



XII Jornadas de Reflexión Económica

P. Francisco Javier Ibisate, S.J.

Desaceleración del crecimiento estructural en El Salvador

23

Miércoles 30 de agosto del 2023



de 9:40 a 10:00



Auditorio
"Segundo Montes, S.J."



Departamento de
Economía



Economía UCA, El Salvador

Conferencia

"Implicaciones institucionales y fiscales de la desregulación municipal"



Melissa Salgado,
docente e investigadora
del Departamento
de Economía de la UCA

Es licenciada en Economía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador; maestra en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios de doctorado en el Instituto de Investigaciones Económicas IIEc/UNAM. Desde el año 2009 se desempeña como docente e investigadora del Departamento de Economía de la UCA.



Departamento Economía UCA



www.uca.edu.sv/economia



@EconomiaUCA_SV

Implicaciones institucionales y fiscales de la desregulación municipal

Melissa Salgado

Asistencia de investigación: Daniel Serrano

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

**“SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL
SALVADOR”**

Programa Estratégico de Investigación Institucional
UCA

Objetivo:

Dar una lectura sobre el proceso de desregulación municipal en lo institucional, fiscal y ciudadanía municipal

Índice

1. Consideraciones teóricas
2. Desregulación municipal: institucional
3. Desregulación municipal: fiscal
4. Indicios de impacto en la ciudadanía municipal
5. Reflexiones finales

1. Consideraciones teóricas

Intervención del Estado

Modelo económico neoliberal a grandes rasgos se ha regido por preceptos del compendio teórico de la síntesis neoclásica.

Si bien una de las premisas fundacionales de la síntesis neoclásica descansa sobre la noción de la autorregulación del mercado, lo cierto que en el devenir del siglo XX ha incorporado el reconocimiento de las fallas del mercado

Alrededor de la síntesis neoclásica, los modelos normativos de intervención del Estado van en dirección de lograr los ideales:

- libre mercado
- competencia perfecta
- derechos de propiedad
- información completa

A groso modo la intervención del Estado bajo el neoliberalismo ha estado en función de acompañar institucionalmente a la globalización, a las cadenas globales de valor y al nuevo orden financiero mundial.

→ estrategias políticas que han eliminado restricciones regulatorias a la acumulación de capital organizadas a escala nacional” (Brenner, 2003)

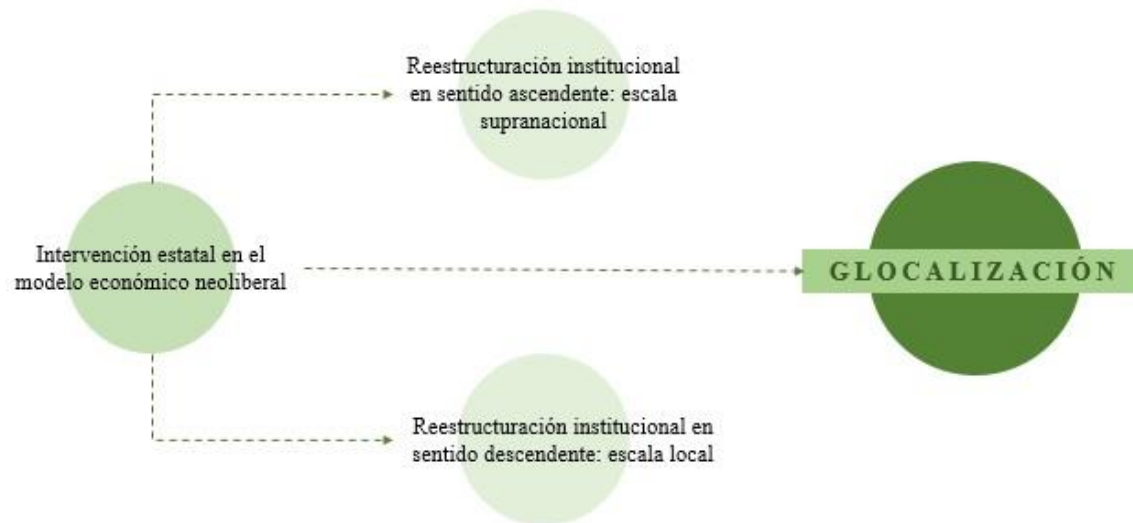
Eliminación de restricciones: **desregulación**

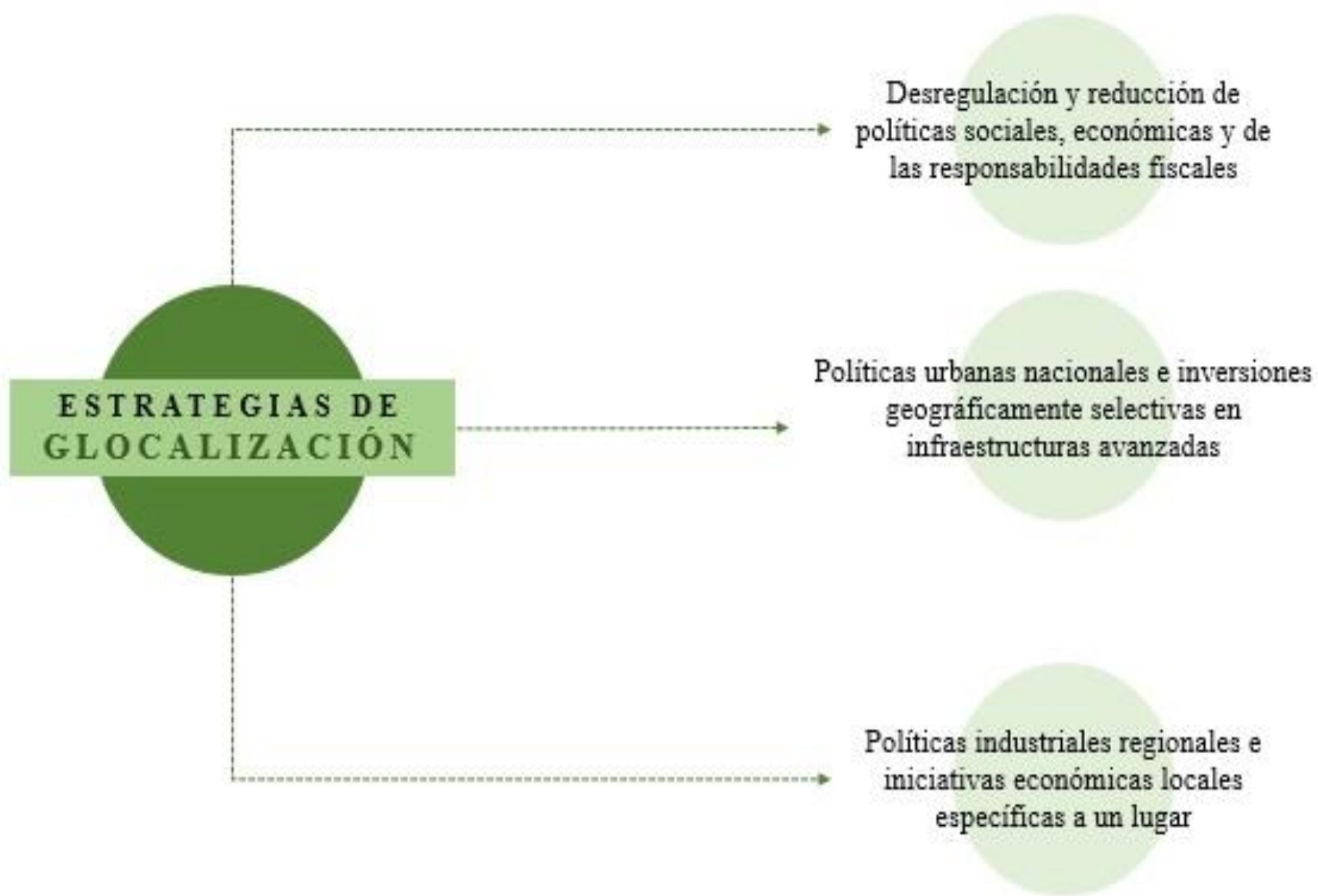
No es falta de ley, se trata de nuevas normas institucionales, que, bajo el modelo económico neoliberal, suelen lograr una mayor coordinación económica entre el Estado y los ejes de acumulación prioritarios

La intervención estatal ha desarrollado “diversas estrategias políticas para posicionar determinados espacios subnacionales (localidades, ciudades, municipios, regiones, distritos industriales) dentro de los circuitos supranacionales de actividad económica” (Brenner, 2017)

A esta interacción institucional que integra procesos globales y locales:
glocalización

glocalización responde a la reestructuración institucional que deriva de su articulación ascendente hacia las escalas supranacionales o globales y de su articulación descendente hacia las escalas o configuraciones locales, urbanas o regionales (Swyngedouw, 2010)





2. Desregulación municipal: institucional

Reestructuración institucional en sentido ascendente

Legislación de exoneración de impuestos municipales	Todas las leyes alrededor de las inversiones exonera el pago de impuestos municipales como mecanismo para su atracción.	Estrategias de liberalización económica que han implicado renuncias fiscales municipales importantes.
Ley de titularización de activos	Regula las operaciones para convertir activos a liquidez	Gobiernos locales: la titularización de flujos financieros a futuro y proyectos de infraestructura. Desde el año 2011

Reestructuración institucional en sentido descendente: (2019- 2021)

La suspensión alrededor de un año de la transferencia del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES)	Junio 2020-2021
Se derogó la ley FODES y se creó una nueva ley bajo el mismo nombre (10% pasa al 1.5% de los ingresos corrientes del PGE)	No. 213, Tomo No. 433. 9 de noviembre de 2021
Disolución el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	No. 219, Tomo No. 433. 17 de noviembre de 2021
Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM)	No. 219, Tomo No. 433. 17 de noviembre de 2021
Ley simplificada de adquisiciones para obras municipales (apartándose de la ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública)	No. 223, Tomo No. 433. 23 de noviembre de 2021
Ley de dominio eminente de inmuebles para obras municipales	No. 223, Tomo No. 433. 23 de noviembre de 2021

Competencias de los gobiernos locales (vigentes)

Clasificación de las funciones	Componentes
Gestión gubernamental	Planes de desarrollo local, presupuestos, administración, registro familiar, etc
Regulación	Espectáculos públicos y publicidad comercial; de los recursos naturales; del transporte local; de establecimientos industria, comercio y servicios; farmacias; restaurantes; mercados; animales domésticos y salvajes; uso de áreas de recreación; funcionamiento de loterías, rifas y similares
Servicios	De financiamiento para la construcción de viviendas de interés social; aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras; cementerios y servicios funerarios; policía municipal; autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones y urbanizaciones; contrataciones para la prestación de servicios públicos locales
Inversiones	Infraestructura municipal (centro educativos, recreativos, parques y áreas comunes); inmuebles; mantenimiento de vías urbanas, caminos vecinales, obras de servicios básicos (agua y electricidad)
Apoyo a la vida comunitaria	Educación, cultura, deporte, recreación, ciencias, artes, salud, saneamiento ambiental, turismo, participación ciudadana, desarrollo económico y formación laboral, ferias y festivales, programas de vivienda, equidad de género

Fuente: elaboración propia con base en capítulo I "de la competencia municipal", artículo 4 del Código Municipal.

Titularizar ingresos a futuro
(ingresos corrientes del PGE)

Inversiones municipales

DOM

Ley de de dominio eminente de
inmuebles para obras
municipales

Ley propia para las
adquisiciones y contrataciones
municipales

3. Desregulación municipal: fiscal

a) Agregados

b) Tipología

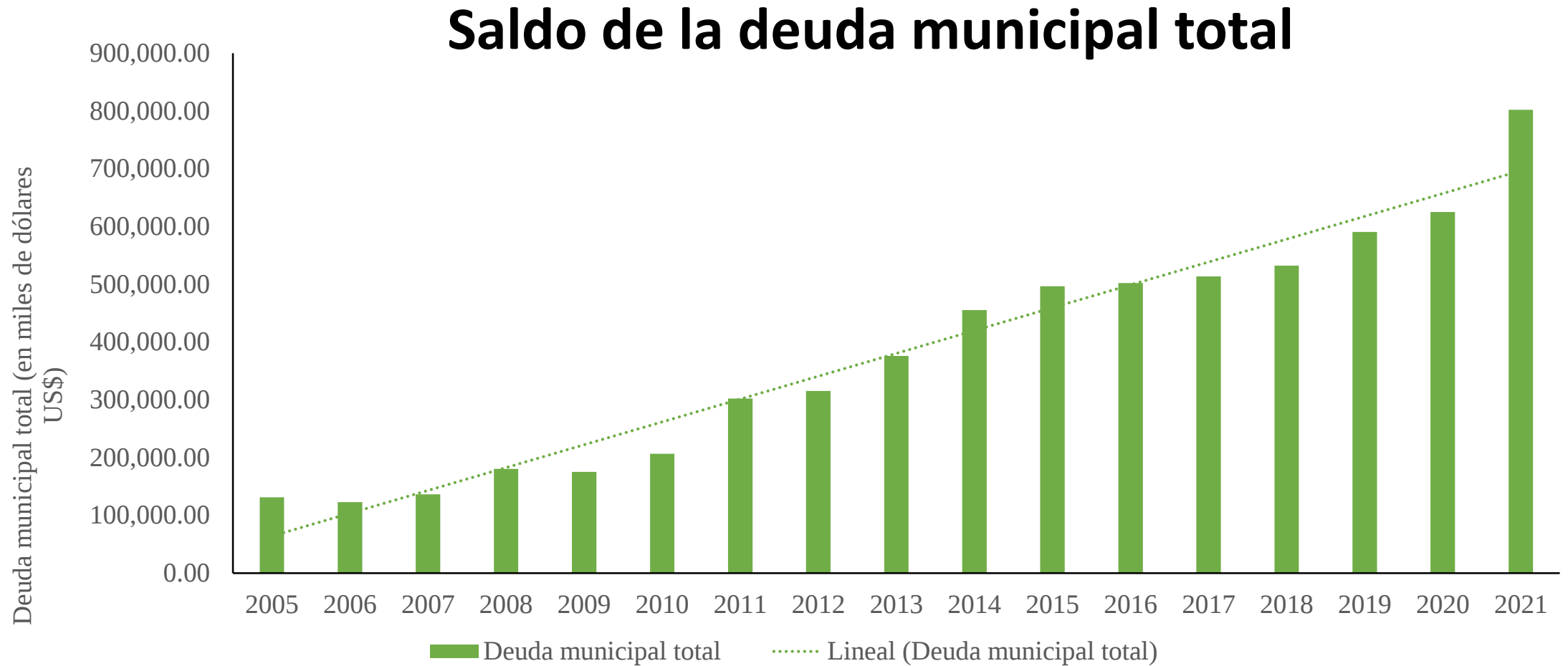
Criterios:

- densidad poblacional
- grado de urbanización
- índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI)
- número de empresas contribuyentes de IVA

c) DOM

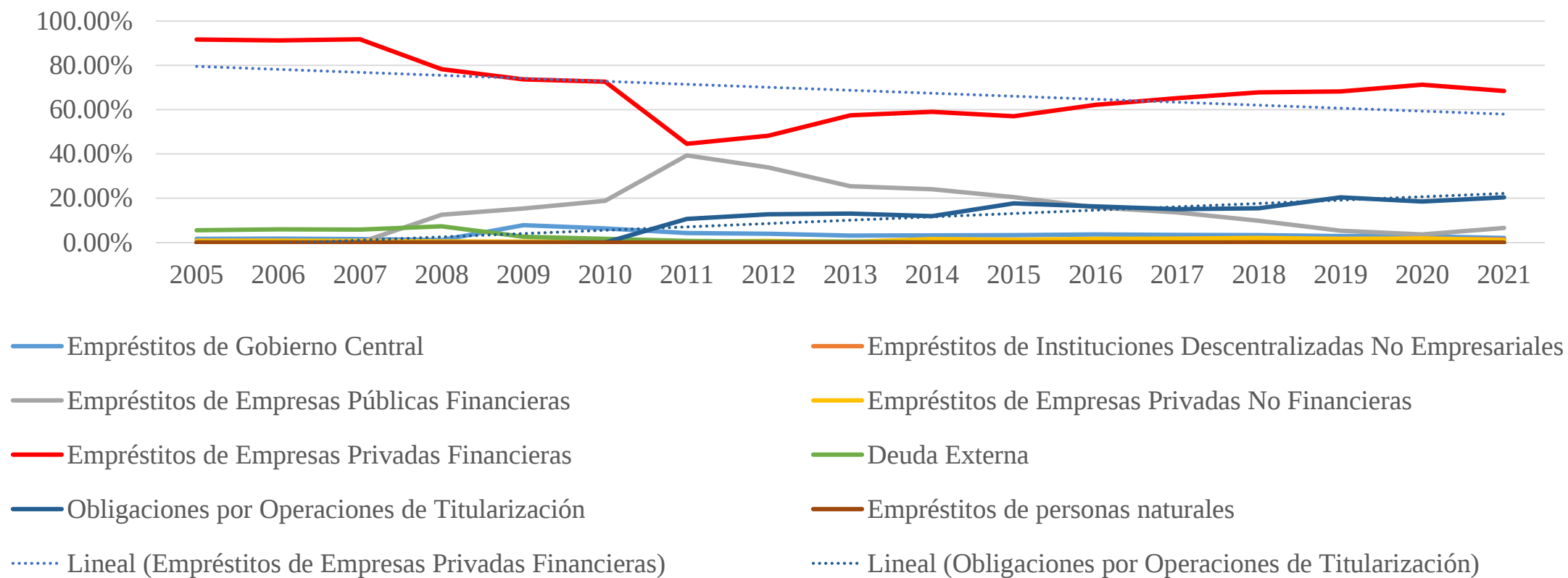
Tipología	Número de municipios	
1	7	San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla, Mejicanos, Soyapango, San Miguel y Santa Ana.
2	14	
3	45	
4	91	
5	105	

a) Agregados



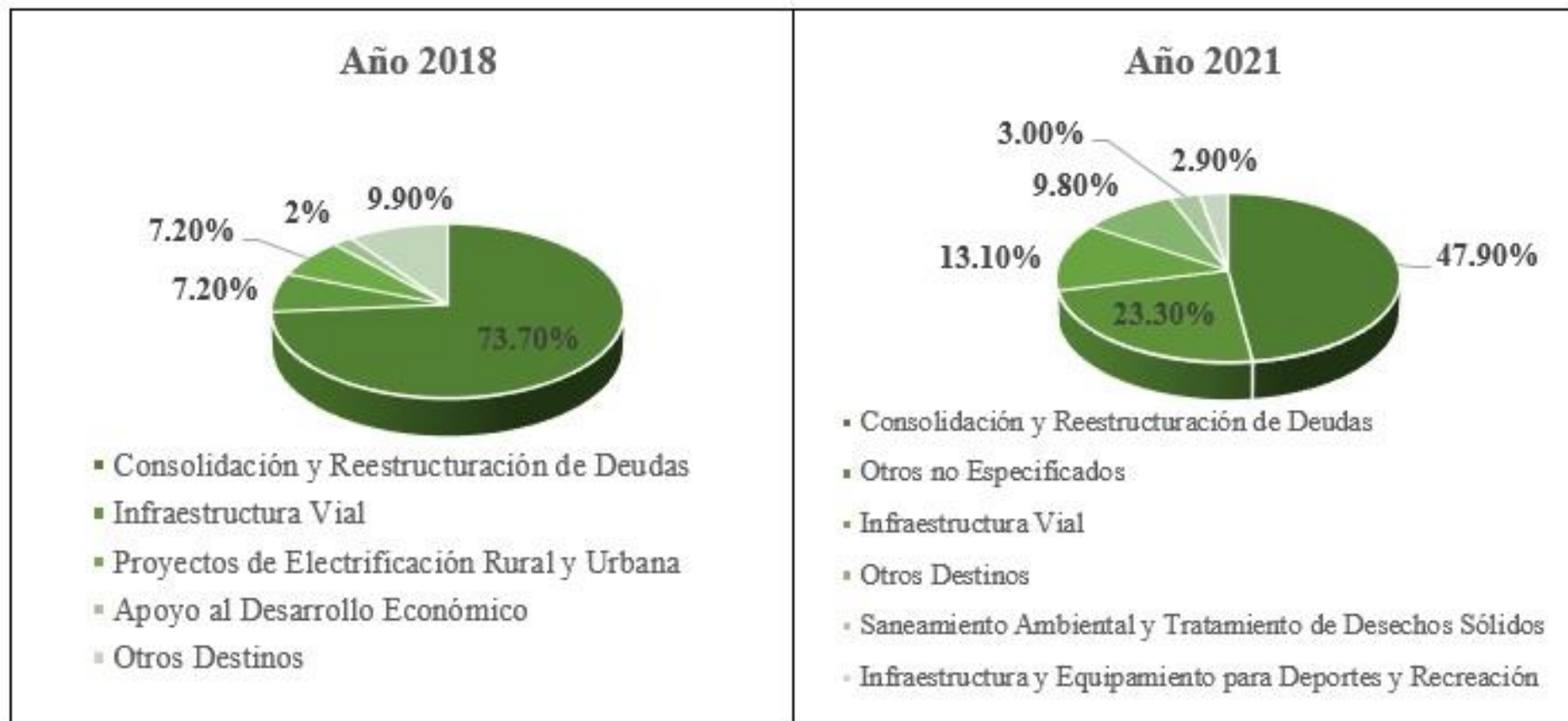
Fuente: elaboración propia con base en el “Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal”, varios años.

Saldo de la deuda municipal desagregada



Fuente: elaboración propia con base en el “Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal”, varios años.

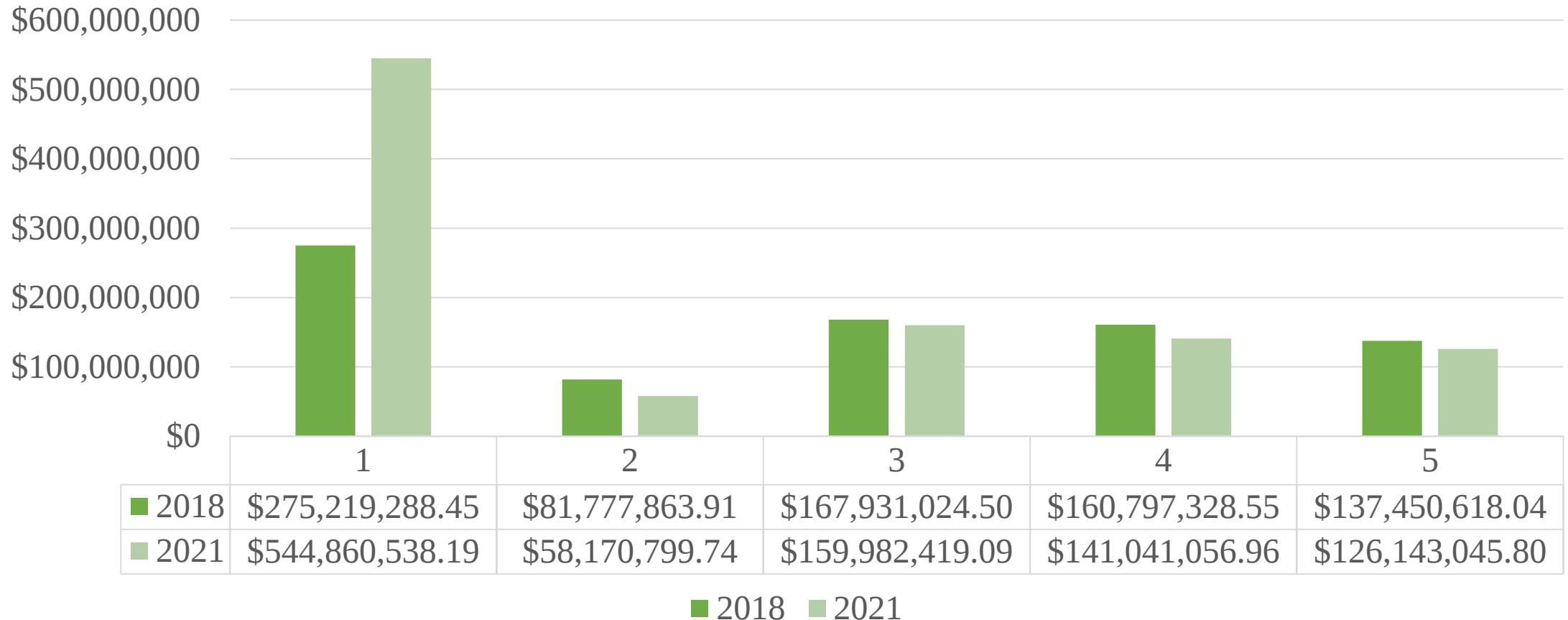
Destinos de la deuda municipal



Fuente: elaboración propia con base en el “Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal”, varios años.

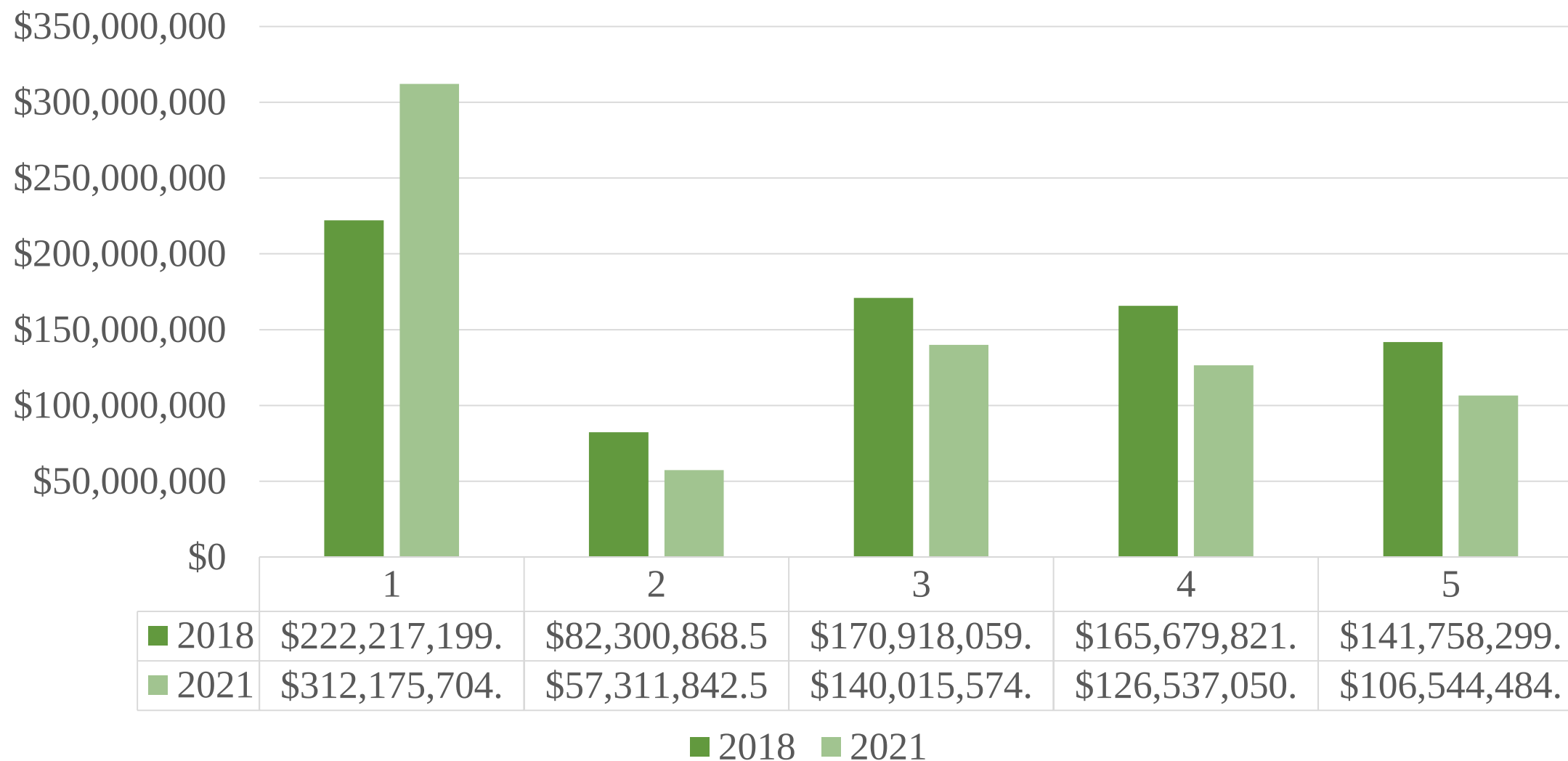
b) Por tipología

Ingresos municipales devengados por tipología



Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal.

Gastos municipales devengados por tipología



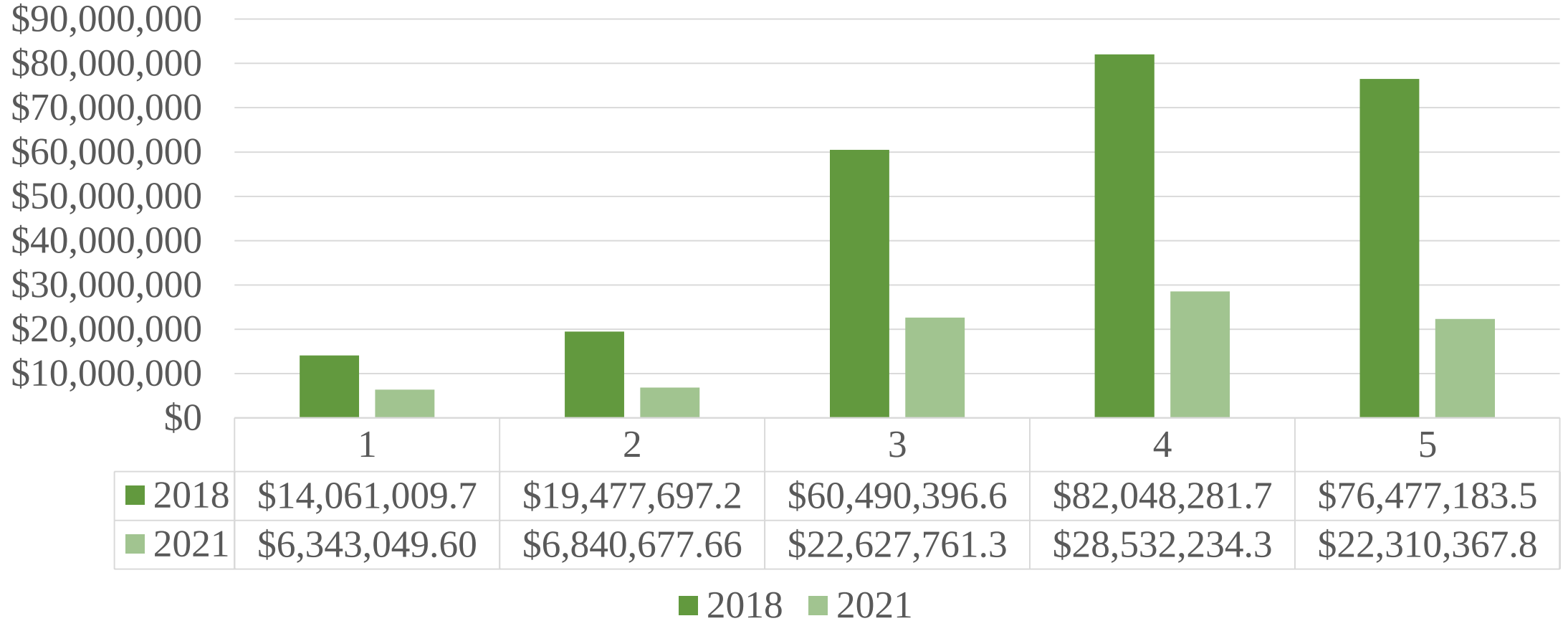
Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal.

Ingresos FODES 25% devengados por tipología



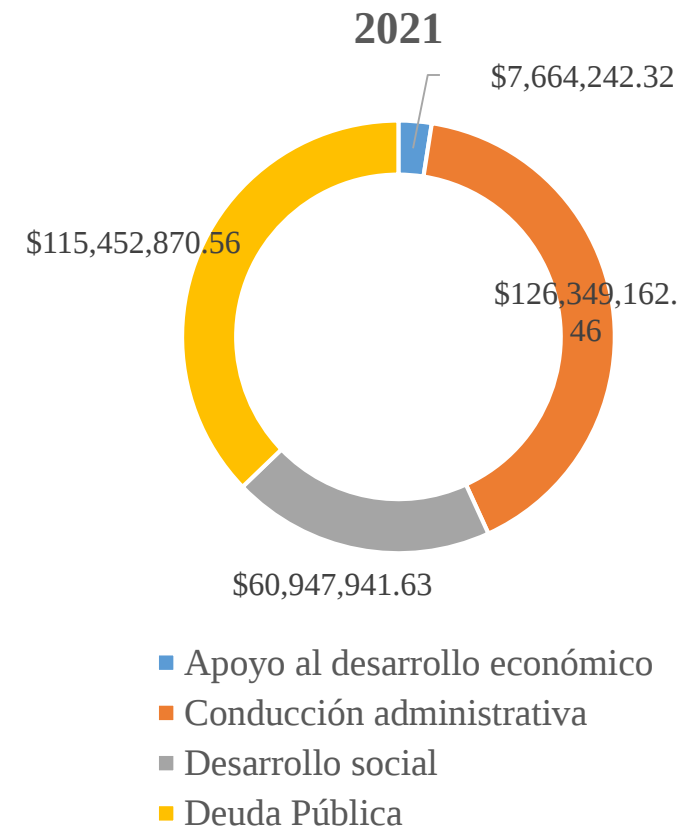
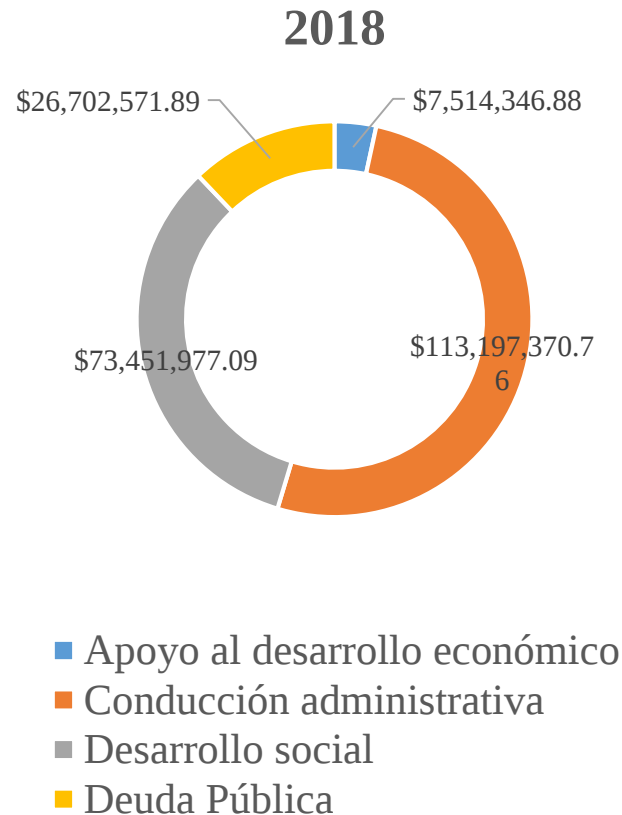
Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal.

Gastos FODES 75% devengados por tipología



Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal.

Municipios tipo 1. Gasto devengado por áreas de gestión



c) DOM

Asignaciones del Gobierno Central a la Dirección de Obras Municipales

Presupuestado				
Año	Presupuesto General del Estado	Ingresos Corrientes	Asignación DOM	DOM % ingresos corrientes
2021	7,423,625,794	5,696,506,794	274,703,524	4.82%
2022	7,967,731,990	6,566,825,621	328,887,705	5.01%
2023	8,902,653,672	6,795,407,582	392,850,655	5.78%
Ejecutado				
Año	Asignado	Modificado	Devengado	% devengado
2021	274,703,524	246,577,431	49,803,931	18.13%
2022	328,887,705	248,500,000	144,300,000	43.87%

4. Indicios de impacto en la ciudadanía municipal

Monitoreo de prensa: muestreo intencionado de 73 notas sobre las atribuciones municipales y la DOM

¿cómo quedan las atribuciones municipales frente a la ciudadanía, en materia de empleo, servicios, regulación e inversiones?

Por cada competencia municipal: en los titulares se buscaron las adjetivaciones en sentido negativo y positivo

Atribuciones institucionales municipales	Adjetivación sentido negativo	Adjetivación en sentido positivo
Empleo Municipal	Despidos masivos, despidos ilegales, retención de cuotas laborales, impago de sueldos y aguinaldos, detenciones arbitrarias, hostigamiento sindical, ordenes de captura, juicios a sindicalistas municipales.	No se encontraron notas al respecto
Regulación municipal	Sin permiso ambiental, sin estudio ambiental, ignorar recomendaciones ambientales, sin considerar zonificación ambiental, recorte de programas a la gestión ambiental, cierre de unidades de género y de prevención contra la violencia	No se encontraron notas al respecto
Servicios municipales	Alcaldías sin trenes de aseo, sin fondos para traslado de basura, impago de salarios a recolectores de desechos sólidos, aumento de tasas de alumbrado eléctrico, sin agua potable, ni energía eléctrica, alcaldías solicitando ejecución de obras de mitigación	Basura se usará para combustible; articulación de esfuerzos en obras de mitigación entre gobierno y alcaldías

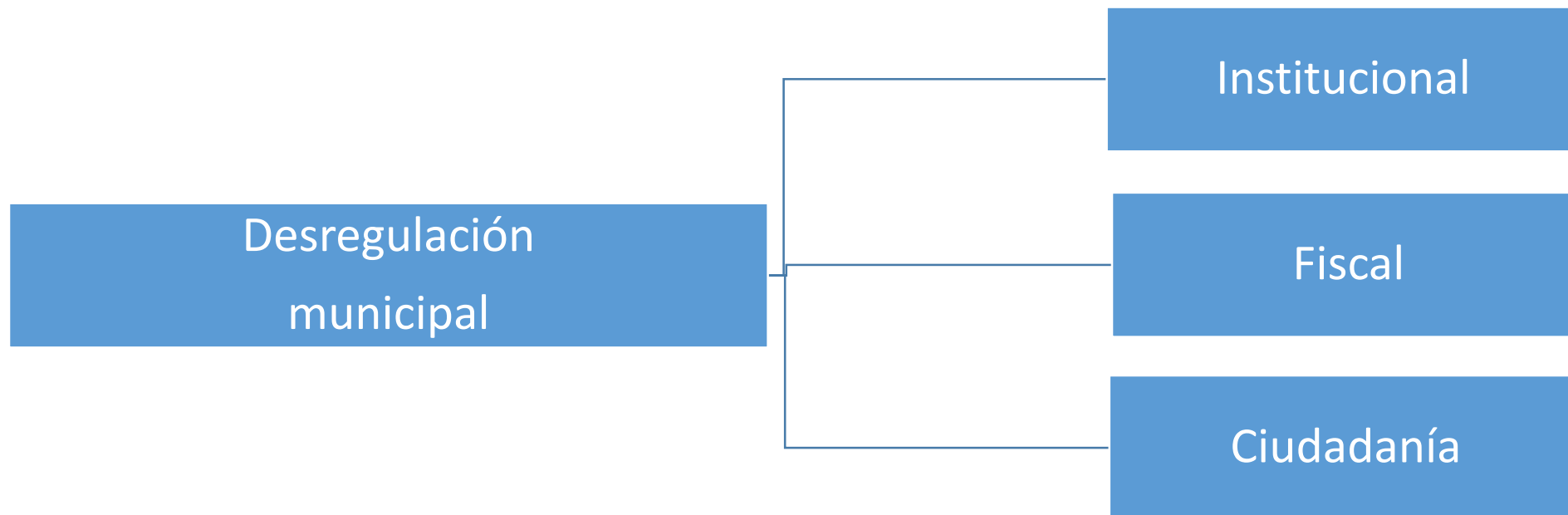
Inversiones municipales	Obras sin ejecución por falta de fondos, sin poder reparar calles de tierra, alcaldías sin fondos para obras de desarrollo local, desalojos poblacionales por proyectos estratégicos	Proyección de inversión más grande de la historia en obra pública
Apoyo a la vida comunitaria	Insostenibilidad de los programas sociales municipales, eliminación de becas para estudios universitarios, recorte de fondos para la pensión básica universal	Disposición especial y transitoria de asignación de \$50 millones para programas sociales de alcaldías; refuerzo presupuestario a FISDL
DOM	Obras inconclusas, retrasos, falta de proyectos, ineficiencia, reserva de información, espera, sin planificación, sin capacidad de ejecutar, sin cobertura nacional, sin licitación de obras de mitigación, gasto discrecional en proyectos estratégicos	Modernización alumbrado eléctrico, restauración de calles, proyección de empleos, proyección de reparación de centros escolares, proyección obras de mitigación, proyección de pozos de agua

Fuente: elaboración propia con base en Anexo 1.

5. Reflexiones finales

En El Salvador, el papel del Estado nación sigue siendo clave en la configuración de los procesos de glocalización. En su articulación con la institucionalidad ascendente propia del neoliberalismo sigue cumpliendo su función de coordinador económico y anclado a los principios rectores del libre mercado de la globalización. Lo novedoso, en la actualidad, es la reestructuración institucional en sentido descendente, producto de las reformas alrededor de las instituciones municipales. Lo cual está dando como resultado en una nueva etapa de la desregulación institucional subnacional.

Mientras no se reforme el código municipal, los gobiernos locales siguen siendo la unidad política primaria de la organización estatal. Y sobre este parámetro es que se debe medir las implicaciones que esta desregulación subnacional está teniendo sobre la población municipal.



Institucional

- un vacío institucional entre las atribuciones de inversiones de los gobiernos locales y la Dirección de Obras Municipales.
- un reacomodo institucional en función de la DOM (patrimonio, capacidad para titularizar, legislación adhoc para compras públicas, etc. Su desempeño hasta ahora se caracteriza por su baja ejecución, mantener reservada la información. Por el monitoreo de prensa: falta de planificación, falta de cobertura nacional, sin claridad en los criterios de proyectos prioritarios, gastos discrecionales en proyectos considerados estratégicos.
- nueva desregulación subnacional, lejos de plantearse para solventar problemas estructurales de los gobiernos locales, profundiza más endeudamiento e insostenibilidad fiscal, menos coordinación y planificación entre la escala nacional y local, recortes de gasto público (empleo y desarrollo social) y a pesar del incentivo a la inversión, no se registran flujos de inversión significativos.

Fiscal

- se registra un aumento en escalada del saldo de la deuda municipal total
- un incremento importante de la titularización de los ingresos a futuro (lo cual implica más presión a las obligaciones municipales)
- una diversificación en el destino de la deuda municipal, pero sin ser especificada.
- Con respecto a los ingresos y gastos municipales, se están comportando de manera regresiva, toda la tipología municipal registra reducciones en sus ingresos y gastos municipales, a excepción de los municipios tipo 1. No obstante, esta concentración de ingresos y gastos en los municipios más desarrollados del país se debe al incremento en su deuda.

Ciudadanía

la falta de cumplimiento de las atribuciones municipales hace que la ciudadanía municipal pierda representación política, que de por sí ya se encontraba debilitada en la mayoría de los gobiernos locales. Sin embargo, esta desregulación subnacional manifiesta indicios de profundización no solo la desigualdad territorial, sino en la exclusión social y la pobreza. El ejercicio del monitoreo de prensa brinda señalamientos importantes sobre ello, los cuales se debe de seguir investigando.

- hasta que no se revierta la situación fiscal en los municipios, la desregulación subnacional en El Salvador está guardando la característica de un ajuste estructural a escala territorial, cuyas implicaciones sociales más sentidas se están manifestando en la población de los gobiernos locales caracterizados por tener menor densidad poblacional, menores grados de urbanización, más necesidades básicas sin satisfacer y menos contribuyentes del IVA. En otras palabras, la desigualdad territorial se está incrementando.