, en ese sentido el grado de poder del Gobierno central era muy amplio sobre los gobiernos locales, que si bien esto ha sido superado, aun no de manera suficiente

También se apuntó que el gobierno central pretende que los municipios sean autofinanciables y detener el protagonismo que están adquiriendo los Gobiernos locales, queriendo con esto mantener la concentración de los recursos económicos provocando que los Gobiernos Locales se enfrenten con sus munícipes, al verse obligados a incrementar sus tasas o impuestos, dando como solución al problema financiero únicamente la mejor recolección de los tributos municipales, además que al tener el Gobierno Central la concentración de los recursos económicos, crea una dependencia de la población hacia el, por otra parte se dice que el Gobierno Central debe mantener recursos de emergencia, lo que viene a confirmar un sistema Centralizado, falta además el diseño de una verdadera política de Descentralización lo que deviene en una limitante de tipo

político que perpetua la política centralizada, se anotaron motivos de carácter fiscal, se deja así sentir por parte de la municipalidad la necesidad de mayores recursos para afrontar las necesidades, lo que verdaderamente abonaría a un sistema descentralizado de administración pública.

Con todo lo anterior se ha demostrado en alto grado la veracidad de la hipótesis mas no podríamos decir que de una forma total, ya que los entrevistados con sus argumentos anteriores si bien responsabilizan al Gobierno Central, también aclaran que los gobiernos locales deberían hacer esfuerzos por volver más eficientes sus sistemas tributario aunque esto acarree como contrapartida algún costo político.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

Al finalizar el presente trabajo de investigación hemos analizado el rol del municipio en el desarrollo Nacional, las transferencias de recursos que el gobierno central hace a los municipios y la importancia que estas tienen, así como las Limitantes que el Gobierno Central tiene para no incrementarlas, así mismo se han estudiado las consecuencias que le generan tales incrementos, se ha observado

además la situación de los Municipios y el nivel de profundidad de la política de descentralización, a través de las consideraciones de los sectores involucrados con la temática, también se han estudiado las consecuencias que trae para los municipios el hecho que no se incrementen las transferencias del gobierno central, por lo que concluimos:

- El Gobierno Central no aumenta las transferencias a los municipios, porque busca mantener en su poder un número de competencias importantes que le generen beneficios políticos
- El gobierno central concentra la mayor parte de impuestos, lo que facilita la concreción de sus proyectos.
- Las competencias de los Municipios son desproporcionales a los recursos que se les asignan.
- No existe una clara política de descentralización por parte del Gobierno Central.
- El actual porcentaje del FODES no es suficiente para lograr los niveles requeridos de desarrollo.
- Se advierte la importancia de la Ley FODES, porque contribuyó a la implementación de una política de descentralización y aunó al desarrollo local.
- La ley FODES acabo con el grado de discrecionalidad que tenían los gobiernos anteriores a su aprobación.
- La mayor parte de los Municipalidades tienen un alto grado de eficiencia en la inversión de recursos.

- Algunos municipios no se esfuerzan lo suficiente en la modernización y efectivización de sus sistemas tributarios

6.2 RECOMENDACIONES

Ante esta problemática recomendamos lo siguiente:

- ❖ realizar las transferencias fiscales a los municipios con base a las necesidades de los mismos, sin buscar la obtención de beneficios electorales.
- ❖ Establecer claramente las competencias del Municipio y las del Gobierno Central, transfiriendo, por ejemplo a favor de los municipios el manejo de los recursos hídricos, entre otros rubros que puedan sostener su economía, volviendo así más eficaz la administración pública.
- ❖ Es necesario que las transferencias a los Municipios sean aumentadas, en un 9% ya que se ha determinado que tienen mayor capacidad de inversión en comparación a ciertos entes del Gobierno Central
- ❖ Los Gobiernos Locales deben rendir cuentas de manera constante a la población a fin de que todos sepamos en que se invierten tales fondos.
- ❖ Reformar y modernizar los sistemas tributarios municipales de tal manera que todos los contribuyentes cumplan sus obligaciones tributarias.

- ❖ El Gobierno Central debe focalizar el gasto público de modo que sea más eficiente y priorice las necesidades. Así debe disminuir el gasto en la defensa nacional y otros gastos que en la actualidad resultan innecesarios

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALBUQUERQUE, FRANCISCO. **“Desarrollo Económico y Local, Distribución del Progreso Técnico”**, 6 de Diciembre de 1996.

BARANDIARAN, RAFAEL. **“Diccionario de términos Financieros”**, Editorial Trillas, primera Edición 1,986.

BENEYTO, JUAN. **“Historia de la administración Española e Hispanoamericana”**, Aguilar 1,998

CABANELLAS, GUILLERMO. **“Diccionario Jurídico Elemental”**, Editorial Heliasta, 1993

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL. **“La administración de los Servicios Públicos Municipales”**, impreso y hecho en México 1,995.

COMURES, **“Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica”**, primera edición Julio de 2002, San Salvador, El Salvador.

CONGRESO EXTRAORDINARIO ASOCIACION CHILENA DE MUNICIPALIDADES, **“Hacia un nuevo Municipio Conclusiones”**, Noviembre 2002

DIAZ VASCONCELOS, LUIS ANTONIO. **“Derecho Hispánico como antecedente Histórico del Guatemalteco”**, Guatemala, Edición Universitaria, 1956.

ESTIPIA AVILEZ, GONZALO. **“Descentralización Fiscal en Centroamérica, Estudio comparativo”**, San Salvador, El Salvador C.A. Octubre de 2004.

FLACSO, PROGRAMA EL SALVADOR. **“Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica”** Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, Primera Edición 1997.

FUNDASAL. **“Congreso hábitat y cambio Social III”**, 1996

GALVEZ, VICTOR. **“Políticas y propuestas de Descentralización en C.A.”** Imprenta Criterio, 1,997.

GIORDANO, JUAN MANUEL. **“El Municipio y la Municipalidad”**, Editorial Época, impreso el 15 de Junio de 1988.

HERNANDEZ, ANTONIO MARIA (h). **Derecho Municipal, Teoría General”**, ediciones de palma, Buenos Aires, 1997.

ISAM. **Prontuario Municipal, departamento de San Salvador**, Editorial Época, 15 de Octubre de 1987.

KURI DE MENDOZA, LIZETH. **“Manual de Derecho Financiero”**

LORDELLO DE MELO, DIOGO. **“Modernización de los Gobiernos Locales en América Latina”**. Volumen XVIII No. 66, Junio de 1,983

PORRUA PEREZ, FRANCISCO. **“Teoría del Estado”**, vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1,985

SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO. **“Hacienda y Derecho”**, centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1975, imprenta Aguirre.

VIÑES MILLET, CRISTINA. **“El Municipio en España, su evolución Histórica”**, Ediciones Abhara S.L., Granada 1994.

ZAVALLIA, CLODOMIRO. **“Tratado de Derecho Municipal”**, Editorial Guillermo Kraft LTDA, sociedad anónima de impresiones, Buenos Aires, 1941.

TESIS

ALVARADO PANAMEÑO, MIRIAN FLORIDALMA. **“Consecuencias de la Deuda Tributaria Municipal”**, Universidad de El Salvador 1997.

CHAVEZ MENA, FIDEL. **“Organización Municipal”**, Universidad de El Salvador, 1966

CORNEJO CARCAMO, RAFAEL ALFONSO. **“Comentarios al Título VIII de la Constitución Política (Hacienda Pública)”**, Universidad de El Salvador 1,970.

GARAY, RICARDO ALFONSO. **“Finanzas Municipales”** Universidad de El Salvador 1,968

HERNANDEZ DE VILLALTA, SILVIA ELIZABETH. **“Incidencia de la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios para el fortalecimiento de la Municipalidad de San Salvador”**, Universidad de El Salvador 1998.

LOZANO ABARCA, MELIDA ALCIRA. **“Propuesta de un programa de auditoria integral para fiscalizar el uso de los fondos asignados a los Gobiernos Municipales, caso ilustrativo”**. Universidad de El Salvador 1,999.

MORALES, SALVADOR h, **“La Autonomía Municipal en El Salvador, como una de las formas organizativas de la función Administrativa”**, Universidad de El Salvador 1,972

MORALES VASQUEZ, JOSE LOMBARDO, **“Política fiscal como Instrumento de Desarrollo en El Salvador**, Universidad de El Salvador 1975

LEGISLACION

ASAMBLEA LEGISLATIVA. **“Código de Salud, decreto Legislativo Número 995”**, 1998. Diario Oficial No 86

BALBOA, ANTONIO. **“Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias”**, Tomo II, Editorial Madrid, 1,756 segunda Edición 1,756.

BARRAZA RODRIGUEZ R. **“Recopilación de leyes Administrativas”**, Tomo I segunda Edición, Centro Editorial Helías, 1,928.

BARRAZA RODRIGUEZ, R. **“Recopilación de leyes Administrativas”**, Tomo II segunda Edición, Casa Editorial Helías, 1,928.

CODIFICACION DE LEYES PATRIAS, desde el 15 de septiembre de 1821, hasta principios de 1876.

MENENDEZ, ISIDRO, **“Recopilación de Leyes”**, 1855 Guatemala, Imprenta de L. Luna Plazuela del Sagrario tomo I y II.

VASQUEZ LOPEZ, LUIS. **“Constitución de la República de El Salvador de 1983 y sus reformas”** 1,998.

VASQUEZ LOPEZ, LUIS. **“Recopilación de Leyes en Materia Municipal”** 2,003

REVISTAS E INFORMES

ALCALDÍA DE SAN SALVADOR. **“Libros de Actas del año 1881-1882”**.

ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR. **“Libros de Actas del concejo municipal de San Salvador, de los años 1861-1871”**

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA. **“Encuesta de Hogares de propósitos múltiples”**, Mayo de 2004.

FUNDE, **“El Impacto de la Inversión FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios”**. 2004.

ECA, **“Fundamento y Análisis de la Ejecución del FODES como Herramienta de desarrollo Local”** 2004.

MINISTERIO DE HACIENDA, **“Boletín Presupuestario”**, Enero y Febrero de 1998.

PNUD, **“Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador”**, año 2003.

SITIOS Web

www.ibw.com.ni **sitio Web de Nicaragua.** Constitución y leyes, Mayo 2005

www.congreso.gob.gt **sitio Web de Guatemala.** Constitución y leyes, Mayo 2005

www.leyesvirtuales.com **sitio Web de Honduras.** Constitución y leyes, Mayo 2005

www.panamáinfo.com **sitio Web de Panamá.** Constitución y leyes, Mayo 2005

www.congreso.gob.pe **sitio Web de Perú.** Constitución y leyes, Mayo 2005

www.embajada.costarica.sv **sitio Web de embajada de Costa Rica acreditada en El Salvador.** Constitución y leyes, Mayo 2005

www.embachile@embachile.org.sv **sitio Web de embajada de Chile acreditada en El Salvador.** Constitución y leyes, Mayo 2005

ANEXOS

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

ENTREVISTA DE OPINIÓN

ESTIMADO FUNCIONARIO O EMPLEADO

Mediante la presente estamos realizando un estudio referente a las transferencias fiscales que el Gobierno Central realiza a favor de los municipios por lo que necesitamos su colaboración para obtener información relacionada al tema; en ese sentido solicitamos a usted responder con objetividad a las siguientes preguntas:

La información es de carácter académica por lo que garantizamos su confidencialidad.

Marque con un X, o escriba la respuesta según la pregunta.

Localización:

Departamento:

Municipio:

Tipo de entrevistado:

Alcalde

Asesor

Sindico

Vocero de la institución

Empleado

Otro

1. ¿Tiene algún tipo de conocimiento sobre las transferencias fiscales que el Gobierno Central hace a los municipios?

2. ¿En que grado las conoce?

3. ¿Sabe si antes de la existencia del FODES el Gobierno Central proporcionaba algunos recursos económicos a los municipios?

4. Si la respuesta a la pregunta anterior es sí ¿en que montos se hacían?

5. ¿considera necesaria la transferencia de recursos a las municipalidades?

¿Por qué?

6. ¿Conoce los destinos que se le dan al FODES?

7. ¿Si la respuesta es mucho, en que se invierten los recursos que obtienen las municipalidades y que provienen del Gobierno Central?

8. ¿considera necesario un aumento de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades en más del 7% del presupuesto fiscal?

¿Por qué?

9. Si la respuesta a la pregunta anterior es sí, ¿en que porcentaje debería aumentarse?
10. Considera que el porcentaje actual del FODES contribuye a potenciar un sistema descentralizado de Administración Pública
11. Cree usted que el incremento al FODES daría mayor importancia política a los Gobiernos Locales frente al Gobierno Central.
12. ¿Cuáles consideraría usted que son las causas por las que el Gobierno Central no brinda mayor apoyo económico a los municipios?
13. ¿que opina de la capacidad que tiene los gobiernos municipales para administrar los recursos que obtienen del gobierno central?
14. ¿Considera suficiente el esfuerzo que hacen las municipalidades para obtener recursos propios?
15. ¿Cuál cree que sea la incidencia de las transferencias que realiza el Gobierno Central para apoyar el desarrollo Local?
16. ¿Considera usted que el aumento actual de las transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades a un ocho o nueve por ciento causaría algún problema al Gobierno Central?
17. Si la respuesta a la pregunta anterior es sí ¿En que sentido causaría el problema?
18. ¿Cómo considera las transferencias que reciben las municipalidades del Gobierno Central en relación a las competencias que establece el Código Municipal?
- ¿Por qué?

19. ¿Qué medidas considera necesarias para que las municipalidades puedan incrementar sus recursos?

20. ¿Considera necesario el establecimiento de nuevos impuestos para que las municipalidades puedan incrementar sus recursos

21. Si la respuesta a la anterior pregunta es si, ¿Qué clase de impuesto recomendaría?

22. ¿Cuales considera que pueden ser las limitantes reales que el gobierno central tenga en relación al aumento de las transferencias a los municipios?

23. ¿Cuales serían según su criterio, las consecuencias del incremento de las transferencias a los municipios?

- Para el Gobierno Central
- Para los municipios.