

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA



“Determinantes del Endeudamiento de la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel, en la Zona Oriental de El Salvador, Durante el Período 2015-2019”.

TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR:

VÁSQUEZ DE BENÍTEZ, PATRICIA DE LA PAZ

PÉREZ VÁSQUEZ, MIRIAM DIRAHÍ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

ASESOR:

MAF. JUAN DAVID REYES SALAZAR

Universidad de El Salvador

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN MIGUEL, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA, MAYO 2022

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



RECTOR:

MSC. RÓGER ARMANDO ARIAS

VICERECTOR ACADÉMICO:

DR. RAÚL ERNESTO AZCÚNAGA LÓPEZ

VICERECTOR ADMINISTRATIVO:

ING. JUAN ROSA QUINTANILLA QUINTANILLA

SECRETARIO GENERAL:

LIC. FRANCISCO ANTONIO ALARCÓN SANDOVAL

Universidad de El Salvador

FISCAL GENERAL:

LIC. RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARÍN

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA DE ORIENTE



DECANO:

LIC. CRISTOBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ

VICEDECANO:

LIC. OSCAR VILLALOBOS

SECRETARIO:

LIC. ISRAEL LÓPEZ MIRANDA

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE POSTGRADO:

LICDA. MARTA DEL CARMEN VILLATORO DE GUERRERO

COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:

LICDA. ZOILA ESPERANZA SOMOZA DE BELTRÁN

AGRADECIMIENTOS

A DIOS.

Agradezco infinitamente a Dios, por acompañarme y guiarme a lo largo de este proceso, por ser mi fortaleza en momentos de debilidad y brindarme una vida llena de aprendizaje, experiencia y sobre todo la felicidad que sólo él puede dar.

A MI FAMILIA

Le doy gracias a mi Dulce Abuela “Carmen Torres” (QEPD), por ser mi mentora, por su apoyo incondicional, impulsarme y valorarme en todo momento, por darme la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida y principalmente por los valores espirituales que siempre pregonó, especialmente su favorito “Cualquier cosa que hagas, hazlo todo para gloria y honra de Dios”.

A mis padres por ser un ejemplo a seguir.

A mis hijas por ser el motor de mi vida y apoyo incondicional siempre.

PATRICIA DE LA PAZ VÁSQUEZ DE BENÍTEZ.

AGRADECIMIENTOS

A Dios Todopoderoso, por haberme dado la sabiduría necesaria para la culminación de este trabajo,

A mi ángel de la guarda, por su ayuda y entrega incondicional en todo momento,

A mi madre, a mi padre (QEPD), hermanas y hermanos, por su gran apoyo, comprensión y paciencia,

A mi respetable asesor, compañera y amigos que de una u otra forma estuvieron presentes en la realización de este ideal.

MIRIAM DIRAHÍ PÉREZ VÁSQUEZ

INDICE

| | |
|--|----|
| Resumen | 8 |
| Abstract..... | 9 |
| Introducción..... | 10 |
| 1. Planteamiento del Problema | 12 |
| 1. Situación Problemática | 12 |
| 2. Enunciados del Problema..... | 19 |
| 1.2.1. <i>General</i> | 19 |
| 1.2.2. <i>Específicos</i> | 20 |
| 1.3. Justificación | 20 |
| 1.4. Alcances | 21 |
| 1.5. Objetivos | 22 |
| 1.5.1. <i>General</i> | 22 |
| 1.5.2. <i>Específicos</i> | 22 |
| 1.6. Delimitaciones..... | 22 |
| 1.6.1. <i>Geográficas</i> | 22 |
| 1.6.2. <i>Temporales</i> | 22 |
| 1.6.3. <i>Teóricas</i> | 22 |
| 2. Fundamentos Teóricos..... | 23 |
| 2.1. Antecedentes del Tema | 23 |
| 2.1.1. <i>De las Municipalidades</i> | 24 |
| 2.1.2. <i>De las Determinantes del Endeudamiento</i> | 29 |
| 2.2. Síntesis Literaria | 31 |
| 2.3. Normativa Legal | 51 |
| 2.3.1. <i>Normas Jurídicas</i> | 51 |
| 2.3.2. <i>Legislación Municipal</i> | 51 |
| 3. Marco Metodológico | 56 |
| 3.1. Sistema de Hipótesis | 56 |
| 3.1.1. <i>Hipótesis General</i> | 57 |
| 3.1.2. <i>Hipótesis específicas</i> | 57 |
| 3.2. Tipo de investigación | 57 |
| 3.3. Población y muestra..... | 57 |
| 3.3.1. <i>Población</i> | 57 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.2. <i>Muestra</i> | 62 |
| 3.4. Técnica e Instrumento | 63 |
| 3.5. Procedimientos | 63 |
| 3.5.1. <i>Validación del Instrumento</i> | 63 |
| 3.6. Procesamiento de Datos..... | 64 |
| 4. Resultados de la Investigación..... | 64 |
| 4.1. Análisis e Interpretación de Resultados..... | 64 |
| 5. Conclusiones y Recomendaciones | 90 |
| 6. “Propuesta para Mejorar la Salud Financiera en la Gestión Tributaria Municipal, que Revierta el Resultado de los Determinantes del Endeudamiento de la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel, en la Zona Oriental de El Salvador” | 93 |
| 6.1. Introducción..... | 94 |
| 6.2. Objetivos de la propuesta | 94 |
| 6.2.1. <i>Objetivo General</i> | 94 |
| 6.2.2. <i>Objetivos Específicos</i> | 94 |
| 6.3. Justificación..... | 95 |
| 6.4. Alcances | 95 |
| 6.5. Limitaciones | 96 |
| 6.6. Propuesta de implementación..... | 96 |
| 6.7. Revisión y Actualización de la Propuesta..... | 112 |
| 6.8. Monitoreo y Seguimiento de la Propuesta | 112 |
| Referencias..... | 115 |
| Tablas | 119 |
| Figuras..... | 120 |
| Apéndice | 121 |
| Glosario de Términos..... | 128 |

Resumen

La Asamblea Legislativa de El Salvador, emitió el 21 de diciembre del año 2005, el Decreto Legislativo No. 930; en el que uno de los considerandos, literalmente dice: “Que la utilización responsable del endeudamiento por parte de los gobiernos locales, constituye un instrumento de gestión indispensable para lograr el desarrollo económico y social en el nivel local, volviéndose necesario dictar las normas que les permitan a los gobiernos locales el acceso al crédito”; considerando la descripción anterior, la presente investigación, se basa sobre los “Determinantes del Endeudamiento de la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel, en la Zona Oriental de El Salvador, durante el Periodo 2015-2019”, en el que se identifican las causas del endeudamiento y efectos de tomar la decisión de adquirir una deuda pública municipal, y como resultado, la poca inversión en proyectos que generen retorno financiero y autosostenibilidad; el estudio se realiza analizando la información proporcionada por la entidad, a través de entrevista a personal de las áreas claves, con incidencia en las áreas financiera y tributaria; concluyendo en cuatro aspectos que generarían la mejora de la salud financiera en la gestión tributaria municipal, con el objetivo de incrementar sus ingresos propios y crear criterios en la erogación del gasto corriente municipal y la inversión en proyectos y programas que beneficien a la ciudadanía en general.

Palabras clave: determinantes, endeudamiento, municipalidad, San Miguel, financiera, tributaria, criterios de erogación de fondos

Abstract

The Legislative Assembly of El Salvador issued on December 21, 2005, Legislative Decree No. 930; in which one of the recitals literally says: "That the responsible use of indebtedness by local governments constitutes an indispensable management tool to achieve economic and social development at the local level, making it necessary to dictate the rules that allow local governments access to credit"; Considering the previous description, the present investigation is based on the "Determinants of the Indebtedness of the Municipality of San Miguel, Department of San Miguel, in the Eastern Zone of El Salvador, during the Period 2015-2019", in which are identified the causes of indebtedness and effects of making the decision to acquire a municipal public debt, and as a result, the little investment in projects that generate financial return and self-sustainability; The study is carried out by analyzing the information provided by the entity, through interviews with personnel from key areas, with an impact on the financial and tax areas; concluding in four aspects that would generate the improvement of financial health in municipal tax management, with the aim of increasing their own income and creating criteria in the disbursement of municipal current spending and investment in projects and programs that benefit citizens in general.

Keywords: determinants, indebtedness, municipality, San Miguel, financial, tax, criteria for disbursement of funds

Introducción

El Decreto Legislativo No. 236, emitido el 7 de marzo del 2013 por la Asamblea Legislativa de El Salvador, se ordena la integración pluripartidaria de los Concejos Municipales, dicho Decreto puso fin a un sistema de elección donde el principio de representación mayoritaria otorgaba la totalidad de los asientos del Concejo al partido ganador de las elecciones; esto complicando en gran manera la operatividad en el funcionamiento administrativo, financiero y operativo del Municipio como Gobierno Local, no se debe perder de vista, la cultura política, el nivel de las reglas en relación a la gobernabilidad y acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas.

Tomando de referencia los aspectos anteriores, el presente trabajo de investigación, sobre los “Determinantes del Endeudamiento de la Municipalidad de San Miguel”, una de las áreas críticas para tomar acuerdos de forma unánime, es el tema del “Endeudamiento Municipal” ya que la legalidad de este proceso, se encuentra el Art.29, Inciso del 1 al 6; “Las decisiones o resoluciones del concejo se adoptarán por mayoría simple, por mayoría calificada y mayoría calificada especial. Para la aprobación de préstamos se requiere mayoría calificada especial (Art. 67. Código Municipal).

En ese sentido, el esquema capitular de la investigación contiene,

Capítulo I. Abordaje del planteamiento del problema, analizando la administración del gobierno local a nivel mundial, regional, en Centroamérica y en El Salvador.

Capítulo II. Base del fundamento teórico de antecedentes del tema de investigación, en el que se describen estudios de aspectos económicos financieros en El Salvador y una síntesis literaria de autores de temas relacionados a la investigación. Así mismo, se expone la normativa legal que rige a las municipalidades en El Salvador, partiendo de un entorno global para efecto de análisis.

Capítulo III. Metodología de la investigación, hipótesis, tipo de investigación, técnica e instrumento utilizado en la investigación y procedimiento para el procesamiento de datos.

Capítulo IV. Se describe la pregunta, objetivo de la pregunta y análisis de los resultados de la investigación.

Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones de la investigación realizada en la Municipalidad de San Miguel.

Capítulo VI. Propuesta para mejorar la salud financiera en la gestión tributaria municipal, que revierta el resultado de los determinantes del endeudamiento de la municipalidad de San Miguel, departamento de San Miguel, en la zona oriental de El Salvador, enfocada en 4 aspectos técnicos, primero, se proponen estrategias financieras, económicas y tributarias; segundo, se describe la legalidad de la aplicación de la ordenanza transitoria de multa e intereses; tercero, se recomienda reestructurar el área tributaria, y finalmente se proponen criterios de priorización de la inversión municipal.

1. Planteamiento del Problema

1. Situación Problemática

Históricamente el endeudamiento interno y externo, ha afectado al sector público de todos los países del mundo, es ahí cuando algunos organismos multilaterales ejercen una importante labor en los procesos de resolución de crisis de deuda externa; el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ejercen una función importante para ayudar a resolver las crisis económicas; teniendo como objeto dar a los países un respiro para que puedan implementar políticas de ajuste de manera ordenada, lo que establece las condiciones necesarias para mantener una economía estable y promover un crecimiento sostenible.

Estos organismos financieros internacionales nacen tras los Acuerdos de Bretton Woods de 1944, que dotaron a la comunidad internacional de un nuevo orden económico liberal tras la Segunda Guerra Mundial. John M. Keynes, líder de la delegación del Reino Unido en la conferencia, propuso un orden económico más igualitario en el que los países más ricos financiaran a los deficitarios. Pero fueron las tesis de Harry Dexter White, de la delegación estadounidense, las que se impusieron. La decisión determinante fue la adopción del patrón oro como medida de cambio de la nueva moneda de referencia internacional, el dólar estadounidense. De esta forma los países acreedores, aquellos con mayor potencial económico, como Estados Unidos, se situaron en el centro de las decisiones. Y para salvaguardar el nuevo orden se crearon el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que luego se acabaría llamando Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los pilares del sistema de Bretton Woods, cuyas sedes centrales se encuentran en Washington D.C. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 en América Latina se creó con veintiséis países miembros, sus objetivos son erradicar la pobreza y reducir la desigualdad mediante el desarrollo y la integración regional. En los últimos años, ha incorporado a su enfoque la Agenda 2030, el plan mundial amparado por las Naciones Unidas para luchar contra la pobreza, el cambio climático, o la desigualdad de género a

través de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y ciento sesenta y nueve metas. Un año después del BID se fundó el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que centraba aún más el foco geográfico. Y en 1968 se unió a la red la Corporación Andina de Fomento, hoy conocida como CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, de naturaleza público-privada.

El Banco Interamericano de Desarrollo, entre sus instrumentos de financiamiento para ayudar al sector público, mantiene una categoría de préstamos, mediante la cual brinda apoyo presupuestario para hacer frente a los efectos de una crisis macroeconómica; este tipo de soporte financiero, contribuye al desarrollo y a prevenir el retroceso de políticas públicas, apoyan nuevos esfuerzos para fortalecer un proceso de reforma en los sectores sociales, institucionales y económicos; de igual manera protege la financiación de programas sociales de pobreza, apoya nuevos esfuerzos para mitigar los efectos de una crisis en sectores vulnerables y de bajos ingresos, protege los gastos en infraestructura; y facilita el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas.

Los problemas críticos en Centroamérica y otros países de la región son las dificultades en las finanzas públicas en cuanto a solvencia y liquidez se refiere; de igual manera los problemas públicos en el ámbito municipal alcanzan cada vez más importancia, debido a la necesidad de orientar adecuadamente la estrategia de desarrollo y el gasto público; tomando en cuenta que una de las funciones principales de los gobiernos locales, en calidad de rectores del territorio, es garantizar la satisfacción de las necesidades demandadas por sus usuarios, orientados a mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, en el marco del desarrollo local; más aún cuando los países son miembros de las Naciones Unidas, en donde tienen que adoptar compromiso de desarrollo sostenible e implementar acciones a favor de las personas, del planeta y la prosperidad, para resolver la pobreza y el hambre en todo el mundo, esto complica la administración económica y financiera de las Municipalidades, adicionalmente, cuando la inversión en proyectos y programas que ejecutan no son auto sostenibles.

Las municipalidades en Centroamérica son entidades estatales que poseen autonomía política, administrativa y financiera, perteneciendo a la esfera de lo que comúnmente se conoce como sector público; el mandato de los gobiernos locales no está sujeto a autoridades del Gobierno Central. En lo que respecta a la autonomía administrativa, los Gobiernos Locales tienen la posibilidad de definir sus propias disposiciones para regular su organización, presupuesto y funcionamiento interno. No obstante, las municipalidades tienen potestad para crear o modificar sus ordenanzas para el cobro de servicios públicos municipales, no así la aprobación de Leyes de Impuestos; esa atribución reside en la Asamblea Legislativa y El Salvador no es la excepción.

El tiempo de la administración de los Gobiernos Locales en Centroamérica es un promedio de cuatro años, a excepción de Costa Rica que es por un período cinco años y El Salvador por un período de tres años.

Los gobiernos locales en EL Salvador, son electos mediante voto popular cada tres años, iniciando funciones el 1 de mayo y finalizando el 30 de abril.

Como parte de la dinámica de la campaña electoral, los candidatos a Alcaldes, desconociendo la realidad económica municipal, ofrecen programas y proyectos para mejorar la calidad de vida de la población, comprometiendo ante ellos, fondos públicos municipales, los que en algunos casos están de garantía por la adquisición de financiamiento financiero.

La principal limitante con la que los gobiernos locales se encuentran al momento de tomar posición, es la escasez de recursos económicos, pues hasta entonces conocen los compromisos y la magnitud de deudas institucionales; esto obliga a llevar a la práctica de reformas presupuestarias, en algunos casos empeora la situación financiera; basándose en esa condición, los gobiernos locales toman la decisión de continuar con la práctica crediticia, lo que a corto plazo conlleva a un sobre endeudamiento.

Las 262 Municipalidades en El Salvador, reciben un aporte anual del Estado, igual al diez por ciento de los ingresos corrientes netos del Presupuesto, denominado “Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios” (FODES) los cuales se transfieren mensualmente, con el objetivo de superar los desequilibrios financieros y al impulso del desarrollo territorial en los Municipios.

La Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), emitida por decreto legislativo N° 74, de fecha 8 de septiembre de 1988, publicado en el diario oficial N° 176, tomo 300 del 23 del mismo mes y año; que a la fecha ha sufrido reformas, constituyendo así su operatividad y funcionamiento.

Inicialmente la asignación del FODES fue del 6%, a inicios de la administración del Gobierno Central 2009-2014, se logró la aprobación de incremento al 8% de los Ingresos Corrientes Netos contemplados en la Ley de Presupuesto; la reforma última se realizó en marzo del año 2019, aprobando un incremento a la asignación anual a partir del año 2020, pasando del 8 al 10% de los ingresos corrientes del Estado.

De acuerdo al Art. 4 de la Ley de Creación del FODES, la distribución monetaria se realiza proporcionalmente entre los 262 Municipios, asignándose de acuerdo a los siguientes criterios.

Criterios de Distribución del FODES

- Población: 50%, Distribución por sistema de asignación per cápita, en base a la población de cada municipio e inversamente proporcional a la misma.
- Equidad: 25%, e divide de forma equitativa entre los 262 municipios.
- Pobreza: 20%, Se distribuye en base a la evolución de indicadores de pobreza calculados a partir de la información del último censo vigente (censo realizado en el año 1992).
- Extensión territorial: 5%, Se asigna de forma proporcional al tamaño de los municipios.

Estos criterios fueron establecidos en el año 1998 y se toma en cuenta los datos de población del censo realizado en el año 1992, por lo que, dado el dinamismo poblacional, las migraciones entre

municipios y los cambios en el nivel de ingreso, dicha distribución no refleja la realidad actual de los municipios.

El Art. 5 de la ley del FODES, precisa que dichos fondos podrán invertirse en obras de infraestructura y programas sociales.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), es la entidad encargada de transferir mensualmente la asignación a las doscientas sesenta y dos Municipalidades del país; en la siguiente ilustración, se describe el proceso de transferencia del FODES.

Figura 1

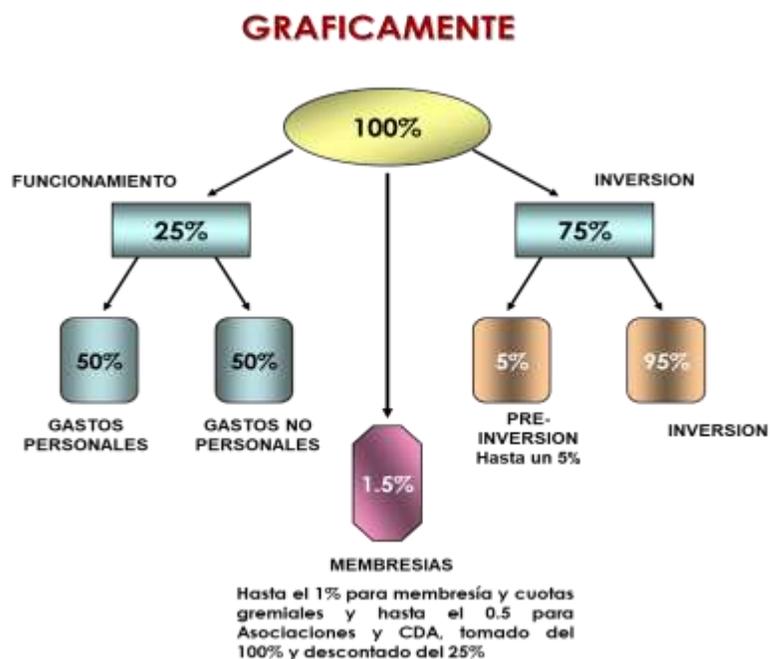
Proceso de transferencia de asignación del FODES



Nota. En la figura, se muestra el proceso que describe la ley de creación del FODES, en él se establece que el 75% de los recursos deben ser utilizados para la inversión en obras de infraestructura de los municipios, sin embargo, las estadísticas del Ministerio de Hacienda, de los municipios incluidos en el Informe anual sobre los resultados Presupuestarios y Financieros de los Gobiernos Locales (IGFGL) del año 2016, esta proporción solo se cumple en un 18.3% lo cual corresponde a 38 municipios, mientras que en 208 municipio se invierte menos del 75%.

Figura 2

Distribución del FODES para su uso, en porcentajes de inversión



Nota. Del 100% de la asignación FODES, el 25% es destinado para gastos funcionamiento, pago de gastos en el personal y gastos no personales; el 75% es para inversión del cual, el 5% es para pre-inversión y el 95% para inversión.

El 1% del 100% de la asignación FODES es destinado a membresías y cuotas gremiales, que en este caso se asigna a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES); adicional, a la asignación que le corresponde según la Ley del FODES; el 0.5% está destinado a la formación y funcionamiento de Asociaciones Municipales y Concejos Departamentales de Alcaldes (CDA), estos porcentajes, en cierta medida disminuyen la capacidad de inversión en los municipios.

Entre las causas que dan origen al uso del financiamiento en las municipalidades se mencionan:

Déficit presupuestario. La asignación FODES, ingresos propios y donaciones son insuficientes para cubrir la demanda de la población en cuanto a gastos de inversión se refiere.

Compromisos políticos. Tomando posesión los gobiernos locales, adoptan la práctica de invertir en proyectos ofrecidos en campañas, omitiendo la demanda de la población presentada mediante procesos participativos.

Bajos niveles de recaudación. Para los gobiernos locales no es prioridad los procesos de cobro y recuperación de mora, adicionalmente, se tiene la cultura del no pago de parte de los contribuyentes.

Subsidio de servicios públicos municipales. Por la irresponsabilidad manifiesta de los contribuyentes, al no cumplir con las obligaciones tributarias, los gobiernos locales se ven en la obligación de subsidiar los servicios públicos municipales; esto resulta contraproducente para los intereses de la Municipalidad, limitando el presupuesto de gastos como el de inversión.

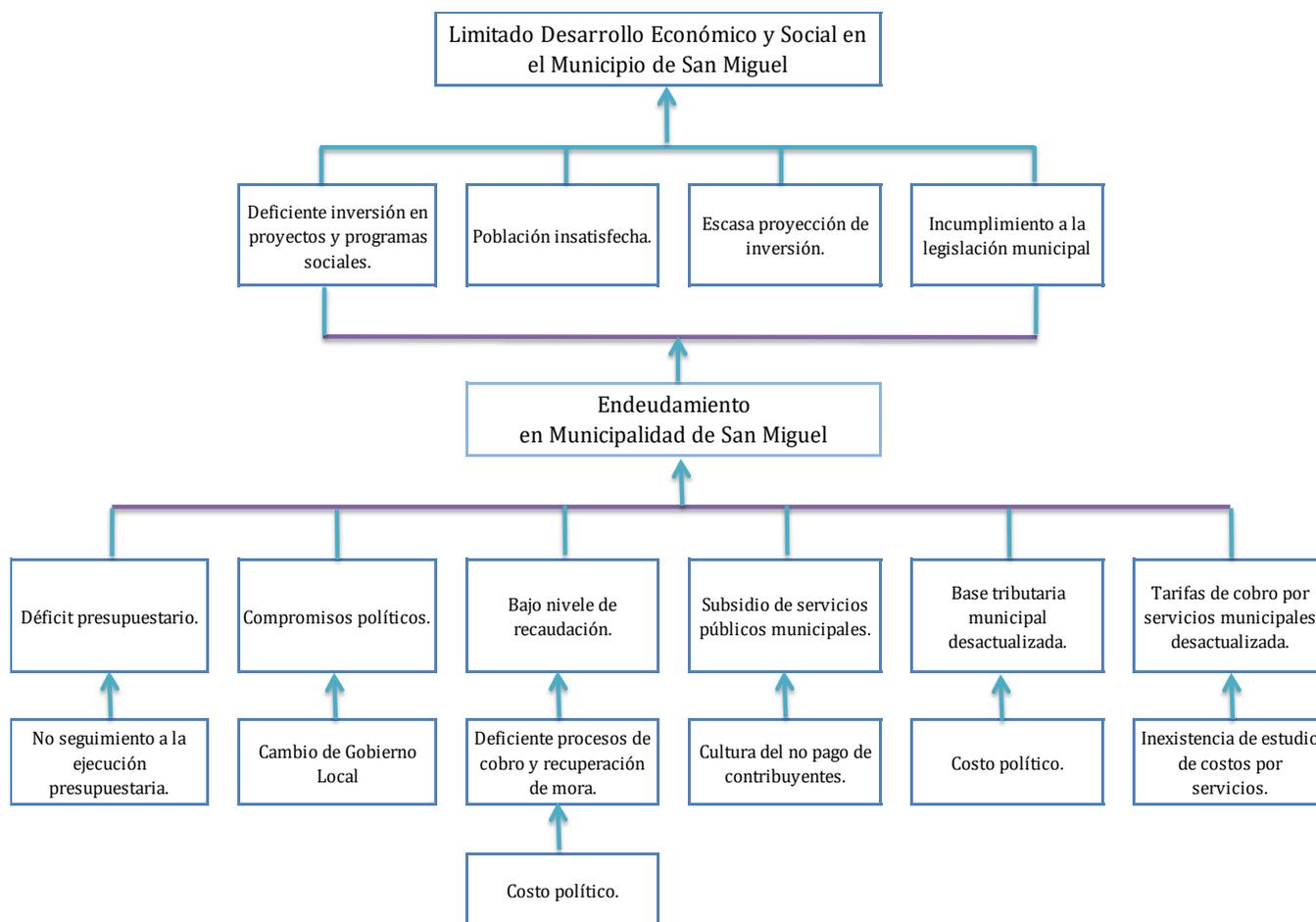
Base tributaria municipal desactualizada. Dado al costo político, las bases de contribuyentes no son actualizadas, tomando en cuenta que el crecimiento poblacional genera mayores demandas de inversiones, sin embargo, no se tiene una base actualizada que permita mayor recaudación de fondos.

Tarifas de cobro por servicios municipales y leyes de impuestos desactualizadas. Los gobiernos locales no realizan estudios de costos por servicios, por lo que desconocen el costo real de cada uno de éstos; de igual manera, no elaboran un estudio económico que permita identificar si las bases imponibles están acorde a la realidad de las empresas o negocios establecidas en el Municipio.

Al analizar la situación de las finanzas municipales, se identifican las siguientes causas que originan el uso del endeudamiento.

Figura 3

Causa y efecto del problema del Endeudamiento Público de la Municipalidad de San Miguel



Nota. Describe, la relación de causa, explica por qué sucede el endeudamiento en la Municipalidad y el efecto es la consecuencia.

2. Enunciados del Problema

1.2.1. General

¿En qué medida el endeudamiento afecta a la reducida inversión en la prestación de servicios públicos municipales en la Ciudad de San Miguel?

1.2.2. Específicos

1. ¿En qué medida el creciente endeudamiento de la Municipalidad de San Miguel afecta la sostenibilidad económica y financiera?
2. ¿Cuál es el impacto del déficit presupuestario en la inversión de la municipalidad?
3. ¿En qué medida la desactualización de la base tributaria afecta la reducida captación de ingresos propios de la municipalidad?

1.3. Justificación

El gobierno local, tiene como objetivos y función principal, garantizar la satisfacción de las necesidades demandadas por sus usuarios, en relación a calidad y cobertura de servicios públicos municipales que prestan, esto a través de la ejecución de proyectos encaminados a éste fin.

Considerando la particularidad del Municipio de San Miguel, por sus características referente al número de habitantes, extensión territorial, servicios públicos municipales, cultura, alto índice de mora tributaria municipal, escasas acciones de cobro y recuperación de mora, capacidad de gestión del Concejo Municipal, entre otras; lo cual se agudiza con finanzas muy débiles, escasa o nula gestión de cooperación, todo esto conlleva a una deficiente administración municipal, limitando así la calidad de los servicios públicos municipales y el impulso del desarrollo integral y sostenible del Municipio, esto conlleva a que la municipalidad busque fondos con diferentes entidades financieras.

En el año 2006, entró en vigencia la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal, con el objeto establecer los requisitos que deben satisfacerse para la contratación, registro y control de las obligaciones financieras que constituyen la deuda pública municipal (Art. 1).

Según el Art. 4, de la misma ley, la deuda se destinará exclusivamente para financiar obras que permitan obtener ingreso a la municipalidad, para invertirse en infraestructura social o económica contemplada en los planes de desarrollo municipal o para operaciones de reestructuración de sus pasivos; en el Art. 5, establece el límite de endeudamiento público municipal, que estará determinado

por la relación del saldo deuda pública municipal sobre los ingresos operacionales del ejercicio fiscal anterior, el que no podrá ser superior al 1.7 veces.

Es importante destacar que la municipalidad carece de solvencia financiera para cubrir necesidades exigidas por la población, generado por la acumulación de obligaciones legalmente adquiridas por la Municipalidad.

La investigación, en la municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel, ha sido seleccionada tomando de referencia su alto índice de población, su mayor ingreso FODES, sus ingresos tributarios, no tributarios, donaciones e ingresos de capital a nivel de la zona oriental, pero que a pesar de sus ingresos recurren al financiamiento para atender proyectos de desarrollo económico y social del Municipio de San Miguel.

Lo anterior, permitirá identificar las determinantes y los niveles de endeudamiento durante el periodo 2015 - 2019, para definir una propuesta de mejora en la captación de sus ingresos propios y el responsable manejo de la deuda.

1.4. Alcances

El presente proyecto de investigación, permitirá conocer las determinantes de endeudamiento de la municipalidad de San Miguel, en la zona oriental de El Salvador, durante el período comprendido del año 2015 - 2019.

Lo anterior, permitirá identificar los factores que han llevado al endeudamiento, así mismo, se hará una propuesta de mejora en la administración de los ingresos propios, el manejo de la deuda y la búsqueda de cooperación nacional e internacional, para fomentar el desarrollo económico y social del Municipio de San Miguel.

1.5. Objetivos

1.5.1. General

Identificar los determinantes del endeudamiento y el efecto de la reducida inversión en la prestación de los servicios públicos municipales en la ciudad de San Miguel, en el período comprendido del año 2015 al 2019.

1.5.2. Específicos

1. Identificar los efectos del creciente endeudamiento de la municipalidad en su sostenibilidad económica y financiera.
2. Medir el impacto del déficit presupuestario en la inversión de la municipalidad.
3. Determinar si la desactualización de la base tributaria municipal incide en la reducida captación de ingresos de la municipalidad.

1.6. Delimitaciones

1.6.1. Geográficas

La investigación tendrá su cobertura en la Municipalidad de San Miguel, para determinar el índice de endeudamiento comprendido en el período de análisis.

1.6.2. Temporales

El trabajo de investigación comprende el período del año 2015 - 2019.

1.6.3. Teóricas

La investigación se basará en las disposiciones establecidas en el marco regulatorio de las municipalidades en el ámbito del endeudamiento público municipal, aprobado por la legislación salvadoreña, entre estas de manera general: Constitución de la Republica, Código Municipal, Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, Normas Técnicas de Control Interno Específicas, Reglamento de la ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) y Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de deudas de las Municipalidades - FIDEMUNI.

Así mismo, se tomará de referencia lo indicado por Scott Besley en su texto Fundamento de Administración Financiera en lo relativo a la estructura de capital y su costo; esto permitirá identificar la composición de la estructura de capital de la municipalidad en el período en estudio; dicha estructura de capital, facilitará a la entidad conocer el Costo Promedio Ponderado de Capital (CPPC) del financiamiento y el costo de la inversión en proyectos y programas (Costo Marginal de Capital).

De igual forma, se retoma lo indicado por James C. Van Horne en su texto Fundamentos de Administración Financiera en el tema del Apalancamiento Operativo y Financiero.

2. Fundamentos Teóricos

2.1. Antecedentes del Tema

Siendo los municipios la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, con autonomía política y administrados por gobiernos locales, se convierten en un tema de importancia, por lo que muchos organismos lo consideran un potencial para estudios económicos financieros, orientados al desarrollo de los territorios.

En el año 2016, Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos e Ignacio Ruelas, Consultor, ambos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) preparan un documento titulado *“El Endeudamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina”* en el que se analiza las responsabilidades y funciones que han tensionado el estado de sus finanzas públicas, evidenciando asimétricas y disparidad en las capacidades fiscales y requiriendo en la mayoría de los casos, un aumento en su financiamiento, a través de recursos propios, transferencias o endeudamiento; describe las experiencias recientes de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú durante la última década; en el que se explora el estado de situación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, analizando en forma específica su institucionalidad, los

mecanismos para acceder al crédito, la articulación en la coordinación del endeudamiento, el destino del endeudamiento y sus principales características, a través de diversos indicadores y la evolución de créditos en los últimos años.

2.1.1. De las Municipalidades

En el año 1939, se aprueba una nueva constitución, en la que limita la participación de la población en la elección de los gobiernos locales, ya que sería elegidos de forma directa por el poder ejecutivo, en ese entonces siendo el presidente de la República el General Maximiliano Hernández Martínez, lo que significó un duro golpe contra la democracia en el país; sin embargo, es reformada entre los años de 1945 y 1950, volviendo a recuperar la autonomía en los municipios y desde luego la facultad de la población para elegir sus propios gobernantes.

Luego con la constitución de 1983, que es vigente hoy en día se amplía el carácter autónomo de las municipalidades. De acuerdo al Art. 203 de la actual constitución, los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo.

Los Municipios en El Salvador, correspondían al segundo nivel de la división administrativa; el 31 de enero del año 1986, la Asamblea Legislativa, emite el Código Municipal según decreto N°. 274, publicado en el Diario Oficial N°. 23, Tomo 290, de fecha 5 de febrero de 1986, el cual entra en vigencia a partir de marzo del mismo año y que actualmente rige las municipalidades, establece que el Municipio constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, con autonomía política.

El gobierno municipal es ejercido por un Concejo Municipal, que tiene carácter deliberante y normativo. Es integrado por un Alcalde, un Síndico, un número de Regidores Propietarios proporcionado a la población y cuatro Regidores Suplentes.

La proporción de la cantidad de Regidores es:

- 2 regidores en los municipios que tengan hasta 10,000 habitantes.

- 4 en los que tengan más de 10,000 hasta 20,000 habitantes.
- 6 en los que tengan más de 20,000 hasta 50,000 habitantes.
- 8 en los que tengan más de 50,000 hasta 100,000 habitantes.
- 10 en los que tengan más de 100,000 habitantes.

Los municipios dirigen su administración por un Gobierno Local, orientado a trabajar en función de impulsar el desarrollo local de acuerdo a las necesidades e intereses comunes de la población; adicionalmente, apoya e impulsa planes de desarrollo local de entidades u organismos nacionales e internacionales como parte del crecimiento del territorio.

Desde el año 1988, han sido fortalecidas en lo económico, creando el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), en atención a las disposiciones constitucionales vigentes y al papel de los municipios como impulsores del desarrollo local.

En la figura 4, se muestra como está distribuida administrativamente los Departamentos y Municipios.

Figura 4

El Salvador, Departamentos y Cabeceras



Nota. El mapa de El Salvador, constituido administrativamente según la Constitución de la República de El Salvador, por 14 Departamento, 262 Municipios y 14 Cabeceras Departamentales.

La tabla 1, agrupa los 14 departamentos distribuidos por zonas.

Tabla 1

Departamentos de El Salvador agrupados por zonas

| Departamentos Agrupados por Zonas | | | |
|--|---------------------|-------------------------|----------------------|
| Zona Occidental | Zona Central | Zona Paracentral | Zona Oriental |
| Ahuachapán | La Libertad | La Paz | Usulután |
| Santa Ana | Chalatenango | Cabañas | San Miguel |
| Sonsonate | Cuscatlán | San Vicente | Morazán |
| | San Salvador | | La Unión |

La figura 5, muestra los Departamentos que integran la Zona Oriental de El Salvador: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

Figura 5

El Salvador, Departamentos de la Zona Oriental



En la figura 6, se muestra la ubicación del departamento de San Miguel; situado en la Zona Oriental de la República de El Salvador, limita con los departamentos de Usulután, Morazán, La Unión, San Vicente, Cabañas, el Océano Pacífico y la República de Honduras.

Figura 6

Departamento de San Miguel

**División Política.**

Administrativamente el departamento de San Miguel está dividido en 20 municipios.

Economía.

El Departamento de San Miguel es productor de granos básicos, tabaco, frutas cítricas, café, algodón, henequén, hortalizas, tule, maguey y pastos; se observa además la crianza de ganado y aves de corral; es fabricante de productos alimenticios, químicos, aceites vegetales, orfebrería, arcía y fertilizantes; dedicado también a la industria azucarera para lo cual cuenta con el ingenio Chaparrastique.

La figura 7, muestra la ubicación del municipio de San Miguel, en el Departamento de San Miguel, en la Zona Oriental de la República de El Salvador; limita con los departamentos de Usulután, Morazán, La Unión, San Vicente, Cabañas, el Océano Pacífico y la República de Honduras.

Figura 7

Municipio de San Miguel, Departamento de San Miguel

**Economía**

A mediados del siglo XX, se convirtió en uno de los mayores productores de algodón y de henequén, que es una planta textil que se utiliza en la elaboración de algunos licores. Poco después, San Miguel se vio envuelto en una guerra civil, que llevó a menos su producción y por supuesto se vio afectada la parte económica.

Actualmente, el municipio de San Miguel, está considerado como “La Capital Económica” de todo el país. Su producción agrícola se ha convertido en uno de los pilares más fuertes para la sustentación de todos los gastos públicos y fiscales de la nación. Además, culturalmente tiene un gran atractivo turístico en la celebración de sus carnavales, llamadas “El Carnaval de San Miguel”

Debido a alianzas con los Estados Unidos y el envío de grandes remesas, San Miguel ha tenido un gran repunte económico por la apertura de grandes comercios, como por la reactivación de la construcción.

Hoy en día, San Miguel cuenta con la instalación de grandes franquicias norteamericanas como McDonald’s y otras que también han contribuido a la afluencia de turistas que dejan sus divisas en la región.

Finanzas Municipales

Para el funcionamiento administrativo y operativo la Municipalidad de San Miguel, tienen al menos cuatro fuentes de ingreso: Propios (tasas de impuestos municipales); transferencias del gobierno central (Fondo para el Desarrollo Económico y Social - FODES), donaciones (cooperantes internos o externos) y recursos provenientes del endeudamiento.

Para el endeudamiento, se rigen en la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, aprobada por la Asamblea Legislativa el 21 de diciembre de 2005, con el propósito de racionalizar y optimizar las operaciones de crédito.

2.1.2. De las Determinantes del Endeudamiento

Uno de los objetivos y función principal de los gobiernos municipales en el mundo es la prestación de servicios públicos domiciliarios y de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable para viviendas, recreación, deportes, entre otros, orientados a mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, en el marco del desarrollo local.

La insuficiencia de los recursos propios, derivado de la desactualización de la base tributaria y la baja eficiencia recaudatoria y carencia de capacidades técnicas, lleva a los municipios a utilizar el endeudamiento como una fuente recurrente de financiamiento.

Debido a ello, los municipios no generar ingresos propios suficientes, lo que conlleva a niveles de deuda insostenibles.

Lo anterior conlleva a realizar estudios importantes para analizar controles del endeudamiento, basados en las asignaciones de crédito a los gobiernos locales; sin embargo, es necesario destacar que las instituciones financieras no están sujetas a ninguna clase de reglamentación que coloque a los gobiernos en una posición privilegiada para obtener préstamos. A esto se agrega que las financieras deben tener información adecuada sobre el objetivo de la deuda y sobre su capacidad de pago.

Tabla 2*Estudios Económicos Financieros en El Salvador*

| Estudio Realizado | Resumen |
|--|---|
| Estado Actual de las Finanzas Municipales en El Salvador - Factibilidad de un Impuesto Predial. | <p>El estudio engloba cuatro grandes temas relacionados a las finanzas municipales, los que se mencionan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las finanzas municipales en el marco de las finanzas públicas del país, describiendo la Composición del sector público en El Salvador y desarrollando el concepto de la autonomía de las finanzas municipales; 2. Caracterización de las finanzas municipales, su constitución y estructura del presupuesto municipal, en relación a las fuentes de ingresos como son: Ingresos propios, transferencias del Gobierno Central, y la modalidad del endeudamiento; 3. Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador, desempeño de ingresos y gastos por departamentos y municipios; 4. Factibilidad de la aprobación e implementación del Impuesto predial (Pérez, 2019, p. 4). |
| Análisis de las Finanzas Públicas Municipales en El Salvador. | <p>Analiza y detalla el contexto nacional en relación al Producto Interno Bruto, su variación desde los años 1991 hasta 2015, la Evaluación de las Remesas del año 2001 al 2015 y la Evolución de Ingresos Municipales de los años 2006 al 2015; en esos escenarios, se describe el desempeño de la economía, la situación fiscal y como afectan de manera directa la disponibilidad de recursos de los gobiernos locales; además enfatizan sobre la conformación de los Gobiernos Locales y la posibilidad de asociarse en mancomunidad y sus ventajas, para impulsar un proceso de desarrollo local con participación de la población en un territorio más amplio (Alfaro, 2016).</p> |

| | |
|--|---|
| Estudio de la Liquidez de las Municipalidades de la Zona Oriental de El Salvador, Periodo 2005-2010. | El objetivo del estudio es analizar en qué medida la falta de indicadores financieros de liquidez y la no identificación del perfil económico del municipio, afecta el desarrollo sostenible de los Municipios; colocando el análisis financiero como herramienta para la toma de decisiones de las autoridades para el desarrollo de los municipios (Acosta, 2013, p.9). |
| Financiamiento para el Desarrollo Local en El Salvador - Informe de la situación durante el período 2003 -2005. | El contenido del documento comprende el análisis de los aspectos fundamentales en el financiamiento para el Desarrollo Local: El Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), los ingresos por Impuestos, tasas y derechos municipales, la situación del endeudamiento municipal, el Impuesto Predial como fuente posible de financiamiento (Red para el Desarrollo Local RDL, 2005, p. 22). |
| Informe anual sobre la situación del endeudamiento público Municipal al 31 de diciembre 2018. | El informe es elaborado cada año por el Ministerio de Hacienda, incluye datos de las 262 municipalidades en los catorce departamentos del país, cada informe, cierra al 31 de diciembre de cada año fiscal; tomando información administrativa de los créditos contratados remitida por las municipalidades, e información proporcionada por las instituciones que han otorgado créditos a las municipalidades; así como información proporcionada por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (Ministerio de Hacienda, 2019, p. 48). |

2.2. Síntesis Literaria

Para el desarrollo de la investigación, se parte de una base teórica que fundamenta los conocimientos del tema.

2.2.1. La Economía del Sector Público

Según, Stiglitz (2000) afirma que:

“El papel económico del Estado. ¿Por qué realiza el Estado actividades económicas y no otras? ¿Por qué ha variado el alcance de sus actividades en los últimos años y porque desempeña diferentes papeles en cada país? ¿Realiza el Estado demasiadas actividades? ¿Realiza bien todas las que intenta realizar? ¿Podría desempeñar eficientemente su papel económico? Estas son las principales cuestiones de las que se ocupa la economía del sector público” (p. 12).

El informe, profundiza en el análisis de la economía mixta de los países occidentales, de los cuales realizan las empresas privadas y el Estado.

Diferentes puntos de vista del papel del Estado.

Algunas de las ideas principales de los siglos XVII y XIX han sido fundamentales para la historia económica del siglo XX y continúan siéndolo (Stiglitz, 2000, p. 13).

Actualmente, está muy extendida la idea de que los mercados y la empresa privada constituyen la clave del éxito de una economía, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado. Sin embargo, el carácter exacto de ese papel continúa siendo motivo de controversias (Stiglitz, 2000, p. 14).

¿Qué o quién es el Estado?

¿Qué o quién es el “Estado”? ¿Qué distingue a las instituciones que hemos denominamos Estado de las instituciones privadas? Dos importantes características. En primer lugar, en una democracia las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son elegidas o nombradas por otra persona elegida (o nombrada por otra persona que es nombrada por otra que es elegida). La “legitimidad” de la persona que ocupa el cargo emana directa o indirectamente del proceso electoral.

En segundo lugar, el Estado posee determinados derechos de coerción de los que carecen las instituciones privadas (Stiglitz, 2000, p. 21)

Incentivo para la intervención del estado: Los fallos del mercado.

Son cuatro las causas de la incapacidad sistemática del Estado:

1. **Información limitada.** Muchas medidas tienen consecuencia compleja y difícil de prever.
2. **Control limitado de las empresas privadas.** El Estado no controla totalmente las consecuencias de las intervenciones.
3. **Control limitado de la burocracia.** El parlamento aprueba las leyes, pero delega su ejecución en un organismo público.
4. **Limitaciones impuestas por los procesos políticos.** Aunque los Gobiernos estuvieran perfectamente informados de las consecuencias de las distintas medidas posibles, el proceso político a través del cual se toman las decisiones plantearía otras dificultades (Stiglitz, 2000, pp. 16-17).

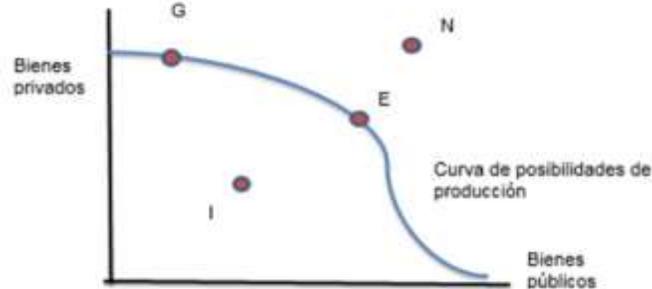
Economía en el sector público. Los economistas del sector público centran su atención en las decisiones fundamentales que se toman en el sector público, en el papel del estado y en la forma en que influye en las decisiones que se toman en el sector privado.

1. ¿Que ha de producirse? Esta gama de opciones suele describirse mediante la curva de posibilidades de producción, que representan las distintas cantidades de dos bienes que pueden producirse eficientemente con una tecnología y unos recursos dados.

La figura No. 8, muestra las distintas combinaciones posibles de bienes públicos y privados que puede producir la sociedad. Si nos desplazamos a lo largo de la curva de posibilidades de producción de **G** a **E**, aumentan los bienes públicos, pero disminuyen los privados. Se dice que un punto **I** que está por debajo de la curva es ineficiente porque la sociedad podría obtener una mayor cantidad de bienes públicos como bienes privados. Un punto como el **N** que se encuentra por encima de la curva, es inalcanzable, porque con los recursos y tecnología existente no es posible obtener al mismo tiempo ambos bienes.

Figura 8

Curva de posibilidades de la producción de la sociedad



Nota. El gráfico representa Adaptado de *La Economía del Sector Público* (p. 23), por J. Stiglitz, 2000, Columbia University.

2. *¿Cómo debe producirse?* Esta pregunta lleva implícitas decisiones como la de producir en el sector privado o en el sector público, utilizar más capital y menos trabajo o viceversa o emplear tecnologías que consuman menos energía.
3. *¿Para quién debe producirse? La cuestión de distribución.* Las decisiones gubernamentales sobre impuestos o sobre programas de asistencia social determinan la cantidad de renta que le queda a cada individuo para sus gastos. Del mismo modo, el Estado debe decidir qué bienes públicos van a producirse.
4. *¿Cómo se toman las decisiones?* En el sector público se toman colectivamente; estas decisiones son muchas más complicadas, ya que los individuos suelen tener opiniones diferentes sobre lo que es deseable (Stiglitz, 2000, pp. 22 - 23).

Tipos de actividades del Estado.

Una de las principales funciones del Estado es establecer el marco jurídico dentro del cual se realizan todas las transacciones económicas. Las actividades del Estado se dividen en cuatro clases: a) la producción de bienes y servicios; b) regulación y la concesión de subvenciones a la producción privada;

c) la compra de bienes y servicios; d) la redistribución de la renta, es decir, la realización de transferencias, como las prestaciones por desempleo sin la contraprestación de bienes o servicios a determinados grupos de personas, lo que les permite a estas gastar más de lo que podría por sí solas (Stiglitz, 2000, p. 36).

El análisis sector público.

Deben seguirse cuatro pasos:

1. Saber que actividades realiza el sector público y cómo están organizadas.
2. Comprender y prever en la medida de lo posible todas las consecuencias de estas actividades del Estado.
3. Evaluar otras medidas posibles. Es preciso comprender la política Gubernamental.
4. Interpretar el proceso político. (Stiglitz, 2000, p. 24).

2.2.2. La Intervención del Estado en la Economía

La intervención del Estado en la economía se produce a través de la regulación, en forma de leyes y reglamentos. En los años 60, la industrialización ayudó al crecimiento del gasto público. (García, 2019, p. 172).

El Estado puede suministrar bienes privados a determinados grupos y repartir sus costes entre toda la población. Esos grupos presionan a los poderes públicos para conseguir la provisión o denegación de ciertos beneficios. Es decir, constituyen el vehículo transmisor de las presiones que se ejercen sobre el Gobierno. Dado que la población no tiene una apreciación ajustada de los costes o beneficios de un programa, los costes pueden estar muy repartidos y no guardar relación directa con el programa, y los beneficios pueden sobreestimarse. De esta forma cada grupo puede articular demandas para conseguir impuestos menores y mayores subsidios para una parte de la sociedad. (García, 2019, pp. 180-181).

2.2.3. Desempeño del Gasto Público

Según Pérez (2014), describe:

“El rol del Estado debe estar enfocado en garantizar que la sociedad mejore su nivel de vida de una manera permanente.

Para cumplir con dichas responsabilidades, el Estado debe contar con recursos que obtiene a través de la producción de bienes y servicios, la recaudación de tributos, donaciones, deuda y en algunas ocasiones a través de la venta de activos del Estado” (p. 8).

Las donaciones y la deuda son fuentes que dependen de factores exógenos y tienen limitaciones.

De igual manera enmarca el problema de la deuda, desde la óptica de la restricción intertemporal, consiste en que, de no lograr altas tasas de crecimiento económico en el corto y mediano plazo, el gobierno seguirá obteniendo altos déficits y contratará más y más deuda, asumiendo una mayor carga en intereses tanto por el mayor saldo de capital como por las más altas tasas de interés a pagar (Pérez, 2014, p. 8).

Al hacer un análisis de los pilares de la política fiscal se encuentra que los altos déficits son derivados, tanto de los insuficientes ingresos, como del incremento del gasto público, que no va acorde con los primeros.

2.2.4. Panorama Fiscal

América Latina y el Caribe que constituyen una región muy heterogénea en términos de necesidades, capacidades y espacios fiscales, se constata la necesidad de fortalecer los estabilizadores automáticos, examinar los espacios para el uso de la deuda pública en un contexto global de bajas tasas de interés y reformular el papel del gasto público como instrumento para apoyar la demanda agregada.

La trayectoria del gasto público de los países obedece a varios propósitos, entre ellos

mejorar la educación y ampliar la cobertura de la protección social, lo que supone mejorar la distribución del ingreso y consolidar políticas públicas más equitativas (Titelman, 2018, p. 8).

2.2.5. Introducción a las Finanzas Públicas

El servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del Estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales. (Mares Ibarra, 2009, p. 17.)

Características de los servicios públicos:

- a. **La Necesidad:** es la decisión por parte del Estado de declarar servicio público a determinada actividad que se traduce en una exigencia de tipo colectivo por la compleja organización del individuo en sociedad, y su esencia es que no se debe prestar a lucro.
- b. **La Entidad:** el servicio público se prestará a través de un organismo ya sea centralizado, descentralizado o concesionado y que en todo momento estará sujeto a leyes que cuiden la correcta satisfacción del servicio y no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo; la entidad deberá contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente.
- c. **La Sociabilidad:** la idea de no lucro y bienestar social debe imperar, así como el servicio público debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, sin importar clase social, religión, sexo, ideas políticas, etc. (Mares Ibarra, 2009, p. 19.)

Las finanzas públicas se dividen en los siguientes rubros:

1. El gasto público. El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad (Mares Ibarra, 2009, p. 68.)

El gasto público también se puede definir como el gasto que realiza el ente gubernamental a través de inversiones públicas.

Clasificaciones del gasto público:

Los Gastos Corrientes son aquellos que representan el costo directo de la administración, las transferencias, el consumo, etc. Estos gastos constituyen el costo directo de la administración pública.

Los Gastos de Capital son las erogaciones efectuadas en infraestructura: obras públicas, construcciones directas, las transferencias para inversión, etc. El gasto de capital más el gasto de consumo permite determinar el grado en que el poder público se propone influir en el desarrollo económico del país creando la infraestructura y los bienes de capital.

Los Gastos Directos son las erogaciones que el estado realiza como una contraprestación a bienes y servicios recibidos, tal es el caso de los sueldos y salarios de sus empleados, pagos por la adquisición de bienes muebles y equipo de oficina, etc. No se incluyen inmuebles pues estos representan un gasto de capital.

Los Gastos Indirectos o de Transferencia son aquellas erogaciones que no corresponden a una prestación directa, sino que se refiere a transferencias monetarias a instituciones públicas o privadas como por ejemplo las aportaciones y los subsidios.

Los Gastos de Consumo son aquellas erogaciones que se destinan a la adquisición de bienes y servicios y que no incrementan la producción de manera directa e inmediata. Los gastos de consumo están integrados principalmente por el costo directo de la administración y las transferencias para consumo.

Los Gastos de Inversión son las erogaciones que se reflejan en adiciones al capital fijo y a los inventarios. Constituyen aumento de la riqueza pues la inversión tiende a elevar la producción. Para mantener un nivel determinado de producción es necesaria una inversión proporcional. El

gasto de inversión de un país comprende tanto el gasto privado de inversión como el gasto público de inversión. Aquí la política de inversión pública es determinante en el nivel de la inversión total.

Por lo general cuando la inversión privada disminuye, el sector público, si desea conservar o elevar el nivel de inversión total debe aumentar la inversión pública y esta tiene un carácter compensatorio o complementario de la inversión privada en nuestra economía.

Los Gastos Efectivos son aquellas erogaciones que significan una salida de recursos monetarios a diferencia de los gastos virtuales que generalmente sólo significan asientos contables en libros, sin que exista realmente la transferencia monetaria como en el caso de los subsidios compensados con ingresos, los egresos con revalorizaciones de activo, etc. (Mares Ibarra, 2009, p. 72.)

El gasto público es una de las formas de intervención estatal diseñada para contrarrestar las fallas de mercado y lograr una distribución equitativa de los recursos. Agrupa otras grandes categorías:

- a) Transferencias al sector privado, que incluye las pensiones de retiro, seguro de desempleo y otros beneficios; y
 - b) Intereses sobre la deuda pública, que comprende el pago por la utilización de los valores de capital correspondientes a deuda del Estado, tanto interna como externa (Brito, 2011, p. 28).
2. **El ingreso público.** Los ingresos públicos al igual que el gasto público también tienen su sustento y marco jurídico principal en la Constitución Política de cada país. Se parte de la idea que el individuo al vivir bajo la protección de un estado soberano en un territorio determinado, adquiere el compromiso de otorgar a su respectivo gobierno la facultad para

imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público de la sociedad en donde vive con su familia y conciudadanos.

Así, el estado adquiere las facultades exclusivas a través de su división de poderes para aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo también los ingresos y las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para dicho gasto social.

Los ingresos que recibe el gobierno se pueden clasificar en cuatro importantes rubros:

- i. *Ingreso tributario:*
 - a. Impuestos.
 - b. Aportaciones de Seguridad Social.
 - c. Derechos.
 - d. Contribuciones Especiales.
 - e. Tributos o Contribuciones Accesorias.
- ii. *Ingresos Financieros.*
 - a. Empréstitos.
 - b. Emisión de Moneda.
 - c. Emisión de Bonos de Deuda Pública.
 - d. Amortización y Conversión de la Deuda Pública.
 - e. Moratorias y Renegociaciones.
 - f. Devaluaciones
 - g. Revaluaciones.
 - h. Productos y Derechos.
 - i. Expropiaciones.
 - j. Decomisos.
 - k. Nacionalizaciones.

- iii. Tarifas y Servicios Públicos.
- iv. Deuda Pública. (Mares Ibarra, 2009, p. 75.)

Los Ingresos, que en la actualidad y en la historia reciente han sido los más importantes, son los ingresos vía impuestos (ingresos tributarios), y los ingresos derivados del financiamiento (deuda pública).

Los ingresos tributarios tienen su base jurídica en el postulado de que los ciudadanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos del estado soberano en donde residen. Esto de forma proporcional, justa, equitativa y de acuerdo a lo que dispongan sus respectivas leyes.

Los dos impuestos más importantes en las economías son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuyas respectivas leyes llevan sus nombres.

Los ingresos de un Estado parten del principio de que el gobierno sólo debe utilizarlos de acuerdo a lo estipulado y autorizado en su presupuesto de egresos.

Los ingresos tributarios constituyen la mayor parte de los ingresos propios, mientras que los ingresos no tributarios y los de capital siempre han representado una mínima parte de los ingresos propios. Por ello los impuestos constituyen uno de los instrumentos más importantes de la política económica y las finanzas públicas de un país. (Mares Ibarra, 2009, pp. 78-79.)

El impuesto sobre la renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito que modifican el patrimonio del contribuyente (personas o empresas), provenientes de los productos o rendimientos de su capital, trabajo o de la combinación de ambos.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se introdujo con el fin de modernizar la estructura del sistema tributario indirecto, eliminando la piramidación impositiva y sus efectos inflacionarios en cascada que presentaban otros impuestos al consumo.

El IVA es un impuesto indirecto al consumo final, que se aplica tanto al consumo de bienes y servicios producidos en el país (IVA. interno), como de bienes y servicios adquiridos en el exterior (IVA externo).

El IVA es la fuente más importante de ingresos después del ISR en la mayoría de los países de economías no centralizadas. (Mares Ibarra, 2009, pp. 82-84.)

3. **Deuda pública.** El Déficit Público es el excedente de los gastos públicos sobre los ingresos públicos y tiene su origen cuando el sector público no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo. Es decir, ingresos propios que en su mayor parte están representados por la política impositiva de un país.

Para cubrir el déficit de ingresos de un país el gobierno se ve en la necesidad de pedir préstamos que son los que constituyen la deuda pública de la nación. Los préstamos para financiar el déficit pueden ser internos o externos. Cuando son internos reciben el nombre de Deuda Interna y cuando son externos se les llama Deuda Externa. Ambas deudas dan como resultado la Deuda Pública Total.

La deuda externa es compartida por el sector público y el privado, mientras que la deuda interna es solamente obligación del sector público. Es importante el no confundir la deuda interna con la deuda privada o la deuda pública como sinónimo de deuda externa (Mares Ibarra, 2009, pp. 91-92.)

2.2.6. La Administración Municipal: Autonomía Municipal y Caracteres

La afirmación, que la Corporación, es el órgano supremo de la Administración municipal: Que constituye un cuerpo colegiado o pluri personal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la Administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual (Vendrel, 2008, pág. 160).

2.2.7. *Análisis de la Situación Financiera de los Municipios*

Las diversas instituciones vinculadas al Estado y la sociedad civil perciben que la gestión municipal presenta importantes desafíos relativos al fortalecimiento de la calidad de sus servicios, la participación ciudadana y mejoramiento en su grado de transparencia, así como en resolver las debilidades institucionales y de gestión que ha generado, en forma creciente, un debilitamiento de la responsabilidad fiscal de algunas municipalidades. (Valenzuela, 2008, p. 2).

La misión de los municipios está definida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual indica que éstas “son corporaciones autónomas con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. (Valenzuela, 2008, p. 11).

2.2.8. *Autonomía de las Finanzas Municipales*

El documento describe básicamente la importancia y ventajas que tienen los municipios a trabajar de manera colectiva, para lo cual pueden asociarse con otros municipios para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios de interés común para dos o más municipios.

En esta lógica, también pueden crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales, entre otras.

Así también, describen de cómo está constituida la estructura y presupuesto: “Presupuesto de Ingresos y Egresos”, instrumento que es aprobado por el Concejo Municipal, por mayoría calificada (dos tercios de los votos).

Por su parte, los ingresos se clasifican:

- a) **Propios:** Tasas, impuestos, contribuciones especiales, el producto de penas o sanciones impuestas por la alcaldía, intereses, el producto de la administración de servicios públicos, rentas que obtenga el municipio, dividendos, venta de bienes muebles e inmuebles del municipio (Pérez, 2019, p. 9).

Se definen como tasas municipales, las siguientes:

1. Acceso a Lugares Públicos.
2. Alumbrado Público.
3. Aseo Público.
4. Casetas Telefónicas.
5. Cementerios Municipales.
6. Derechos.
7. Estaciones y Parquímetros.
8. Expedición de Documentos de Identificación.
9. Fiestas.
10. Lavaderos Públicos.
11. Mercados.
12. Nomenclatura.
13. Pavimentación.
14. Postes, Torres y Antenas.
15. Rastro y Tiangué.
16. Revisión de Planos.
17. Servicio de Certificaciones y Visado.
18. Sombras Paradas de Buses.
19. Tasas Diversas.

20. Terminal de Buses.

Por su parte, los impuestos son los tributos que se exigen sin contraprestación por parte del Estado (Art. 13, Código Tributario).

Los impuestos municipales se especifican a continuación:

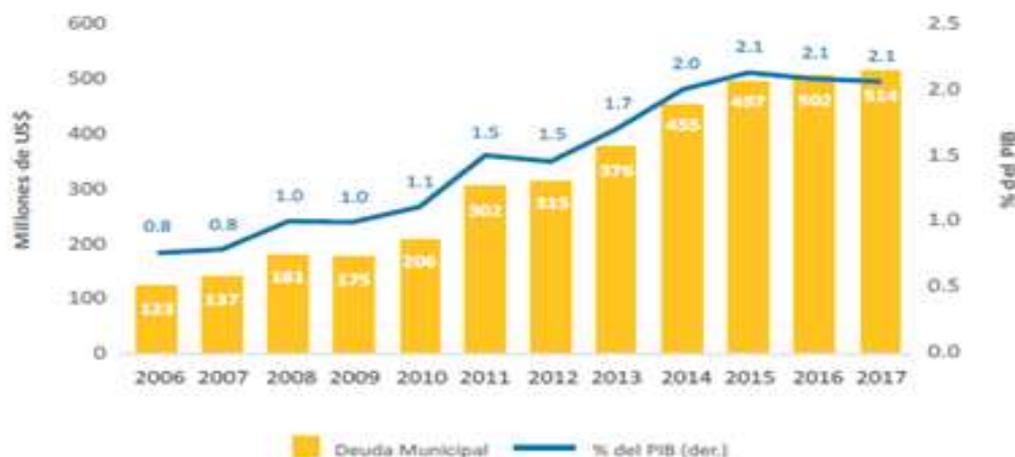
1. Agropecuarios.
2. Bares y Restaurantes.
3. Cementerio Particulares.
4. Centros de Enseñanza.
5. Comercio.
6. Estudio Fotográficos.
7. Financieros.
8. Hoteles, Moteles y Similares.
9. Industria.
10. Lotería de Cartón.
11. Máquinas traganiuel.
12. Médicos Hospitalarios.
13. Servicios.
14. Servicios de Esparcimiento.
15. Servicios profesionales.
16. Transporte
17. Vallas publicitarias.
18. Vialidad.
19. Impuestos Municipales Diversos.

b. Transferencias del Gobierno Central: FODES, (Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, Art. 2.) por parte del gobierno central, en 1986, año en el que se dispuso transferirles el 1% de los ingresos nacionales. Dicha transferencia se institucionalizó en septiembre de 1988, con la aprobación de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES); el objetivo de éste, era proveer recursos a los gobiernos locales para financiar proyectos de infraestructura; el manejo de dicho Fondo Municipal está a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

En ese período también se realizaron reformas al Código Municipal, para fortalecer la autonomía y dotar a los municipios de más competencias (Pérez, 2019, p. 11).

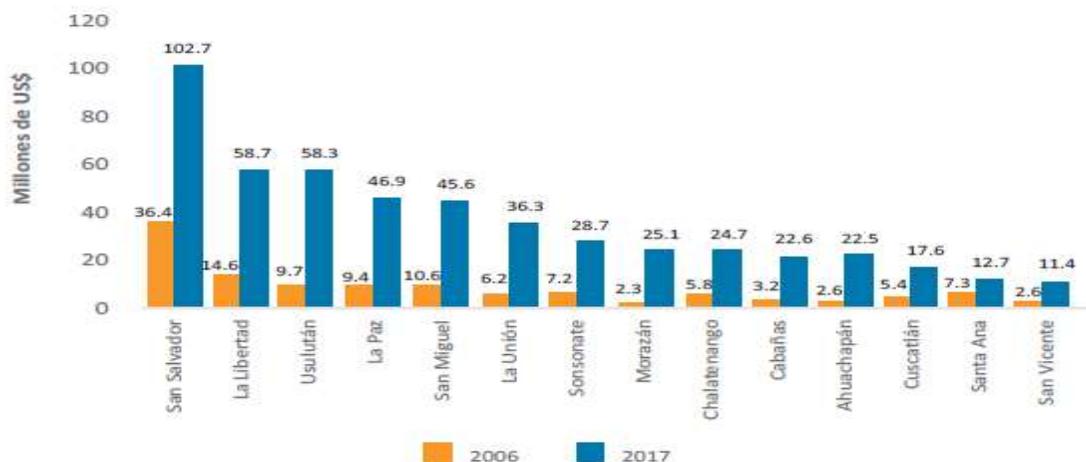
Además, se crea el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), como una entidad autónoma de derecho público, especializado en el campo de la administración municipal, cuyo objetivo básico es proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones (Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, Art. 2). Hasta el año 2018 el aporte mensual ha sido del 8%.

c) Endeudamiento Municipal: El financiamiento vía deuda es común en casi todos los municipios de El Salvador (240 de 262; 91.6% de los municipios al final de 2017), lo que se deriva, en gran parte, de los bajos ingresos propios, pero, además, debido a prácticas no idóneas y transparentes en la gestión de los recursos municipales. La insuficiencia de los recursos propios, derivado de la baja eficiencia recaudatoria y carencia de capacidades técnicas, lleva a los municipios a utilizar el endeudamiento como una fuente recurrente de financiamiento. En el período 2006-2017 la deuda municipal se ha cuadruplicado, mientras que la deuda garantizada del SPNF solo se ha multiplicado por 2.3 veces (Pérez, 2019, p. 25).

Figura 9*Evolución de la deuda municipal 2006-2017*

Nota. Adaptado de “Endeudamiento Municipal” (p. 25), por C. Pérez Trejo 2019, *“Estado Actual de las Finanzas Municipales en El Salvador”* FUNDE, 1ª ed.

Algunos departamentos han registrado un aumento exponencial en su stock de deuda. Por ejemplo, Morazán, tiene 10 veces más deuda que en 2006; Ahuachapán y Cabañas han aumentado su deuda en 8.5 y 7.5 veces, respectivamente. Otro grupo de siete departamentos (Usulután, La Paz, La Unión, San Miguel, Sonsonate, Chalatenango y San Vicente) registra incrementos de entre 4 y 6 veces. Finalmente, los departamentos cuya deuda ha tenido los menores crecimientos son: la Libertad, 3.6 veces; Cuscatlán, 3.2 veces, San Salvador, 2.9 veces y Santa Ana, con 1.9 veces (Pérez, 2019, p. 26).

Figura 10*Deuda pública por departamento 2006-2017*

Nota. Adaptado de “Endeudamiento Municipal” (p. 26), por C. Pérez Trejo 2019, “*Estado Actual de las Finanzas Municipales en El Salvador*” FUNDE, 1ª ed.

En relación al Gasto público municipal: Los municipios registran sus operaciones en el sistema de contabilidad gubernamental y aplican los clasificadores presupuestarios y económicos utilizados en todo el Estado. Es así como el gasto se categoriza en corriente y de capital.

Gasto Corriente, incluye el gasto de consumo o gestión operativa, los gastos financieros y transferencias corrientes.

Gasto de capital, incluye la inversión en activos fijos, en capital humano, financiera y transferencias de capital.

En 2016, el gasto corriente representa alrededor del 52.4% del total, mientras que el gasto de capital alcanza el 40.2%. El 7.4% restante corresponde a la amortización de la deuda municipal. (Pérez, 2019, p. 12).

2.2.9. *Catálogo y Tratamiento General de Cuentas del Sector Municipal*

El Catálogo de Cuentas constituye la base para clasificar en forma consistente y homogénea los hechos económicos de las diferentes Alcaldías de El Salvador. El Catálogo de Cuentas precisa la descripción de cuentas para uniformar el registro de las operaciones financieras y económicas, la cual reúne las condiciones técnicas necesarias para la elaboración de los Estados Financieros Contables e informes de carácter complementario. (Ministerio de Hacienda, 2011, pp. 3-4)

A continuación, se detallan los códigos y cuentas utilizadas para el registro contable.

Tabla 3

Códigos y cuentas utilizadas para el registro contable

| Código | Cuenta |
|---------------|---------------------------------------|
| 21 | Fondos. |
| 22 | Inversiones Financieras. |
| 23 | Inversiones en Existencias. |
| 24 | Inversiones en Bienes de Uso. |
| 25 | Inversiones en Proyectos y Programas. |
| 41 | Deuda Corriente. |
| 42 | Financiamiento de Terceros. |
| 81 | Patrimonio Estatal. |
| 83 | Gastos de Gestión. |

Nota. Adaptado del Catálogo y Tratamiento General de Cuentas del Sector Público (pp. 7-38), por Ministerio de Hacienda, 2011.

2.2.10. *El Endeudamiento de los Gobiernos en América Latina*

Controles de endeudamiento: El control de endeudamiento vía normas legales o constitucionales consiste en la imposición de límites de la deuda priorizando en algunos casos, el endeudamiento sólo para proyectos de inversión (Jiménez & Ruelas, 2016, p. 11).

Por qué y para qué endeudarse: El endeudamiento puede comprometer la sostenibilidad fiscal

de los gobiernos sub-nacionales si no se usan mecanismos y controles que regulen su obtención. Su uso, se recomienda también, debe ser en gasto de inversión e infraestructura que impulse el crecimiento productivo de mediano plazo (Jiménez & Ruelas, 2016, p. 12).

2.2.11. Fuentes de Financiamiento en El Salvador

Comúnmente los ingresos Municipales tienen su origen en las siguientes fuentes:

- **Recursos Propios:** impuestos, tasas y derechos, venta de bienes y servicios, ingresos financieros, venta de activos fijos y otros.
- **Recursos procedentes de transferencias corrientes del sector público:** Fondo de desarrollo Económico y Social (FODES), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).
- **Recursos procedentes de transferencias del sector privado:** empresas privadas no financieras, personas naturales.
- **Recursos procedentes de transferencias corrientes del sector externo:** de gobiernos y organismos gubernamentales, de organismos sin fines de lucro.
- **Contratación de empréstitos internos:** de empresas públicas no financieras, de empresas privadas financieras.
- **Contratación de empréstitos externos:** de gobiernos y organismos gubernamentales, de gobiernos multilaterales.

Entre las entidades con mayor participación en financiamiento a las municipalidades están: Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO), Bancos de los Trabajadores y los Bancos Privados, sin embargo, el desarrollo de los municipios en El Salvador depende mucho de los gobiernos locales con lo que se vuelven muy importantes para el crecimiento de un país y el factor económico se vuelve muy esencial para alcanzar los objetivos planteados. Como en todo proyecto los recursos siempre son escasos y las necesidades son muchas para alcanzar los objetivos planteados. Es así, que las municipalidades buscan financiamiento a través de la Titularización por medio de la Bolsa de Valores

como una opción novedosa de captar fondos para cubrir necesidades específicas tanto para empresas privadas como públicas a un costo competitivo respecto a las formas tradicionales de adquirir préstamos con el sistema financiero u otras entidades internacionales y del gobierno salvadoreño.

2.3. Normativa Legal

2.3.1. Normas Jurídicas

La jerarquía de normas jurídicas en El Salvador, son emitidas por diversos órganos del Estado, la Constitución de la República las ordena en razón de su jerarquía, de tal manera que las normas jurídicas quedan estructuradas en una cadena o escala, conocida como pirámide de Kelsen.

Figura 11

Pirámide de Kelsen



Nota. Presentación sobre Normativa Jurídica- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

2.3.2. Legislación Municipal

Para efecto del estudio, se contempla diferentes documentos que rigen la legislación municipal, según detalle.

Tabla 4*Legislación Municipal*

| Normativa Legal | Diario Oficial | Capitulo/Artículo relacionado. |
|---|---|---|
| 1. Constitución de la República. | Decreto N° 38 Entro en vigencia el 20 de diciembre de 1983. | Capitulo V. Corte de Cuentas de la República, Art. 195, numeral 8°. Velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios. |
| 2. Código Municipal. | Reforma N° 17. Decreto Legislativo No. 625; Fecha 9 de marzo de 2017; Diario Oficial No. 60, T. 414, Fecha 27 De marzo de 2017. | Capitulo II. De la organización y gobierno de los municipios, Art. 30. Facultades del Concejo, numeral 22. Acordar la contratación de préstamos para obras y proyectos de interés local. |
| 3. Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal. | Diario Oficial No. 1238 Tomo No.1369 Fecha: 21 de diciembre de 2005 | Art. 4. La deuda pública municipal se destinará exclusivamente para financiar obras que permitan obtener ingreso a la municipalidad, para invertirse en infraestructura social o económica contemplada en los planes de desarrollo municipal o para operaciones de reestructuración de sus pasivos. Art. 5. El límite de endeudamiento público municipal no podrá ser superior al 1.7 veces. Art. 6. Toda gestión de deuda pública municipal, deberá ir acompañada de su respectiva categorización emitida por el |

Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en base a los siguientes parámetros:

a.- Generación de Ahorro Corriente, definida por la razón siguiente:

Ingresos corrientes sobre egresos corrientes.

b.- Índice de Solvencia, definida por la razón siguiente: 1.7 menos deuda municipal total sobre ingresos operacionales.

c.- Índice de Capacidad, definida por la razón siguiente: 0.6 menos el resultado del pasivo circulante más el servicio de la deuda sobre el resultado del ahorro operacional más los intereses de la deuda.

d.- Índice de Capacidad Total, que se determina de la siguiente manera:

Generación de ahorro corriente más el índice de solvencia más el índice de capacidad.

De acuerdo a los resultados de la aplicación de estos indicadores, las municipalidades se categorizarán de la siguiente manera:

Categoría A. Si el índice de capacidad total es mayor que cero y los indicadores de solvencia y capacidad son positivos, la municipalidad podrá contraer deuda sin exceder los límites establecidos en esta Ley.

Categoría B. Si el índice de capacidad total es cero o mayor que cero y el indicador de capacidad resulta negativo, la municipalidad podrá contratar deuda siempre y cuando el

proyecto a financiar le genere un retorno que le permita mejorar sus indicadores, para lo cual deberá diseñar y ejecutar un plan que fortalezca sus finanzas, pudiendo considerarse dentro del mismo, la reestructuración de los pasivos.

Categoría C. Si el índice de capacidad total es negativo, la municipalidad no tiene capacidad de endeudamiento y deberá diseñar y ejecutar un plan que fortalezca sus finanzas, pudiendo considerarse dentro del mismo, la reestructuración de los pasivos.

Art. 10. Las municipalidades deberán incorporar en sus respectivos presupuestos y proyecciones financieras todas las obligaciones derivadas del endeudamiento público.

Art. 11. Se prohíben los actos administrativos de las municipalidades que de cualquier modo comprometa el crédito público, sin previa autorización escrita del Concejo Municipal.

Art. 13. Para el otorgamiento de créditos, las instituciones financieras deberán exigir la presentación del documento en que conste la categorización del Ministerio de Hacienda y la certificación del punto de acta en que el Concejo Municipal autoriza el nuevo endeudamiento.

| | | |
|--|---|--|
| 4. Normas Técnicas de Control Interno Específicas. | Circulares Externa CCR N° 02/2018 y N° 03/2018. | Las municipalidades poseen su propia normativa de controles internos, establecida en el principio 12. Emisión de Políticas y |
|--|---|--|

| | | |
|---|---|---|
| | “Lineamientos específicos para la elaboración del proyecto de Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), por las entidades del sector público” | Procedimientos de Control Interno, Normas Financieras. |
| 5. Reglamento de la ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los FODES. | Decreto Ejecutivo N° 35, Fecha: 25 de marzo de 1998 Diario Oficial N° 62, Tomo 338, Fecha: 31 de marzo de 1998. | Capitulo IV. Procedimiento para la Administración del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Art. 11). |
| 6. Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de deudas de las Municipalidades - FIDEMUNI. | Decreto N° 502 Diario Oficial N° 218 Tomo N° 389 Fecha: 22 de noviembre de 2010. | Obligaciones de los Fideicomisarios. Art. 9. Serán obligaciones de las Municipalidades que voluntariamente participen en el Fideicomiso: 1. Incluir en la reestructuración de sus deudas, la totalidad de las deudas de carácter previsional. 2. Suscribir y otorgar los convenios o contratos que sean necesarios para cumplir con los fines y objetivos del Fideicomiso. 3. Autorizar la retención y la transferencia prioritaria de los recursos del FODES. 4. Reconocer legalmente, así como en su contabilidad y estados financieros, las |

obligaciones de las deudas reestructuradas que han sido pagadas por el Fideicomiso.

5. Pagar los saldos de los créditos u obligaciones que no hayan sido reestructurados en virtud del Fideicomiso.

Art. 33. Las Municipalidades que reestructuren sus deudas en virtud de esta Ley, y requieran contraer nuevas obligaciones de conformidad a lo establecido en la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, podrán hacerlo, siempre y cuando sus cuotas de descuento que recaigan sobre recursos FODES, no sobre pasen del treinta y cinco por ciento de la totalidad de los recursos FODES, asignados para inversión del Municipio.

3. Marco Metodológico

3.1. Sistema de Hipótesis

El sistema de hipótesis es la recopilación de información e investigación previa, representada en una estructura teórica, que solidifica en un conjunto de hipótesis, que permiten explicar y sustentar un proyecto de investigación, estableciendo una aproximación con la realidad investigada.

Una hipótesis es suponer datos que sirven de línea base para iniciar una investigación o argumento, partiendo de una idea que podría ser, o no ser posible, en ese sentido las hipótesis son planteamientos de cómo puede ser un fenómeno, un hecho o un proceso circunstancialmente en el campo científico, humanístico, social o tecnológico.

3.1.1. Hipótesis General

El endeudamiento de la municipalidad de San Miguel, en la Región Oriental de El Salvador, disminuye la inversión en programas y proyectos de desarrollo económico y social del Municipio.

3.1.2. Hipótesis específicas

- El déficit presupuestario afecta de forma permanente a las finanzas municipales.
- La tendencia del endeudamiento financiero de la municipalidad, limita el proceso de transformación y disminuye la mejora de condiciones de vida de la población.
- La falta de políticas de recaudación de tributos municipales, hace que las municipalidades busquen recursos financieros externos.

3.2. Tipo de investigación

Se utilizará la **Investigación Descriptiva**, con ello se busca medir las variables objeto de estudios para determinar el comportamiento de la relación entre los hechos y los datos que podrían llevar al endeudamiento público municipal; la fuente de investigación será la encuesta.

3.3. Población y muestra

3.3.1. Población

La investigación se fundamenta con información registrada en Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) a través de la Oficina de Información y Respuesta (OIR) de la Municipalidad de San Miguel, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) basada en Estado de Rendimiento Económico, y la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del Ministerio de Hacienda, así como del Departamento de Créditos del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

El estudio es la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel.

Tipología de Municipios de El Salvador.

En el año 2007, se realizó un estudio sobre la Tipología de Municipios, realizado por el Programa PROMUDE/GTZ y contrapartes nacionales de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

En la construcción de la Tipología de Municipios se utilizaron cuatro variables estructurales: a) La población por municipio, b) El grado de urbanización, c) El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) por municipio y d) El número de contribuyentes del IVA por cada 10,000 habitantes por Municipio, como una variable a partir de la cual se puede medir la actividad económica formal en representación de la dimensión económica.

Las cinco clasificaciones responden a diferentes parámetros; San Miguel responde al Tipo 1, que se destaca por tener un mayor número de habitantes y ser densamente poblados, mayores tasas de urbanización, mayor número de contribuyentes IVA y mayores niveles de necesidades básicas satisfechas.

Generalidades de la Ciudad de San Miguel

Ubicación Geográfica

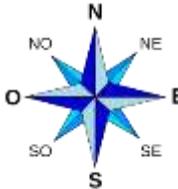
Figura 12

Departamento de San Miguel



San Miguel, es una ciudad y municipio del departamento de San Miguel, El Salvador, es cabecera departamental, es la ciudad más importante de la zona oriental. La población estimada para el año 2013 era de 247, 119 habitantes, convirtiéndola en la cuarta ciudad más poblada del país, y la tercera más importante por su influencia económica, con un área de 593,98 km²

*Límites Geográficos de la Ciudad de San Miguel.***Tabla 5***Límites Geográficos de San Miguel*

| | | |
|--|---|---|
| Noroeste: Quelepa y Moncagua | Norte: Chapeltique, Moncagua, Yamabal y San Carlos | Noreste: Comacarán y El Divisadero |
| Oeste: San Rafael Oriente, El Tránsito, San Jorge, Chinameca y Moncagua |  | Este: Uluazapa, Comacarán y Yayantique |
| Suroeste: Jucuarán y El Tránsito | Sur: Chirilagua | Sureste: El Carmen |

Demografía de San Miguel

Según la Dirección General de Estadísticas y Censos, el VI Censo de Población y V de Vivienda del año 2007, se tiene la siguiente información demográfica de la Ciudad de San Miguel.

Tabla 6*Clasificación de la población de San Miguel por género y zona*

| Población | Población de San Miguel Año 2007 | | | Porcentaje según territorio |
|--------------------------------|----------------------------------|------------|---------|-----------------------------|
| | Hombres | Mujeres | Total | |
| Urbana | 71,132 | 87,004 | 158,136 | 72% |
| Rural | 28,540 | 31,734 | 60,274 | 28% |
| Total | 99,672 | 118,738 | 218,410 | |
| Porcentaje según Género | 46% | 54% | | |

Gobiernos Municipales de la Ciudad de San Miguel

El Concejo Municipal está conformado por 12 Regidores Propietarios y 12 Regidores Suplentes, son un Concejo Municipal Pluripartidario a partir del año 2015, según se establece en la reforma aprobada al Art. 264 del Código Electoral.

En la tabla 7, se detallan los Gobiernos Municipales Locales que han gobernado durante el período en estudio, según el Tribunal Supremo Electoral.

Tabla 7

Gobiernos Municipales de San Miguel

| Período | Partido Político | Nombre del Alcalde Municipal |
|----------------|---|-------------------------------------|
| 2012 - 2015 | Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANAN) | José Wilfredo Salgado García |
| 2015 - 2018 | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) | Miguel Ángel Pereira Ayala |
| 2018 - 2021 | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) | Miguel Ángel Pereira Ayala |

Ingresos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) de la Municipalidad de San Miguel

Se describe el ingreso FODES percibido durante el período comprendido del año 2015 - 2019; el cual se distribuye en la asignación mensual correspondiente al 25% para funcionamiento y 75% para inversión; dicho fondo proviene del 8% de los ingresos corrientes netos del presupuesto general de la nación.

Tabla 8*Asignación Mensual del FODES durante el período 2015-2019**(Expresados en dólares de los Estados Unidos de Norte América)*

| AÑO | Cuota Mensual | | Distribución Mensual | | Distribución Diciembre | | Asignación Anual |
|-------------------------------|-------------------|------------|----------------------|------------|------------------------|------------|----------------------|
| | Enero a Noviembre | Diciembre | Enero a | Diciembre | 25% | 75% | |
| | | | Noviembre | 25% | | | |
| 2015 | 333,264.81 | 333,264.79 | 83,316.20 | 249,948.61 | 83,316.20 | 249,948.59 | 3,999,177.70 |
| 2016 | 334,353.51 | 334,353.50 | 83,588.38 | 250,765.13 | 83,588.38 | 250,765.13 | 4,012,242.11 |
| 2017 | 329,311.92 | 329,311.94 | 82,327.98 | 246,983.94 | 82,327.99 | 246,983.95 | 3,951,743.06 |
| 2018 | 331,632.51 | 331,632.49 | 82,908.13 | 248,724.38 | 82,908.12 | 248,724.37 | 3,979,590.10 |
| 2019 | 357,543.93 | 357,543.95 | 89,358.98 | 268,157.95 | 89,358.99 | 268,157.99 | 4,290,527.18 |
| Total de Ingreso FODES | | | | | | | 20,233,280.15 |

Ingresos por Impuestos y Tasas Municipales de la Municipalidad de San Miguel durante el período**2015-2019**

Tomando como base la información de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), de la Alcaldía Municipal de San Miguel, se detallan los ingresos por Impuestos y Tasas por Servicios Municipales de la Municipalidad de San Miguel, durante el periodo en estudio.

Tabla 9*Ingresos por Impuestos y Tasas por Servicios Municipales**(Expresado en dólares de los Estados Unidos de Norte América)*

| Rubro | Período de Estudio | | | | | TOTAL |
|--------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | |
| Impuestos | 2,709,795.51 | 3,464,723.18 | 3,502,075.99 | 3,421,868.37 | 3,438,549.16 | 16,537,012.21 |
| Tasas | 7,001,020.90 | 7,151,359.51 | 7,048,075.37 | 7,226,515.40 | 7,631,934.16 | 36,058,905.34 |
| Total | 9,710,816.41 | 10,616,082.69 | 10,550,151.36 | 10,648,383.77 | 11,070,483.32 | 52,595,917.55 |

Compromisos financieros de la Municipalidad de San Miguel durante el período 2015-2019.

En la tabla 10, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la Alcaldía Municipal de San Miguel; registró durante el período en estudio, los compromisos financieros que la Municipalidad adquirió con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Tabla 10

Deuda financiera adquirida por la Municipalidad de San Miguel, durante el período 2015-2019

(Expresado en dólares de los Estados Unidos de Norte América)

| Institución acreedora | Destino del Préstamo | Fecha de otorgamiento | Plazo (años) | Monto Contratado | Tasa de Interés | Cuota mensual | Saldo al 31/12/2019 |
|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|---------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|----------------------------|
| Ministerio de Hacienda | Construcción de relleno sanitario. | 07/11/2007 | 30 | 1,851,117.63 | 5.61% | 14,182.35 | 1,579,326.73 |
| Ministerio de Hacienda | Construcción de relleno sanitario. | 20/05/2009 | 30 | 1,533,095.39 | 5.61% | 11,883.92 | 1,417,504.90 |
| FIDEMUNI | Reestructuración de deudas. | 08/06/2011 | 10 | 2,340,935.60 | 6.29% | 26,284.05 | 312,790.34 |
| Century Finantial Corporation, S.A. | Financiamiento luminarias LED. | 24/04/2014 | 8 | 7,001,438.03 | 2.69% | 88,637.65 | 2,271,842.77 |
| Hencorp Valores, S.A Titularización | Ejecución de proyectos. | 24/10/2014 | 10 | 10,508,000.00 | 6.00% | 140,000.00 | 6,822,627.00 |
| TOTAL | | | | 23,234,586.65 | | 280,987.97 | 12,404,091.74 |

Nota. Esta tabla muestra los compromisos financieros, destino, fecha de otorgamiento, plazo, monto contratado, tasa de interés, cuota mensual y el saldo a diciembre 2019, describiendo un saldo de \$12,404,091; con una cuota mensual de \$280,987.97.

3.3.2. Muestra

Se medirá a través de la encuesta, dirigida al personal con nombramiento de Jefe o Encargado de las Unidades dentro de la estructura organizativa de la Municipalidad de San Miguel.

Los criterios para el llenado de la encuesta, serán los siguientes:

Tabla 11

Criterios de inclusión y exclusión para la encuesta

| Inclusión | Exclusión |
|---|---|
| Empleado de la Municipalidad, nombrado como Jefe o Encargado de las Unidades Organizativas de la Municipalidad. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleados que estén nombrados como auxiliares, técnicos u operativos. ▪ Empleados que estén desarrollando consultorías. ▪ El Concejo Municipal. |

3.4. Técnica e Instrumento

La encuesta, está diseñada con preguntas cerradas, consta de 25 interrogantes que determinaran un análisis cuantitativo.

Para el procesamiento de datos, se realizará un amplio análisis de toda la información obtenida durante la etapa de recolección para validar las variables de la investigación.

Adicionalmente, se tomará información que se encuentra alojada en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y en La Alcaldía Municipal de San Miguel que permitirán conocer e interpretar a través de los gráficos respectivos el comportamiento de las finanzas municipales.

3.5. Procedimientos

3.5.1. Validación del Instrumento

El procedimiento para validación del instrumento se detalla a continuación:

1. **Revisar información relacionada al tema de estudio.** Para iniciar a construir el instrumento, es necesario investigar la existencia de una herramienta similar para la medición que se pretendes realizar, con el objetivo de asegurar la validez de su contenido.
2. **Elaborar propuesta de instrumento de levantamiento de información.** El equipo investigador elabora propuesta de instrumento con los ítems considerados, en enunciado u oración que

escribimos de forma interrogativa y que constituye el cuerpo fundamental del instrumento que pretendemos construir.

3. **El instrumento es revisado y validado por el docente asesor.** En caso de haber observaciones al instrumento, serán superadas por el equipo investigador.
4. **Aplicación preliminar del instrumento.** Se descubrirán errores, inconsistencias u otros elementos que los encuestados detecten. En este paso, hemos creado el instrumento, tiene validez de contenido, pero aún no hemos evaluado la población objetivo.
5. **Evaluación de inconsistencias.** El equipo investigador en coordinación con el docente asesor, realiza las correcciones de las inconsistencias detectadas en la aplicación preliminar.
6. **Validación del instrumento.** El docente asesor, una vez realizadas las correcciones e inconsistencias referidas en el numeral 5, procede a la validación del instrumento.
7. **Identificación de criterios de inclusión y exclusión para la encuesta.** La identificación de criterio lo evaluamos en función a los resultados que se pretenden obtener.

3.6. Procesamiento de Datos

El procesamiento de datos lo desarrollaremos básicamente en tres etapas: Recolección, entrada y procesamiento, por medio del programa Excel y procesados de acuerdo a parámetros estadísticos, dicho resultado servirá de base para comparar y realizar cruces de información a fin de establecer el comportamiento de los objetivos propuestos.

4. Resultados de la Investigación

4.1. Análisis e Interpretación de Resultados

Se presentan los resultados obtenidos en el levantamiento de información que fundamentan el tema de investigación “Determinantes del endeudamiento de la municipalidad de San Miguel, departamento de San Miguel, en la zona oriental de El Salvador, durante el periodo 2015-2019”

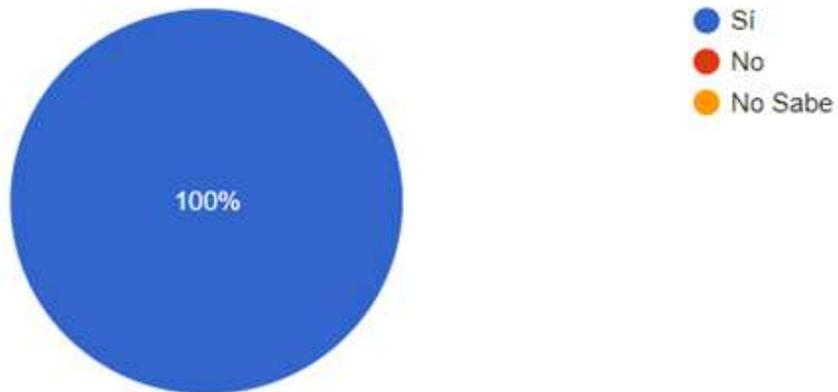
Pregunta 1: ¿Se realizaron programas y proyectos con fondos FISDL, en el período 2015 - 2019?

Objetivo de la Pregunta: Determinar si se realizaron proyectos con fondos del FISDL en el periodo evaluado.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| SI | 12 | 100 |
| NO | 0 | 0 |
| NO SABE | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100% de los encuestados, manifiestan que si realizaron programas y proyectos con financiamiento del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Sección 1. Ingresos Municipales e Inversión.

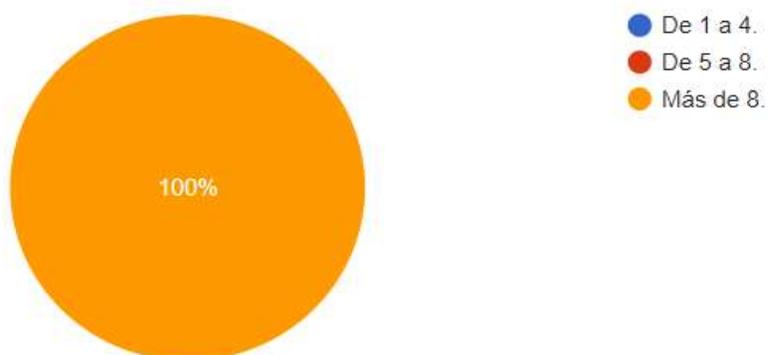
Pregunta 2: ¿Cuántos programas y proyectos se ejecutaron con fondos FISDL?

Objetivo de la Pregunta: Identificar el número de proyectos que se ejecutaron con fondos del FISDL.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| De 1 a 4 | 0 | 0 |
| De 5 a 8 | 0 | 0 |
| Más de 8 | 12 | 100 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100% de los encuestados, manifiesta que la inversión ejecutada en programas y proyectos con financiamiento del FISDL, ascendió a más de ocho, en el período en estudio.

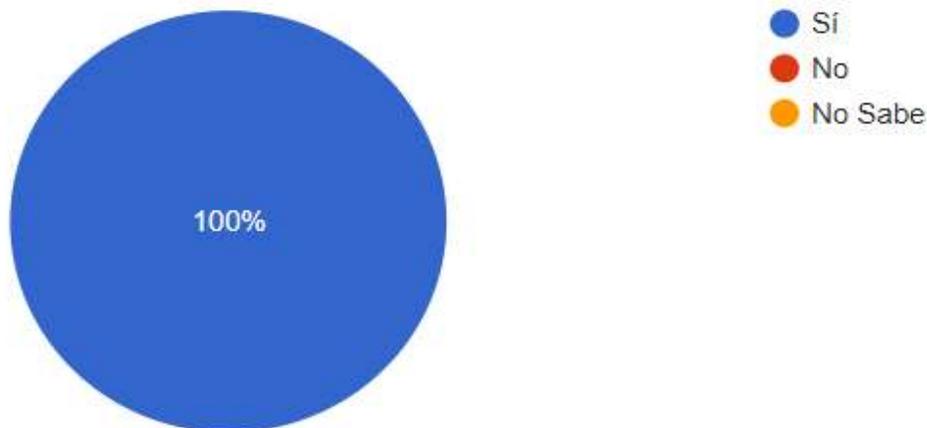
Pregunta 3: ¿Recibieron ingresos por donaciones internas o externas, en el período 2015 – 2019?
Si la respuesta es sí, mencione el Cooperante.

Objetivo de la Pregunta: Registrar si la municipalidad de San Miguel recibió ingresos por donaciones internas o externas, en el período en estudio.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| SI | 12 | 100 |
| NO | 0 | 0 |
| NO SABE | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: Si, se recibieron donaciones, según manifiesta el 100% de los encuestados, principalmente externas, entre los que se mencionan: Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania (KfW) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

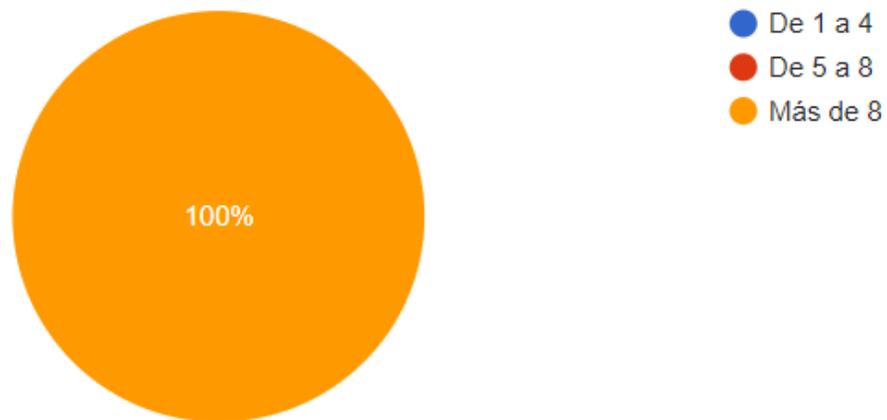
Pregunta 4: ¿Cuántos programas y proyectos se ejecutaron con ingresos por donaciones?

Objetivo de la Pregunta: Describir la cantidad de programas y proyectos ejecutados con ingresos por donaciones.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| De 1 a 4 | 0 | 0 |
| De 5 a 8 | 0 | 0 |
| Más de 8 | 12 | 100 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100% de los encuestados, describen, la inversión en programas y proyectos, por donaciones, se ejecutaron más de ocho.

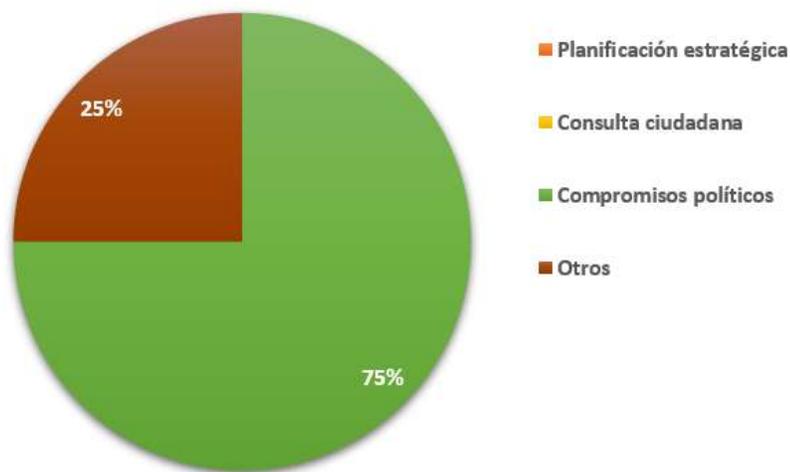
Pregunta 5: ¿Qué criterios utilizan para seleccionar los programas y/o proyectos a ejecutar?
Si la respuesta es “Otros”, especifique.

Objetivo de la Pregunta: Identificar los criterios que utilizan para seleccionar los programas y/o proyectos a ejecutar.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|---------------------------|-----------|--------------|
| Planificación Estratégica | 0 | 0 |
| Consulta Ciudadana | 0 | 0 |
| Compromisos Políticos | 9 | 75% |
| Otros | 3 | 25% |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75% de los encuestados, manifiesta que el criterio para la selección de proyectos ejecutados en el período en estudio, fueron por compromisos políticos; y el 25% manifiesta “Otros”. Los cuales fueron a criterios de los cooperantes.

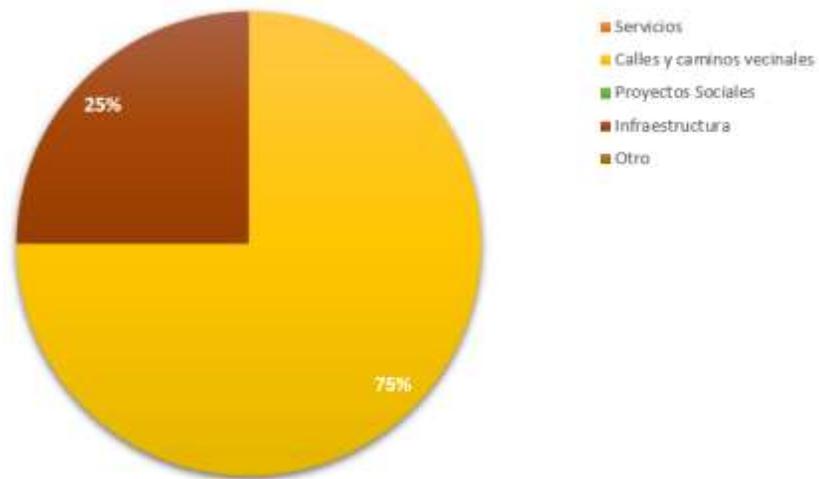
Pregunta 6: ¿Cuál fue el rubro con mayor porcentaje de inversión en el período 2015 -2019?

Objetivo de la Pregunta: Identificar el rubro con mayor porcentaje de inversión en el período de evaluación.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|----------------------------|-----------|--------------|
| Servicios | 0 | 0 |
| Calles y caminos vecinales | 9 | 75 |
| Proyectos Sociales | 0 | 0 |
| Infraestructura | 3 | 25 |
| Otro | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75% de los encuestados, manifiesta que la inversión se enfocó en calles y caminos vecinales, el 25% en infraestructura.

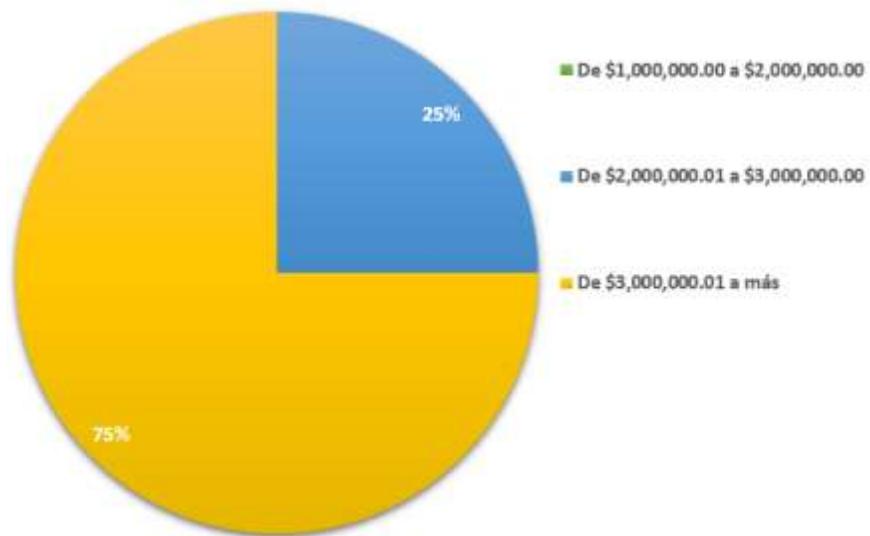
Pregunta 7: ¿En qué rango de ingreso anual FODES, se clasifica la Municipalidad?

Objetivo de la Pregunta: Ubicar el rango en que se encuentra la Municipalidad en relación al ingreso anual FODES.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|------------------------------------|-----------|--------------|
| De \$1,000,000.00 a \$2,000,000.00 | 0 | 0 |
| De \$2,000,000.01 a \$3,000,000.00 | 3 | 25 |
| De \$3,000,000.01 a más | 9 | 75 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75% de los encuestados, manifiesta que la Municipalidad se clasifica en el rango, de ingresos anual FODES, de \$3,000,000.01 a más; el 25% lo clasifica de \$2,000,000.01 a \$3,000,000.00

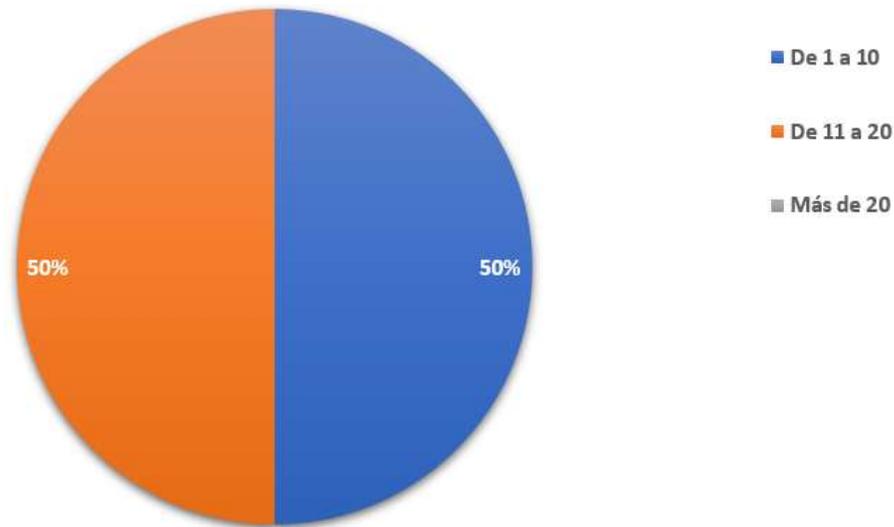
Pregunta 8: ¿Cuántos programas y proyectos se ejecutaron con fondos del 75% del FODES, en el período 2015 - 2019?

Objetivo de la Pregunta: Enumerar la cantidad de programas y proyectos que se ejecutaron con el 75% del FODES, durante el período de estudio.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| De 1 a 10 | 6 | 50 |
| De 11 a 20 | 6 | 50 |
| Más de 20 | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 50% de los encuestados, manifiesta que se ejecutaron de 1 a 10 proyectos en el período en estudio, y el 50% considera que se ejecutaron entre 11 a 20.

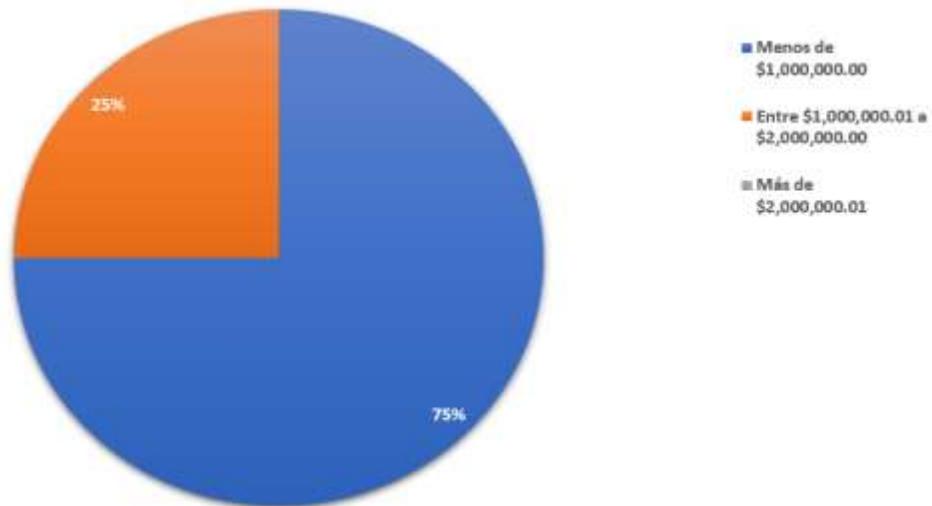
Pregunta 9: ¿A cuánto asciende los ingresos propios anuales?

Objetivo de la Pregunta: Mostrar la cantidad de ingresos propios anuales que percibe la municipalidad.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|---------------------------------------|-----------|--------------|
| Menos de \$1,000,000.00 | 9 | 75 |
| Entre \$1,000,000.01 a \$2,000,000.00 | 3 | 25 |
| Más de \$2,000,000.01 | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75% de los encuestados manifiesta que el ingreso anual por tasas e impuestos municipales, son menos de \$1,000,000.00 y el 25% expresa que sus ingresos van de \$1,000,000.01 a \$2,000,000.00.

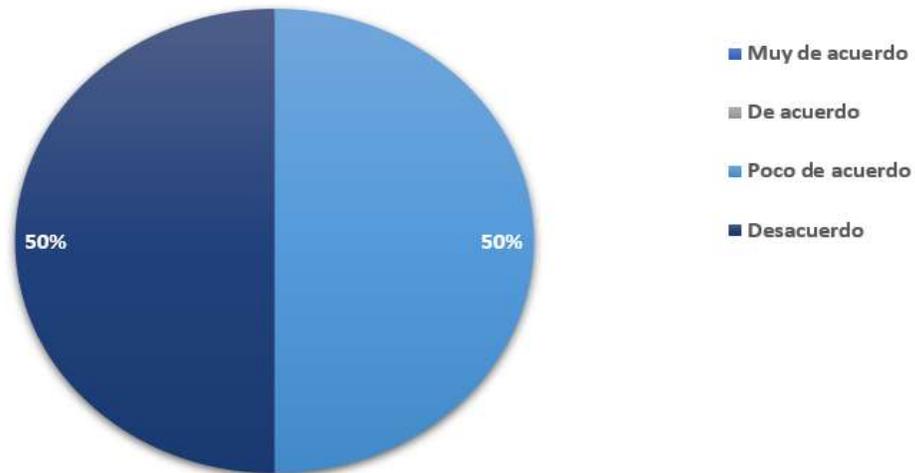
Pregunta 10: ¿Considera que los ingresos propios son suficientes para atender necesidades de la población?

Objetivo de la Pregunta: Indicar si los ingresos propios son suficientes para atender las necesidades de la población.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|-----------------|-----------|--------------|
| Muy de acuerdo | 0 | 0 |
| De acuerdo | 0 | 0 |
| Poco de acuerdo | 6 | 50 |
| Desacuerdo | 6 | 50 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 50% de los encuestados, expresan estar “poco de acuerdo”, que los ingresos propios son suficientes para atender necesidades de la población y el otro 50% están en desacuerdo.

Pregunta 11: ¿Considera que las comunidades deben aportar contrapartida para la ejecución de proyectos?

Objetivo de la Pregunta: Indicar si están de acuerdo en que las comunidades aporten contrapartida para la ejecución de proyectos.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|-----------------|-----------|--------------|
| Muy de acuerdo | 12 | 100 |
| De acuerdo | 0 | 0 |
| Poco de acuerdo | 0 | 0 |
| Desacuerdo | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100% de los encuestados, expresan estar “Muy de acuerdo” en que las comunidades aporten contrapartida para la ejecución de proyectos.

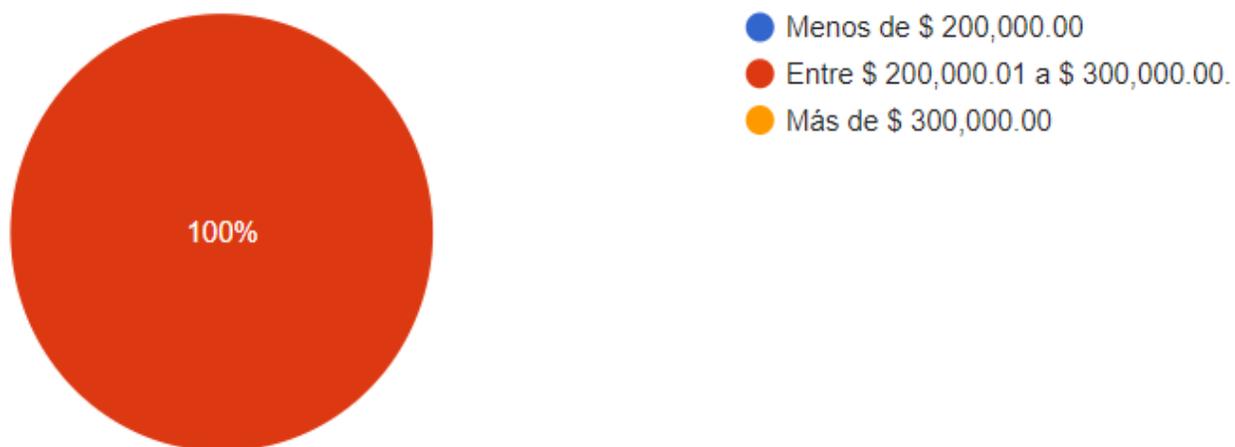
Pregunta 12: ¿En qué rango de gasto corriente anual se clasifica la
Municipalidad?

Objetivo de la Pregunta: Identificar el rango de gasto corriente anual en el que
se clasifica la Municipalidad.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|-----------------------------------|-----------|--------------|
| Menos de \$200,000.00 | 0 | 0 |
| Entre \$200,000.01 a \$300,000.00 | 12 | 100 |
| Más de \$300,000.01 | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100% de los encuestados manifiesta que el gasto corriente anual de la Municipalidad, se clasifica en el rango de \$200,000.01 a \$300,000.00.

Sección 2. Finanzas Municipales.

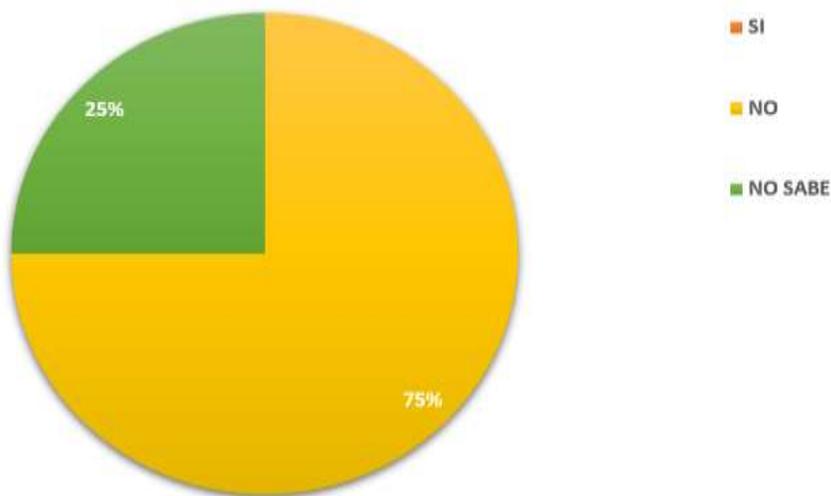
Pregunta 13: ¿La Municipalidad, ha solicitado créditos a entidades bancarias, en el período 2015 - 2019?

Objetivo de la Pregunta: Determinar si la Municipalidad, ha solicitado créditos a entidades bancarias, en el período en evaluación.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| SI | 0 | 0 |
| NO | 9 | 75 |
| NO SABE | 6 | 25 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75%, de los encuestados, expresaron, que la Municipalidad no realizó créditos con entidades bancarias en el período 2015-2019; los créditos vigentes han sido contratados en años anteriores, el 25% restante respondió que no sabe.

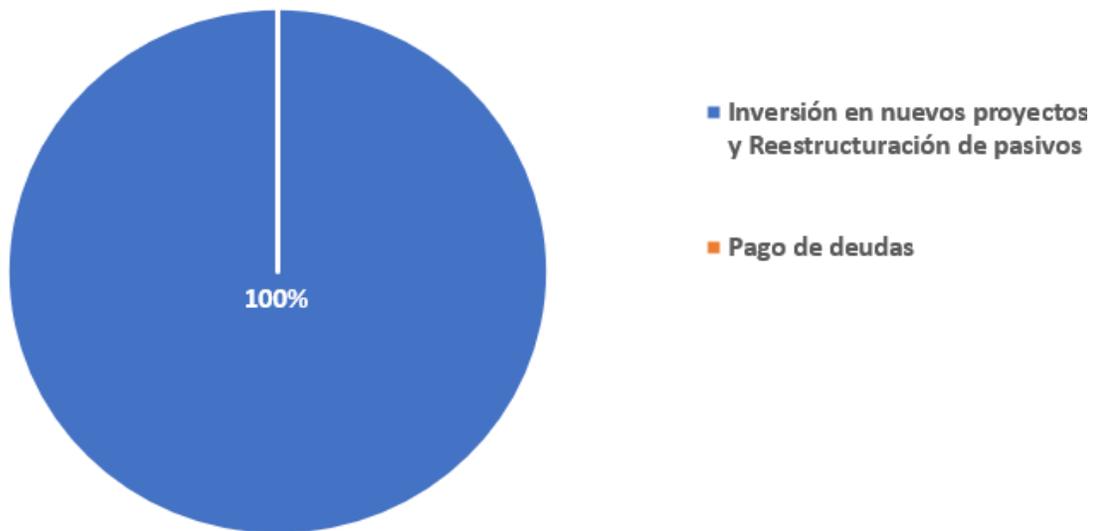
Pregunta 14: ¿Cuál ha sido el destino de los créditos?

Objetivo de la Pregunta: Conocer el destino de los créditos vigentes durante el período en estudio.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|---|-----------|--------------|
| Inversión en nuevos proyectos y Reestructuración de pasivos | 12 | 100 |
| Pago de deudas | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100%, de los encuestados, expresaron, que los créditos vigentes de la Municipalidad durante el período en estudio, ha sido “Inversión en nuevos proyectos y Reestructuración de pasivos”.

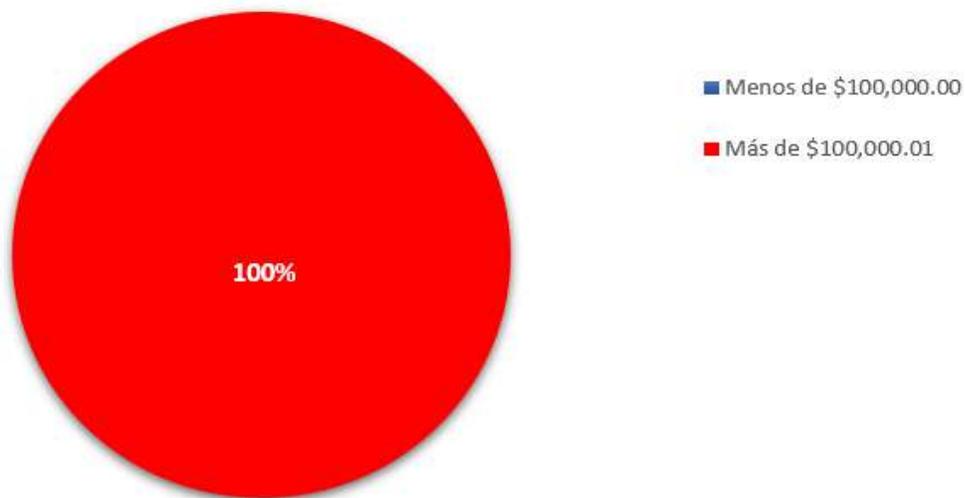
Pregunta 15: ¿A cuánto asciende los pagos anuales de los créditos?

Objetivo de la Pregunta: Identificar el pago anual que realiza la Municipalidad de San Miguel, en concepto de créditos a Instituciones Bancarias.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|-----------------------|-----------|--------------|
| Menos de \$100,000.00 | 0 | 0 |
| Más de \$100,000.01 | 12 | 100 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100% de los encuestados manifiesta que el pago anual de las cuotas de créditos bancarios, de la Municipalidad, ascienden a más de \$100,000.01

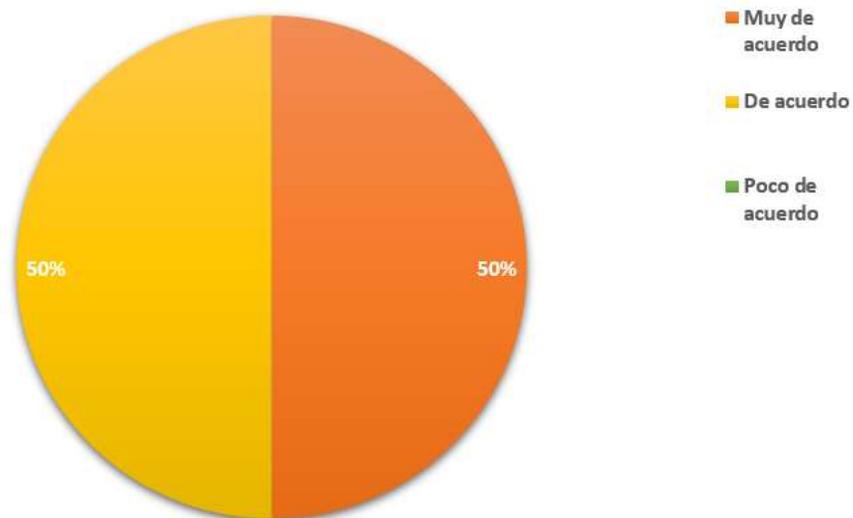
Pregunta 16: ¿Considera que el endeudamiento municipal limita la inversión en programas y proyectos de desarrollo económico y social del Municipio?

Objetivo de la Pregunta: Definir si el endeudamiento municipal limita la inversión en programas y proyectos de desarrollo económico y social del Municipio.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|-----------------|-----------|--------------|
| Muy de acuerdo | 6 | 50 |
| De acuerdo | 6 | 50 |
| Poco de acuerdo | 0 | 0 |
| Desacuerdo | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 50%, de los encuestados, está “Muy de acuerdo” que el pago de las cuotas por financiamiento, limita la inversión en proyectos y el 50% manifiestan estar de acuerdo.

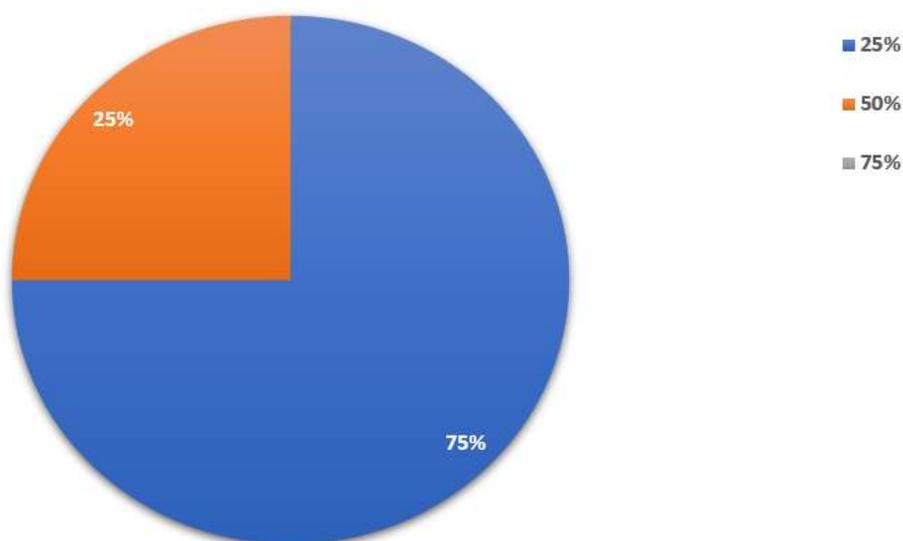
Pregunta 17: ¿Qué porcentaje representan los ingresos propios en relación a los ingresos totales?

Objetivo de la Pregunta: Identificar la participación de ingresos propios en relación a los ingresos totales.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| 25% | 9 | 75 |
| 50% | 3 | 25 |
| 75% | 0 | 0 |
| Más del 75% | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75% de los encuestados manifiestan que la Municipalidad percibe un 25% de ingresos propios en relación a sus ingresos totales; mientras, el 25% restante asume que representa un 50%.

Sección 3. Tributación Municipal.

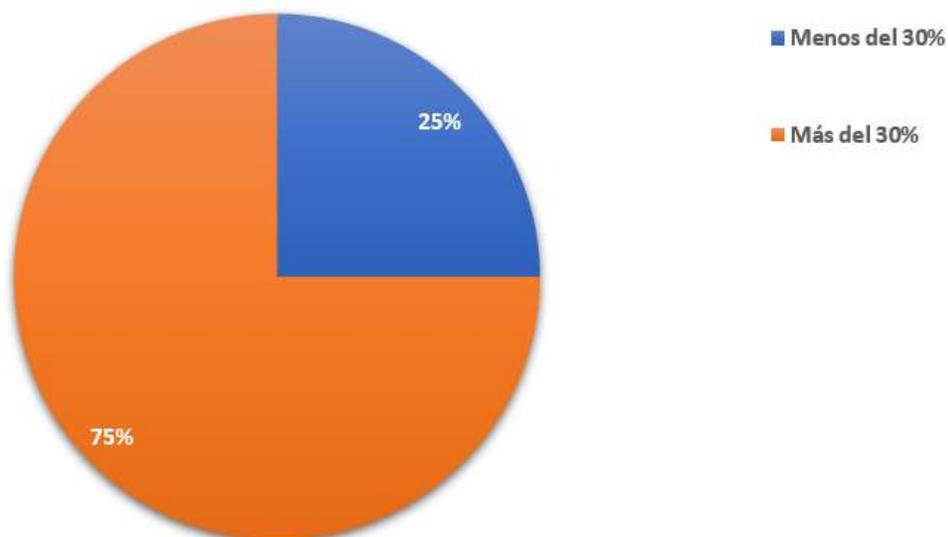
Pregunta 18: ¿Tiene actualizada la cartera de mora tributaria?

Objetivo de la Pregunta: Conocer si la municipalidad tiene actualizada la cartera de mora tributaria.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|---------------|-----------|--------------|
| Menos del 30% | 3 | 25 |
| Más del 30% | 9 | 75 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75%, de los encuestados manifiestan que “Más del 30%” de la cartera de mora tributaria está actualizada, mientras el 25% restante asume que corresponde menos del 30%.

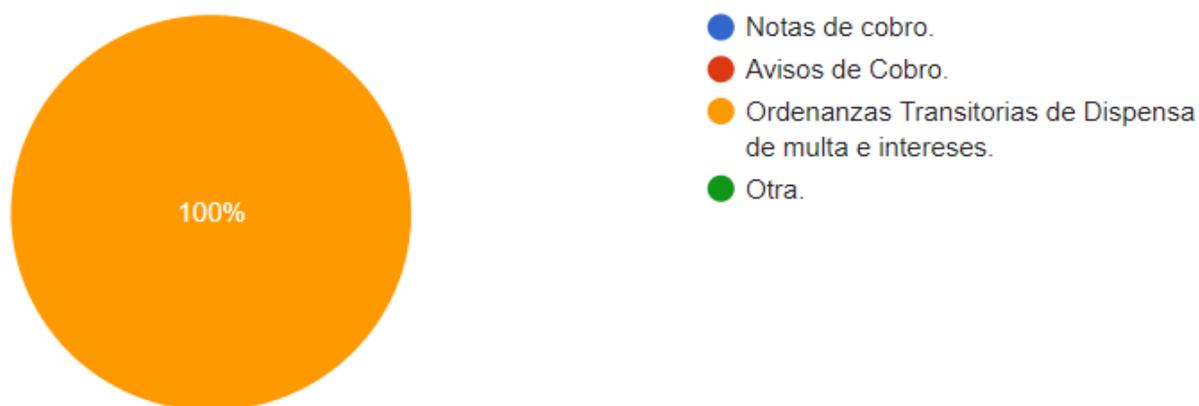
Pregunta 19: ¿Qué acciones realiza la municipalidad para la recuperación de la mora tributaria?

Objetivo de la Pregunta: Describir las acciones que realiza la municipalidad para la recuperación de la mora tributaria.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--|-----------|--------------|
| Notas de cobro | 0 | 0 |
| Avisos de cobro | 0 | 0 |
| Ordenanza transitoria de Dispensa de multa e intereses | 12 | 100 |
| Otra | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100%, de los encuestados, manifiesta que una de las acciones frecuentes que realiza el Concejo Municipal es que cada año aprueba y publica en el Diario Oficial una "Ordenanza Transitoria de Dispensa de Multas e Intereses".

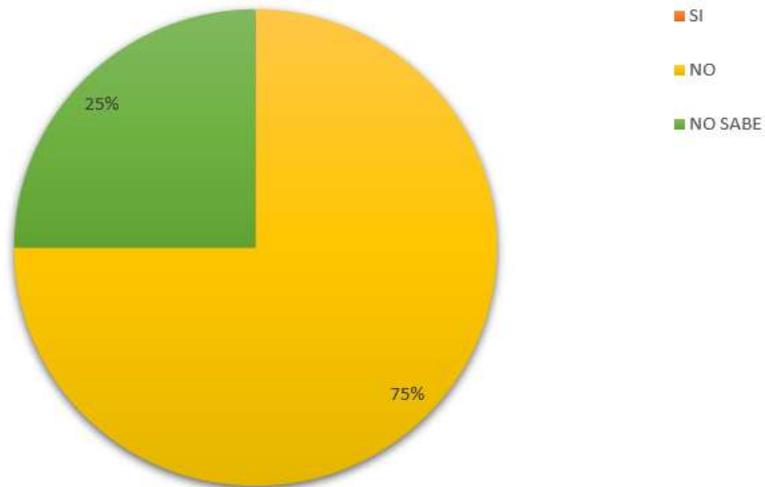
Pregunta 20: ¿Considera usted que las acciones para la recuperación de mora son suficientes para incrementar la liquidez?

Objetivo de la Pregunta: Deducir si las acciones para la recuperación de mora son suficientes para incrementar la liquidez.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| SI | 0 | 0 |
| NO | 9 | 75 |
| NO SABE | 3 | 25 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75%, manifiesta que las acciones realizadas por la Municipalidad, para la recuperación de mora tributaria, no son suficientes, el 25% manifiesta no saber.

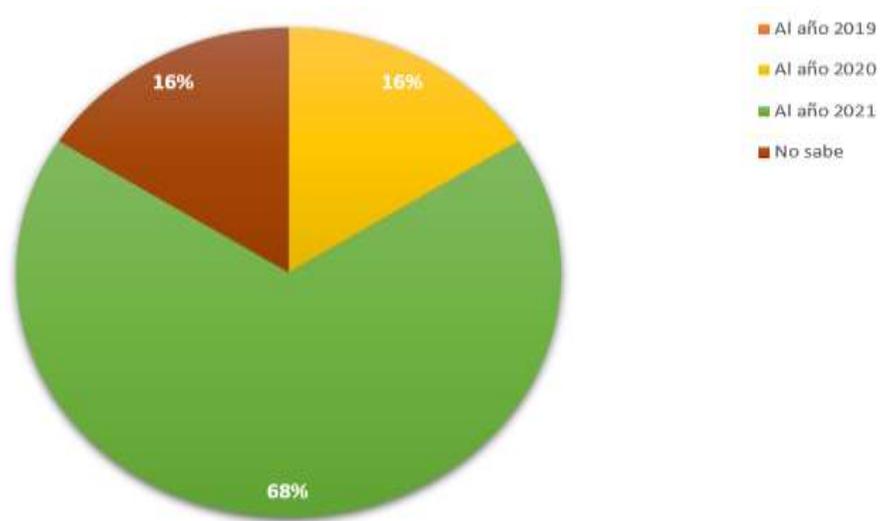
Pregunta 21: ¿A qué fecha tienen actualizada la Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales?

Objetivo de la Pregunta: Identificar la fecha que tienen actualizada la Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| Al año 2019 | 0 | 0 |
| Al año 2020 | 2 | 16 |
| Al año 2021 | 8 | 68 |
| No sabe | 2 | 16 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 68%, de los encuestados, manifiesta que la Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales, está actualizada al año 2021, mientras un 16% manifiesta que está al año 2020 y otro 16% que no sabe.

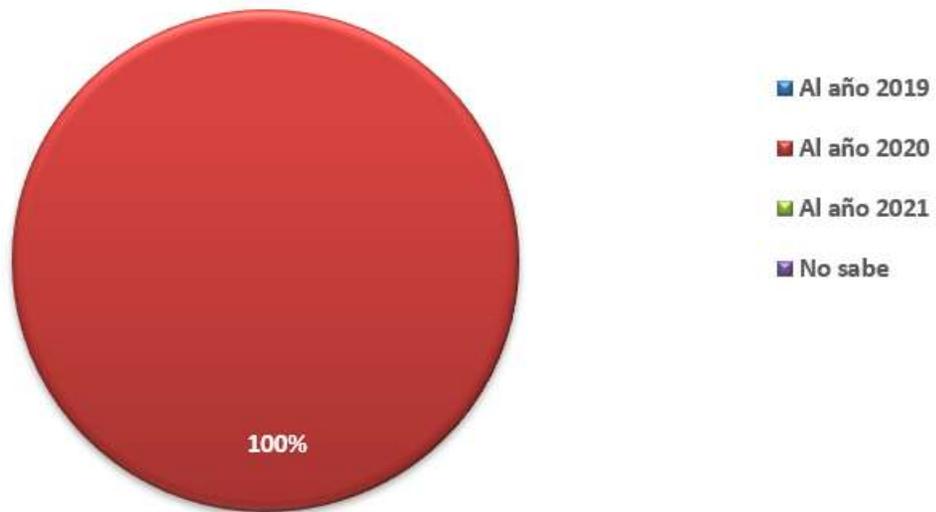
Pregunta 22: ¿A qué fecha tienen actualizada la Ley de Impuestos Municipales?

Objetivo de la Pregunta: Indicar la fecha que tienen actualizada la Ley de Impuestos Municipales

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| Al año 2019 | 0 | 0 |
| Al año 2020 | 12 | 100 |
| Al año 2021 | 0 | 0 |
| No sabe | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100%, de los encuestados, manifiesta que la Ley de Impuesto Municipales por actividades económicas, está actualizada al año 2020.

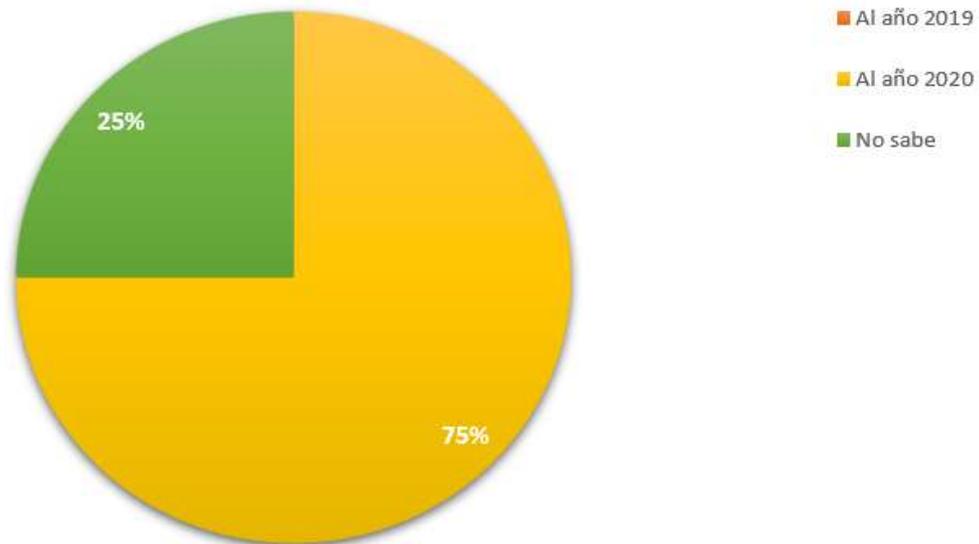
Pregunta 23: ¿A qué fecha tienen actualizado el registro de Catastro Tributario?

Objetivo de la Pregunta: Identificar la fecha a la que tienen actualizado el registro de Catastro Tributario.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| Al año 2019 | 0 | 0 |
| Al año 2020 | 9 | 75 |
| No sabe | 3 | 25 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75%, de los encuestados, manifiesta que la base de Registro y Catastro Tributario, de la Municipalidad está actualizada al año 2020; mientras, el 25% restante manifiesta no saber.

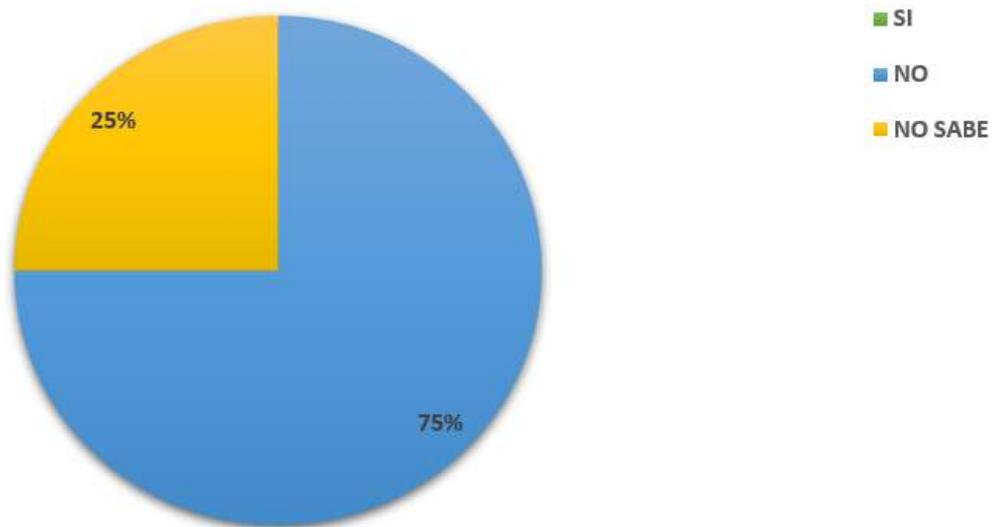
Pregunta 24: ¿Realizan conciliaciones de cuentas entre Catastro Tributario y Cuentas Corrientes?

Objetivo de la Pregunta: Identificar si se realizan conciliaciones de cuentas entre Catastro Tributario y Cuentas Corrientes.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| SI | 0 | 0 |
| NO | 9 | 75 |
| NO SABE | 3 | 25 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 75%, de los encuestados, manifiesta que el Departamento de Registro y Catastro Tributario de la Municipalidad, no concilian cuentas con la Unidad de Cuentas Corrientes; el 25% no sabe.

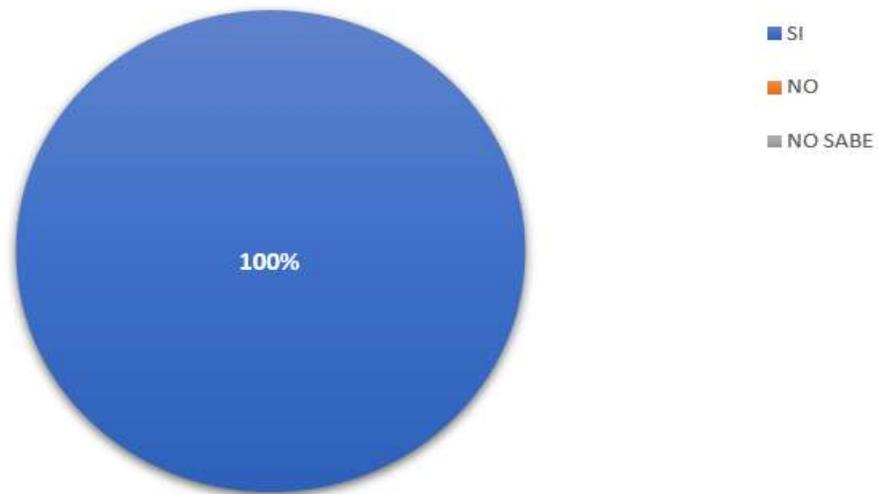
Pregunta 25: ¿Decretan ordenanzas transitorias de dispensa de Multa e intereses?

Objetivo de la Pregunta: Identificar si se decretan ordenanzas transitorias de dispensa de Multa e Intereses.

Resultado:

| Respuestas | Número | Frecuencia % |
|--------------|-----------|--------------|
| SI | 12 | 100 |
| NO | 0 | 0 |
| NO SABE | 0 | 0 |
| Total | 12 | 100 |

Gráfico:



Análisis: El 100%, de los encuestados, manifiesta que el Concejo Municipal cada año, aprueba y publica en el Diario Oficial, una Ordenanza Transitoria de Dispensa Multas e Intereses.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Para la Municipalidad, es importante determinar los factores que llevan al Concejo Municipal a realizar compromisos de endeudamiento con diferentes instituciones financieras, ya que no es fácil resolver la auto sostenibilidad económica y financiera en la operativización al cumplimiento de la legislación municipal.

Según los resultados de la investigación y desarrollando un exhaustivo análisis, se describe las conclusiones que paralelo a ello, se derivan las recomendaciones posibles para mejorar sus finanzas y evitar un déficit presupuestario.

Tabla 12

Conclusiones y Recomendaciones

| Conclusión | Recomendación |
|---|---|
| La inversión en proyectos, realizada en el período en estudio, fueron fondos de cooperación externa y muy poco con fondos internos. | Es necesario e importante fortalecer relaciones con la cooperación interna y externa, para la implementación de nuevos proyectos, sin perder de vista las necesidades que demandan las comunidades. |
| El mayor porcentaje de inversión de programas y proyecto de la Municipalidad se realizó principalmente en calles y caminos vecinales. | Si bien es cierto, la inversión se enfocó en calles, significa que debe darse el cumplimiento debido en cuanto al cobro por uso de calles, tal como lo establece la Ordenanza de tasas. |
| La priorización para la ejecución de proyectos de inversión, la realizan de dos modalidades: 1. Si proviene de un cooperante, son ellos quienes definen el rubro de inversión. | Es fundamental la priorización de proyectos, ya que de ello depende, cubrir las principales necesidades de las comunidades, por esa razón es necesario crear criterios de priorización para la ejecución de proyectos y programas de inversión. |

2. Sí, es la Municipalidad, la define el Concejo Municipal, priorizando los compromisos políticos.

La Municipalidad de San Miguel, tiene como fuentes de ingresos, los siguientes:

- FODES: Ingreso por parte del Gobierno Central, que para el año 2019 fueron aproximadamente \$4,200,000).
- Donaciones internas y externas: En el período del estudio, un alto porcentaje de inversión fueron provenientes de dichos fondos.
- Fondos Propios: Tomando de base los resultados de la encuesta, los ingresos fueron menores a \$1,000,000.00.

Dichos ingresos no son suficientes para cubrir la demanda de las comunidades.

El 100% de los encuestados está “Muy de acuerdo” en que las comunidades aporten contrapartida para la ejecución de proyectos.

Para que la Municipalidad de San Miguel alcance mayor solvencia financiera y cubra las

necesidades y atención a las comunidades y sectores, es necesario desarrollar acciones que fortalezcan la tributación municipal, definiendo estrategias que permitan ampliar la cobertura de los servicios públicos municipales, calificando nuevos contribuyentes o usuarios para incrementar los ingresos para la adecuada gestión financiera y económica.

El presupuesto de la Municipalidad no es suficiente para cubrir necesidades de las comunidades o apoyar a sectores existentes en el Municipio; por lo que es necesario crear Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) o Instancias de Participación Ciudadana (IPC) para promover el desarrollo a nivel comunal y coordinar el aporte de contrapartida en la implementación de proyectos que beneficien a sus comunidades o sectores.

| | |
|---|--|
| <p>El gasto corriente anual se clasifica en el rango de \$200,000,01 a \$300,000.00 contribuyendo directamente a la falta de liquidez de la Municipalidad.</p> | <p>Generar un estudio evaluativo sobre operaciones y actividades que generan gastos sobreevaluados e innecesarios que afectan directamente el área financiera de la municipalidad.</p> |
| <p>Durante el período en evaluación, se determina que la Municipalidad no adquirió compromisos financieros, sin embargo, asume el pago de cuotas de créditos contratados en fecha anterior, que anualmente alcanzan los \$3,200,000.00, aproximadamente; limitando en gran manera la inversión.</p> | <p>Analizar la carga financiera con las diferentes entidades con las que se tienen relación crediticia, en el sentido de negociar condiciones pactadas inicialmente con los créditos vigentes; que permita disminuir su pago de cuotas; sin descuidar la base legal aplicable en este proceso.</p> |
| <p>La Municipalidad anualmente decreta una Ordenanza Transitoria de Dispensa de Multa e Interés.</p> | <p>Antes de tomar acuerdos para la aprobación de Ordenanza Transitoria de dispensa de multa e intereses, deben considerar aspectos técnicos (análisis de lo que se dejaría de percibir) que impidan la implementación de dicha ordenanza.</p> |
| <p>Legislación Municipal, vigente, actualizada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales al año 2021. • Ley de Impuestos Municipales, por Actividad Económica realizada en el Municipio al año 2020. | <p>Los resultados de la encuesta, determinan que este cuerpo legal, está actualizado, lo que significa que tienen herramientas importantes para la gestión de cobro por los servicios prestados por la Municipalidad y por actividad económica.</p> |
| <p>El Departamento de Registro y Catastro Tributario de la Municipalidad, no concilian cuentas con la Unidad de Cuentas Corrientes, esto desbalancea la percepción de ingresos de la municipalidad.</p> | <p>La Unidad de Registro y Catastro Tributario y la Unidad de Cuentas Corrientes, son la columna que soportan la base de datos de los contribuyentes a quienes la Municipalidad les presta servicios o que desarrollan actividades económicas. Para lo anterior, se debe tener la misma información y conciliarla por lo menos semestralmente.</p> |

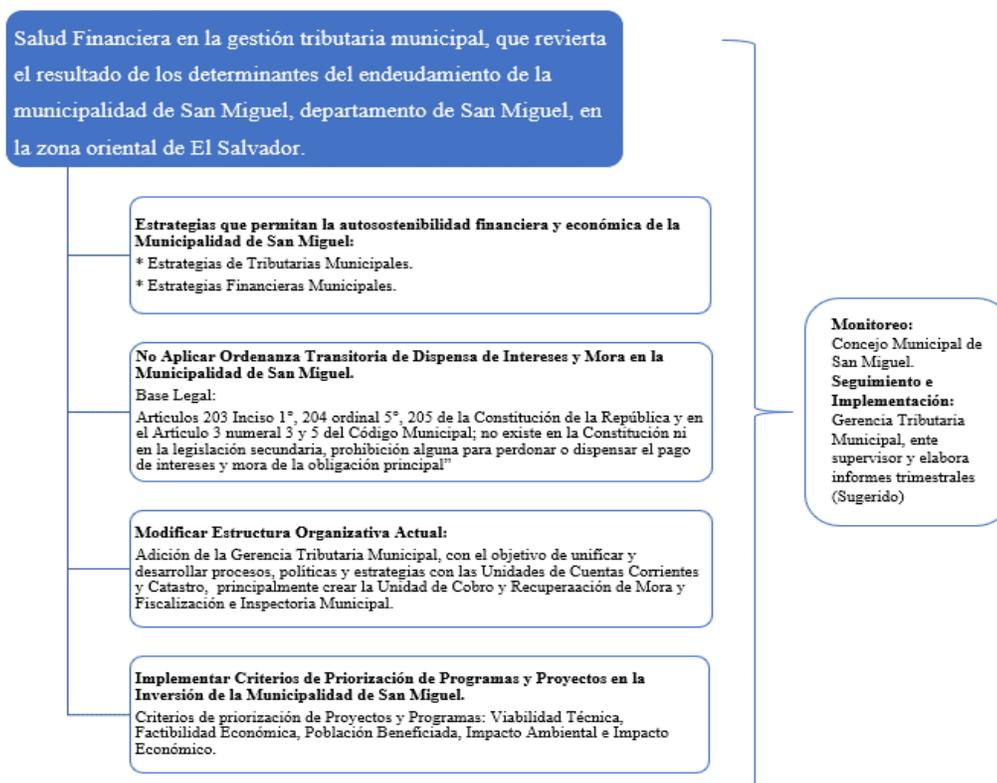
6. “Propuesta para Mejorar la Salud Financiera en la Gestión Tributaria Municipal, que Revierta el Resultado de los Determinantes del Endeudamiento de la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel, en la Zona Oriental de El Salvador”

El diseño de la propuesta, consiste en describir políticas y estrategias que permitan a la Municipalidad de San Miguel, superar el déficit financiero para la autosostenibilidad en el funcionamiento y desarrollo local e institucional.

La propuesta descrita, podría ser implementada en las 262 Municipalidades de país; siempre y cuando se tenga la voluntad política para mejorar la tributación municipal; orientado a incrementar los ingresos, ampliando la base tributaria, reduciendo la evasión tributaria y reduciendo los niveles de morosidad.

Figura 13

Cuadro sinóptico de la propuesta de Salud Financiera para la Municipalidad de San Miguel



6.1. Introducción

La salud financiera, es una propuesta de mejora del área tributaria, que consiste en crear políticas y estrategias que optimicen el cumplimiento de pago de los contribuyentes e incrementen los ingresos propios de la Municipalidad, buscando minimizar el subsidio en la prestación de servicios, la autosostenibilidad y fortalecimiento de la gestión financiera, realizar una inversión eficiente y el control de la deuda.

El área tributaria, es la unidad responsable de controlar las cuentas de los contribuyentes y establecer el cálculo de pago de las tarifas según corresponda, así mismo, la gestión en la recaudación de ingresos propios generados por los tributos municipales, para evitar la deuda prescrita.

6.2. Objetivos de la propuesta

6.2.1. Objetivo General

Presentar medidas que fortalezca el desempeño financiero, administrativo y tributario, principalmente en los procesos de generación de ingresos, administración de la deuda pública municipal y el uso eficiente de la inversión.

6.2.2. Objetivos Específicos

- Elaborar estrategias y políticas que permitan mejorar el funcionamiento actual en las áreas financiera y tributaria.
- Elaborar un recomendable sobre aspectos fundamentales a tomar en cuenta en la implementación de la Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y mora.
- Diseñar criterios de priorización de programas y proyectos que beneficien el Desarrollo Económico y Social del Municipio de San Miguel.

6.3. Justificación

La ciudad de San Miguel, es la cabecera departamental de San Miguel y se clasifica con la mayor población de los cuatro departamentos de la zona oriental, siendo el principal argumento para implementar la propuesta municipal, porque se busca minimizar el subsidio en la prestación de servicios, la autosostenibilidad y fortalecimiento de la gestión financiera, realizar una inversión eficiente y el control de la deuda.

Según la Tipología de Municipios El Salvador 2007, San Miguel, se detalla en el “Tipo 1”, destacándose por tener un mayor número de habitantes y ser densamente poblados, mayores tasas de urbanización, mayor número de contribuyentes IVA y mayores niveles de necesidades básicas satisfechas.

Las herramientas planteadas en la propuesta, son el resultado de la investigación, pudiendo éstas ser aplicables en la municipalidad, debido a la particularidad de implementar acciones no comunes para la recaudación de tasas e impuestos, sin embargo, la propuesta de ampliar la gestión tributaria se hace necesario debido a: Según la Tipología de Municipios El Salvador 2007, San Miguel se incluye dentro de los 7 Municipios de “Tipo 1”, de los cuales se tiene implementado políticas y estrategias tributarias; para San Miguel, podría ser viable la aplicación, creación e implementación de las herramientas descritas.

6.4. Alcances

Con la implementación de las políticas y estrategias que enmarcan el manejo de la Salud Financiera para una adecuada gestión administrativa, financiera y tributaria, se espera que la Municipalidad de San Miguel alcance mayores ingresos propios que le permita la autonomía municipal.

La propuesta puede ser implementada en Municipalidades con similares características en cuanto a población, equidad, pobreza y extensión territorial.

6.5. Limitaciones

Es importante destacar que según la Tipología de Municipios El Salvador 2007, las clasificaciones de los Municipios obedecen a cinco parámetros, que va del 1 al 5, tipificando el Tipo 1 con mayores niveles de necesidades básicas satisfechas y Tipo 5 registran los índices más elevados de necesidades básicas insatisfechas, en ese sentido, únicamente el Tipo 1 son elegibles para implementar la propuesta.

6.6. Propuesta de implementación

Para que la municipalidad fortalezca sus fuentes de ingresos y de respuesta a las necesidades de las diferentes comunidades, es necesario que implemente diversas estrategias para incrementarlas, tal como se describen a continuación:

6.6.1. Estrategias que permitan la autosostenibilidad financiera y económica de la Municipalidad de San Miguel

Estrategias de Tributarias Municipales; enmarcada en tres fases:

Fase 1. Concientizar a la ciudadanía, Consiste en tener comunicación directa con los contribuyentes que hacen uso de los servicios que proporciona la Municipalidad. A continuación, se presentan las siguientes acciones:

- Dar a conocer a la ciudadanía las repercusiones que conlleva el hecho de no pagar sus impuestos y tasas por servicios.
- Divulgar los decretos de ordenanzas de tasas y ley de impuestos municipales para propiciar el pago de los tributos municipales.

Fase 2. Prevención: Se relaciona con el cobro normal, notificar a todos los contribuyentes el estado de su cuenta corriente de inmueble o empresas.

- Depurar la base tributaria de empresas, estableciendo una mora recuperable.
- Tomar medidas de concientización al pago de sus tributos a través de visitar domiciliarias a todos los contribuyentes que reflejen en el expediente una mora mayor a \$200.00.

Fase 3. Operación: Tiene relación con el cobro administrativo, y será efectiva para todos los usuarios que no respondan al llamado de pago de sus tributos, realizado en la fase de prevención. Considerando las siguientes acciones:

- Notificar a todos los contribuyentes el estado de su cuenta corriente de inmuebles o empresa.
- Ampliar la cobertura en los servicios públicos municipales y calificar nuevos contribuyentes.

Estrategias Financieras Municipales

- Toma oportuna de decisiones, para lograr resultados financieros positivos, a través del análisis periódico de los estados financieros, con el objetivo de mantener estricta vigilancia de la situación financiera de la Municipalidad.
- Actualizar y legalizar el inventario y valores de los bienes inmuebles propiedad de la municipalidad.
- Hacer rendición de cuentas a la población, por lo menos cada seis meses.
- Implementar políticas de ahorro y austeridad.
- Elaborar el presupuesto municipal de forma participativa.

6.6.2. No Aplicar Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y Mora en la Municipalidad de San Miguel

Es necesario atender cuatro aspectos fundamentales que deben considerarse al momento de implementar una Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y Mora, dado al incumplimiento de la legislación municipal.

1. **Procedencia legal de la dispensa.** Para la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), el responder que *sí, se puede crear una ordenanza municipal transitoria para la exención del pago de intereses y multas provenientes de deudas por tasas municipales, atendiendo el criterio que la Sala de lo Constitucional expuso en el Amparo No.812-99, y que procede además, en razón de la autonomía municipal que tiene el municipio regulado en los Artículos 203 Inciso 1°, 204*

ordinal 5°, de la Constitución de la República y en el Artículo 3 numeral 3 y 5 del Código Municipal, aclarando que lo que está prohibido en el Art.205 de la Constitución de la República es dispensar el pago sustantivo de las tasas y contribuciones especiales y no de los accesorios de la mismas, como lo son las multas e intereses.

Con respecto a la dispensa de intereses y mora lo que a impuestos se refiere, la Sentencia antes mencionada no hizo alusión a estos, además, la creación de los impuestos es facultad de la Asamblea Legislativa, por lo que no sería facultad del Municipio.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), no es procedente. El fundamento de esta respuesta es que, retomando el punto anterior, en relación a las tasas, la Sala expuso:

“Los intereses son parte de los ingresos municipales, tales intereses se generan por la falta de pago de la obligación principal, pero siguen siendo accesorios y su dispensa no está prohibida por la Constitución ni ley alguna. Por otra parte, cuando la ley es clara, no puede desatenderse su tenor literal; el aforismo de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal es una regla general que tiene excepciones y en este caso no cabe una interpretación discrecional, como lo hizo la Corte de Cuentas de la República. Por tanto, no existe en la Constitución ni en la legislación secundaria, prohibición alguna para perdonar o dispensar el pago de intereses o accesorios de la obligación principal”

Sin embargo, aunque la sala se haya pronunciado en este aspecto, es debatible su posición, debido a que, si hay legislación secundaria que prohíba la dispensa, de acuerdo al Artículo 63 numerales 1, 2 y 3 del Código Municipal dice: “Son ingresos del Municipio: 1. El producto de los impuestos, tasas y contribuciones municipales; 2. Las penas o sanciones (...) los recargos e intereses; 3. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan;(...)” por lo que al ser ingresos están determinados en los activos y por lo tanto, son parte del patrimonio municipal y ello es consecuente con lo establecido en el Art. 68 del mismo código, que establece una prohibición expresa

literalmente “Se prohíbe a los municipios ceder o donar a particulares a título gratuito cualquier parte de sus bienes de cualquiera naturaleza que fueren, o dispensar el pago de impuesto, tasa o contribución (...) en beneficio de sus ingresos;” en este sentido es de recordar el principio de legalidad de los funcionarios y empleados públicos establecido en el Art. 86 inciso último de la Constitución de la República “*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.*” Y presumir que “*porque no hay prohibición expresa es legal proceder la dispensa de accesorios de deuda tributaria*”, es también lógico, establecer que al tenor literal del principio de legalidad anteriormente citado, no hay tampoco facultad expresa que le atribuya a los Concejos Municipales el proceder a la dispensa, y como no existe la determinada facultad y estos no pueden hacer más de lo que la ley expresamente les faculta, en consecuencia no es procedente la dispensa de intereses y multas procedentes de la deuda tributaria, puesto que es inconstitucional por violentar el principio de legalidad del Artículo 86 de la Constitución.

La deuda tributaria es el resultado de sumar una serie de valores en dinero que el sujeto pasivo de la obligación tributaria ha de pagar por diversos conceptos: Esto es el tributo, recargos, multa, interés moratorio.

En el mismo sentido, el Dr. Adolfo Valencia Gutiérrez (2012) en su obra *Implicancia Financiera de la Actualización de Intereses por el Pago Extemporáneo de la Deuda Tributaria* establece lo siguiente:

“En su contenido legal es más amplio pues, no sólo considera como deuda al indicado objeto de la prestación tributaria, sino incluye a las multas y a los intereses. Como tal, la deuda tributaria es unitaria y está constituida por la suma o monto que el deudor debe o adeuda (por tributo o cuota más los intereses, y, si hubiere, las multas) al acreedor tributario, y cuyo pago total será exigido por la Administración Tributaria” (p. 203).

Talledo Mazú, en esa línea, sostiene que la deuda tributaria es la “suma adeudada al

acreedor tributario por tributos, multas, el interés moratorio, el interés de fraccionamiento o aplazamiento” (p. 203).

En resumen, la dispensa de intereses y mora provenientes de las tasas municipales no es procedente por violentar el Art. 86 inciso primero de la Constitución de la República de El Salvador, Art. 63 numerales 1, 2 y 3 y Art. 68 del Código Municipal, fundamentado en que, si hay prohibición expresa a nivel de legislación secundaria, por cuanto la deuda tributaria es unitaria y no puede fraccionarse en capital y accesorios de deuda.

2. Tiempo de la Dispensa. Hay que distinguir dos situaciones: Una es eximir del pago de obligaciones futuras y la otra de obligaciones que ya se tienen por actividades realizadas en el pasado.

Así, la Asamblea Legislativa, mediante el Decreto correspondiente, puede liberar de la obligación de pagar impuestos a alguien que va a realizar alguna actividad, que, si la hiciera, tendría que pagar los impuestos correspondientes.

Cuando se trata de obligaciones que el contribuyente ya tiene con la municipalidad, o sea que ya debe alguna cantidad (mora) en el pago de tributos y sus accesorios (intereses moratorios y multas) y por lo tanto, tienen una deuda con el municipio ya no se pueden eximir o dispensar esos pagos ya que eso sería inconstitucional, contraviniendo el Art. 21 de la Constitución de la República, que establece la irretroactividad de la ley, salvo en materia penal o de orden público, que en cuyo caso lo determinaría la Corte Suprema de Justicia y no el Concejo Municipal.

3. Frecuencia de la Dispensa. Sobre a la frecuencia para emitir ordenanzas municipales transitorias, es decisión del Concejo Municipal, las cuales deberían de emitirse de modo esporádico. Examinará las circunstancias y conveniencias para el gobierno local.

4. Consecuencias de la Dispensa. No se recomienda, puesto que crea malestar en la población que si paga a tiempo sus obligaciones tributarias; pues se le premia al irresponsable y se castiga al que si cumple.

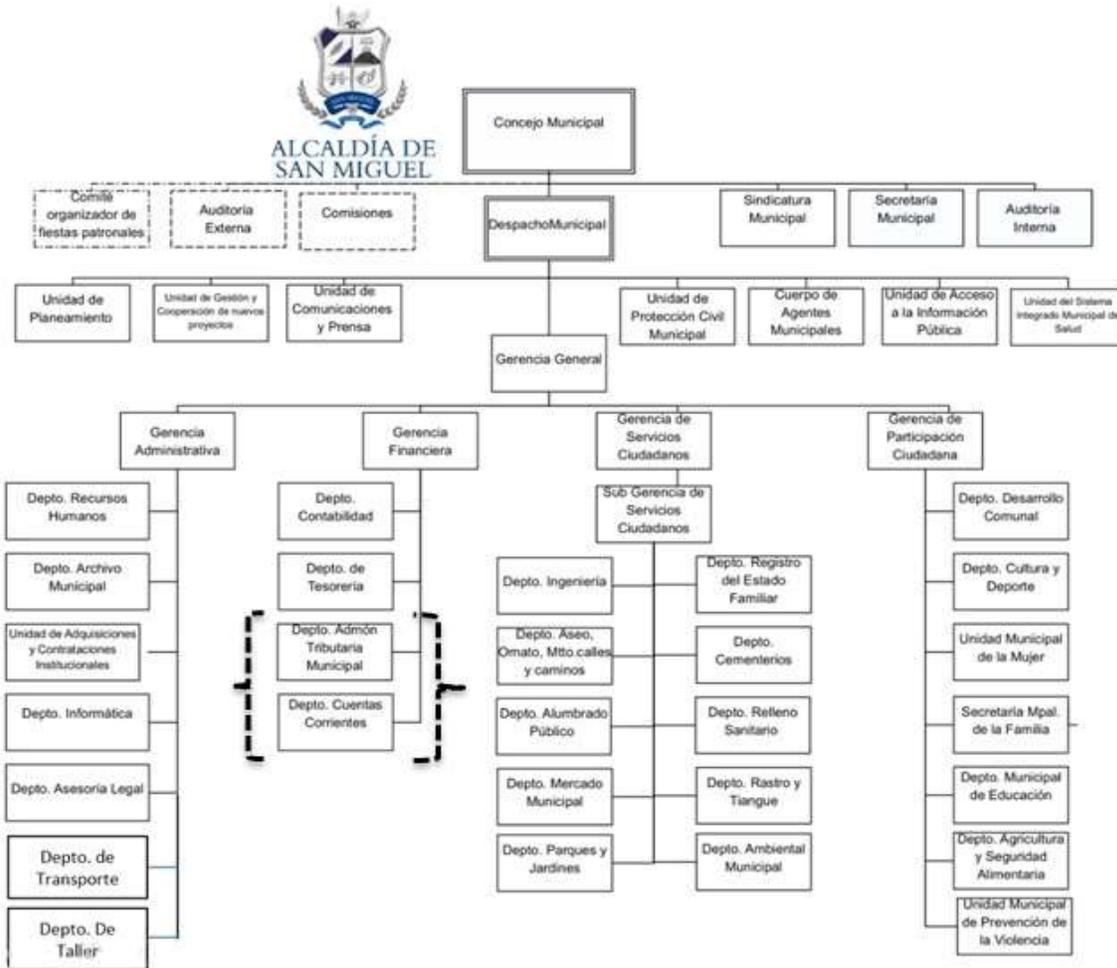
Además, crea cultura de no pago, esperando que algún tiempo próximo vendrá la nueva ordenanza de dispensa. Esto va en detrimento de los ingresos municipales y de la gestión pública municipal autosostenible.

6.6.3. Modificación de Estructura Organizativa Actual: Adición de la Gerencia Tributaria Municipal

Dentro de la investigación realizada sobre los Determinantes del endeudamiento, se analizó la Estructura Organizativa Interna Actual, identificándose que el área tributaria depende de la Gerencia Financiera, tal como se muestra en la figura 14.

Figura 14

Estructura Organizativa de la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel



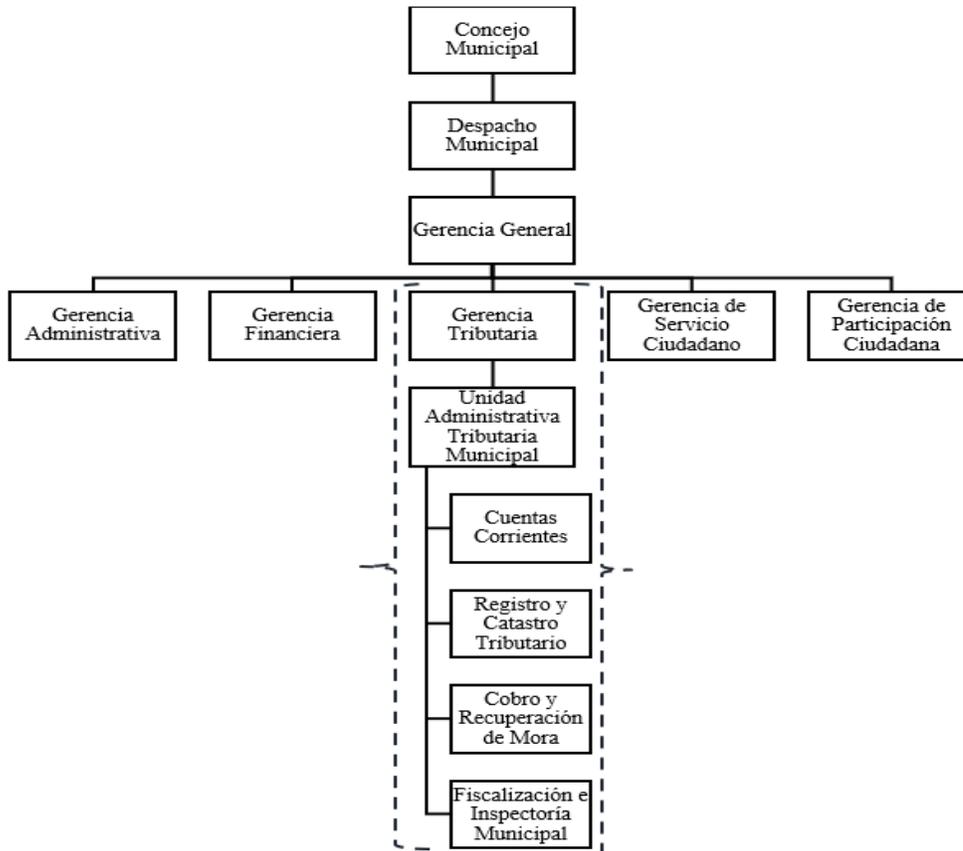
Dado a la importancia que tiene el área tributaria, se propone crear la “Gerencia Tributaria”, integrando las Unidades que intervienen en los procesos de registros, recaudación y fiscalización tributaria, tal como se muestra a continuación:

Propuesta de Estructura Organizativa del área tributaria de la Municipalidad de San Miguel

La propuesta de modificar la estructura organizativa actual, está enfocada en fortalecer el área tributaria; recomendando, crear la Gerencia Tributaria Municipal, con la dependencia de la Unidad Administrativa Tributaria, coordinando con las Unidades de Cuentas Corrientes, Registro y Catastro Tributario, Cobro y Recupreación de Mora, y Fiscalización e Inspectoría Municipal; ésta gerencia sería responsable principalmente de la operatividad tributaria, de administrar un conjunto interrelacionado de principios, criterios, normas, procesos, procedimientos, políticas y estrategias orientadas a lograr eficiencia, eficacia, transparencia y aumento progresivo en la recaudación de los tributos municipales.

Figura 15

Propuesta de Estructura Organizativa Municipal “Área Tributaria”

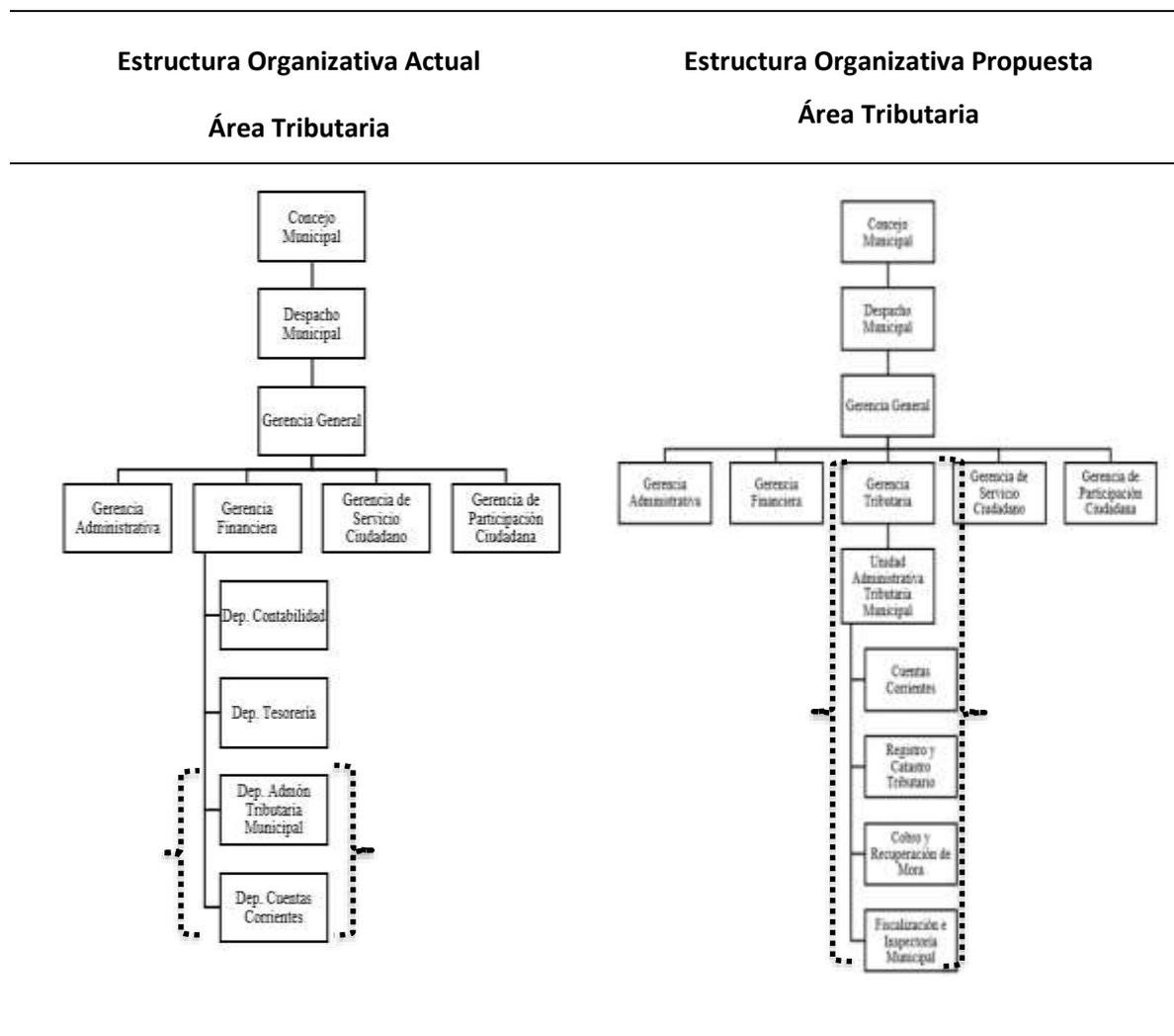


Comparativo de estructura organizativa actual y la propuesta

En la siguiente ilustración se muestra el comparativo de la estructura organizativa actual y propuesta, resaltando la dependencia del área tributaria.

Figura 16

Comparativo de Estructura Organizativa Actual y Propuesta



El Departamento Administración Tributaria Municipal y Departamento de Cuentas Corrientes, depende de Gerencia Financiera, limitando la apertura en la toma de decisiones en la creación e implementación de políticas y estrategias propias del área tributaria.

Crear la Gerencia Tributaria, con la dependencia de la Unidad Administrativa Tributaria, coordinando con las Unidades de Cuentas Corrientes, Registro y Catastro Tributario, Cobro y Recupreación de Mora y Fiscalización e Inspectoría Municipal.

Principales funciones de las Unidades propuestas para ordenar el área Tributaria**Tabla 13***Funciones de la Unidades Propuestas para Ordenar el Área Tributaria Municipal*

| Unidad Organizativa | Funciones |
|----------------------------|--|
| Gerencia Tributaria | <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de informes de ingresos y actividades a las unidades dependientes de esta Gerencia. • Elaboración de informes de ingresos y actividades mensuales. • Recepción y verificación de documentación completa para compensación y dación en pago. • Firma de aprobación en las notificaciones de: Cierres, modificaciones, calificaciones, reporte de activos, denegatoria y prevenciones, elaborados por la unidad de Registro Tributario. • Formular y ejecutar conforme a normativa, la asignación presupuestaria de su dependencia. • Consolidar las formulaciones presupuestarias de las dependencias de esta Gerencia. • Formular y ejecutar de acuerdo a normativa, la asignación presupuestaria de su dependencia. • Formular y dar seguimiento a los Planes Operativos Anuales (POA) de su dependencia. • Formulación y evaluación de la matriz de identificación y análisis de riesgos de su dependencia. • Actualización del Manual De Organización y Funciones (MOF) así como los procesos/procedimientos y normativa institucional de su dependencia. • Dar cumplimiento a la normativa relacionada con la gestión municipal y aplicar los valores institucionales. |

**Unidad Administrativa
Tributaria Municipal**

- Elaborar e integrar el plan anual de trabajo de la Administración Tributaria Municipal.
- Ejecutar acciones relacionadas con el cierre de empresas.
- Formular y dictar las políticas y estrategias a desarrollar en las áreas de Administración Tributaria Municipal.
- Coordinar la elaboración de los planes y programas de fiscalización asistencia tributaria, servicios al contribuyente, gestión de cobros y ampliación de la base tributaria.
- Tomar decisiones sobre planes a ejecutarse en cada área de la Administración Tributaria Municipal.
- Asesorar al Alcalde Municipal y al Concejo Municipal en materia tributaria municipal.
- Proponer políticas tributarias para aprobación del Concejo Municipal.
- Planificar las actividades de la Administración Tributaria Municipal y proponer dicho plan al Gerente General para su aprobación.
- Presentar informes mensuales de los resultados obtenidos de las diferentes áreas de la administración tributaria municipal al Gerente Tributaria.

Cuentas Corrientes

- Atención al contribuyente.
- Solicitud de estado de cuenta de Tasas o Impuesto.
- Solicitud de Solvencia Municipal de Tasas e Impuesto.
- Emisión de datos a recibos de ingresos.
- Control, envío, gestión de cobros corriente a contribuyentes vía electrónica de Tasas e Impuestos.
- Revisión de recibos físicos Tasas, Impuesto.
- Ejecución de compensación de deuda reciproca de Tributos.
- Autorización y firma de Solvencias Municipales.
- Atención vía teléfono, consulta o solicitud de estado de cuenta de Tasas e Impuestos.

**Registro y Catastro
Tributario**

- Elaboración, respuestas a memorándum e informes.
- Ejecución y evaluación mensual y anual.
- Formular y ejecutar de acuerdo a normativa, la asignación presupuestaria de su dependencia.
- Formular y dar seguimiento a los Planes Operativos Anuales (POA) de su dependencia.
- Formulación y evaluación de la matriz de identificación y análisis de riesgos de su dependencia.
- Actualización del Manual de Organización y Funciones (MOF) así como los procesos/procedimientos y normativa institucional de su dependencia.
- Dar cumplimiento a la normativa relacionada con la gestión municipal y aplicar los valores institucionales.
- Atención al contribuyente para gestiones de trámites empresariales.
- Calificación de establecimientos y contribuyentes.
- Cierre de establecimientos.
- Modificaciones de establecimientos.
- Cambios de dirección, de establecimiento.
- Cambios de razón social del contribuyente.
- Cambios en denominación comercial del establecimiento.
- Cambios de representante legal.
- Recepción de estados financieros de establecimientos.
- Emisión de Licencia para comercialización de bebidas alcohólicas.
- Emisión de Permiso para consumo de bebidas alcohólicas.
- Emisión de Permiso para lugares potencialmente ruidosos.
- Emisión de Matricula de imprenta.
- Emisión de Matricula de aparato parlante.
- Emisión de Permiso para instalación de rótulos y otros anuncios comerciales.

- Emisión de Constancias.
- Formular y ejecutar de acuerdo a normativa, la asignación presupuestaria de su dependencia.
- Formular y dar seguimiento a los Planes Operativos Anuales (POA) de su dependencia.
- Formulación y evaluación de la matriz de identificación y análisis de riesgos de su dependencia.
- Actualización del Manual De Organización y Funciones (MOF) así como los procesos/procedimientos y normativa institucional de su dependencia.
- Dar cumplimiento a la normativa relacionada con la gestión municipal y aplicar los valores institucionales.
- Coordinar con las instituciones externas por convenio de cooperación en el desarrollo de proyectos de modernización y actualización catastral, como también proyectos en pro de la recaudación municipal.
- Registro y actualización de registro de inmuebles por cambios urbanísticos, en beneficio de tener el control del espacio público y privado dentro de las competencias apegadas bajo el código municipal.
- Otorgamiento de constancias catastrales.
- Otorgar administrativamente permisos de permanencia relacionados al mobiliario urbano.
- Controlar la gestión de brindar servicios al contribuyente velando la calidad en la prestación de los mismos.
- Planificar y coordinar capacitación del personal en tema registral y nuevas tecnologías para el mejoramiento de la mejora continua que se traduzca en brindar servicios de calidad.

**Cobro y Recuperación
de Mora**

- Coordinar técnicamente con las dependencias legales de esta municipalidad con el fin de poder ejecutar la actualización de los inmuebles municipales.
- Coordinar para alimentar el portal web de la municipalidad en cuanto a la información catastral para beneficio e instrucción de los contribuyentes del municipio.
- Coordinar con las diferentes dependencias municipales en la implementación de metodologías de trabajo en función de la actualización y modernización municipal y enfocada a los trámites, servicios y proyectos en beneficio del fortalecimiento tributario.
- Gestionar y cobrar las cuentas de los contribuyentes que se encuentran en mora tributaria según su clasificación.
- Definir y proponer las estrategias de cobro según su clasificación.
- Notificar para el cobro a los contribuyentes según su estado tributario en mora.
- Generar al contribuyente los arreglos de pago por medio del Sistema de Gestión Tributaria, atendiendo la solicitud del contribuyente para generar dicho arreglo.
- Atender y revisar el Estado de Cuenta Tributario cuando el contribuyente lo solicite.
- Formular y ejecutar de acuerdo a normativa, la asignación presupuestaria de su dependencia.
- Formular y dar seguimiento a los Planes Operativos Anuales (POA) de su dependencia.
- Formulación y evaluación de la matriz de identificación y análisis de riesgos de su dependencia.
- Actualización del Manual De Organización y Funciones (MOF) así como los procesos/procedimientos y normativa institucional de su dependencia.

**Fiscalización e
Inspectoría Municipal**

- Dar cumplimiento a la normativa relacionada con la gestión municipal y aplicar los valores institucionales.
 - Ejercer la función de fiscalizar empresas o establecimientos, con la finalidad de realizar un examen de auditoría y así verificar la correcta declaración de activos.
 - Ejecutar el procedimiento de control, inspección, verificación e investigación, del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente.
 - Requerir información y declaraciones a los contribuyentes, en relación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
 - Examinar y verificar a las empresas los registros contables, estados financieros y bienes, a fin de rendir un informe de auditoría tributaria.
 - Iniciar el procedimiento legal de determinación de oficio de la obligación tributaria.
 - Emitir resoluciones sobre sanciones, complementos y otros que se deriven de su intervención.
 - Ejecutar la contraloría a través de verificación de procedimientos claves de carácter financieros y operativos en los que con lleve generación de ingresos Municipales.
 - Elaboración de informes de contraloría y emitir recomendables a la Unidad de Administración Tributaria Municipal (UATM) para los casos específicos.
 - Formular y ejecutar conforme a normativa, la asignación presupuestaria de su dependencia.
 - Formular y dar seguimiento a los Planes Operativos Anuales (POA).
 - Formular y evaluar de la matriz de identificación y análisis de riesgos de su dependencia.
-

- Actualización del Manual de Organización y Funciones (MOF) procesos/procedimientos y normativa institucional de su unidad organizativa.
 - Aplicar los valores institucionales y cumplir con la normativa institucional.
-

6.6.4. Implementar Criterios de Priorización de Programas y Proyectos en la Inversión de la Municipalidad de San Miguel

La priorización de programas y proyectos, es una acción determinante para garantizar que la inversión se ejecute en beneficio de las comunidades del Municipio, tomando en cuenta la participación ciudadana, a través de la estructura del Plan Estratégico Participativo con enfoque en Desarrollo Local, identificando de esa manera los recursos (monetarios, humanos, materiales, entre otros.) necesarios para su correcta ejecución.

Existen criterios de priorización de los cuales a través de puntajes se valora su impacto; destacándose los siguientes:

- **Viabilidad Técnica.** Se revisa en el territorio, si el proyecto dispone de las condiciones básicas para ejecutarse (terreno, ubicación adecuada en función de riesgos, no afectación a terceros, entre otros); su puntaje es binario (tiene o no viabilidad técnica).
- **Factibilidad Económica.** Permite identificar tres aspectos, “Que exista el financiamiento, Que esté en gestión y Que no exista el recurso”; el puntaje mayor se asigna al proyecto que ya tiene financiamiento asegurado.
- **Población Beneficiada.** Determina la cobertura social del proyecto en relación al territorio; el mayor número de población beneficiada, tiene el puntaje más alto.
- **Impacto Ambiental.** Se analiza si el proyecto a ejecutarse afecta positiva o negativamente el ambiente; el mayor puntaje se aplica al proyecto que tiene impacto ambiental positivo y el menor a aquel que presenta un impacto ambiental negativo.

- **Impacto Económico.** Se realiza un análisis y se califica el proyecto que es generador de empleo y dé ingresos para la población; el mayor puntaje se aplica al proyecto que tiene mayor impacto económico.

6.7. Revisión y Actualización de la Propuesta

Los procesos administrativos por regla general son cambiantes, ya que están en función del crecimiento de operaciones y la satisfacción de las necesidades de la población.

En ese sentido, la propuesta debe ser revisada y actualizada por el gobierno local, en coordinación con la Gerencia Tributaria Municipal, de acuerdo a la realidad de los procesos administrativos; tomando en consideración las recomendaciones siguientes:

1. Definir e implementar estrategias tributarias y financieras.
2. Analizar las ventajas y desventajas de la no aplicación de la Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y Mora, revisando los estados financieros en lo relacionado a los ingresos propios, con el objetivo de tomar decisiones de corrección.
3. Revisar una vez al año la estructura organizativa vigente, con la finalidad de evaluar su obsolescencia e incorporar las modificaciones necesarias que armonicen con la realidad organizativa de la municipalidad y socializar entre los empleados su contenido y sus respectivas modificaciones.
4. Antes de elegir la ejecución de un proyecto, es necesario e importante tomar en cuenta criterios de priorización de proyectos, con el objetivo de cumplir con las necesidades de la población y con los diferentes sectores del Municipio, fundamentalmente para garantizar que los proyectos tengan los recursos (monetarios, humanos, materiales, entre otros.) necesarios para su correcta ejecución.

Es importante destacar que todo lo expuesto debe legalizarse mediante acuerdo municipal.

6.8. Monitoreo y Seguimiento de la Propuesta

La propuesta constituye fundamentalmente una mejora para el Gobierno Local, en función de modernizar los procesos de la Administración Tributaria Municipal y por ende incrementar los ingresos

propios municipales para satisfacer las necesidades de la población; en ese sentido es necesario el monitoreo y seguimiento a la propuesta de parte del Gobierno Local en coordinación con la Gerencia Tributaria Municipal, quienes tienen la misión de trabajar con respeto y honestidad, para garantizar una administración transparente de los recursos propios municipales.

Se presenta una Matriz de Cumplimiento a la Propuesta, estructurada de la siguiente manera:

Tabla 14

Descripción de la Matriz de cumplimiento de la propuesta

| Nº de Columna | Descripción |
|----------------------|---|
| 1 | Se refiere a la propuesta. |
| 2 | Detalla metas. |
| 3 | Muestra el indicador de verificación a alcanzar para el cumplimiento de la propuesta. |
| 4 | Acciones a cumplir (Monitoreo y Seguimiento). |
| 5 | Período de cumplimiento. |
| 6 | Describe los medios de verificación que utilizarán la comisión financiera municipal para comprobar cómo se encuentra la realidad de cada indicador. |
| 7 | Responsables de implementar la propuesta. |

Matriz de Cumplimiento a la Propuesta (Monitoreo y Seguimiento)

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | | | | | | 6 | 7 | | | | | |
|---|---|---|--|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|--|---------------------|
| | | | | Periodo de cumplimiento | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | Año 1 | | | Año 2 | | | Año 3 | | | | | | | | |
| Propuesta | Meta | Indicador de Cumplimiento | Acciones a cumplir (Monitoreo y Seguimiento) | 1º Trimestre | 2º Trimestre | 3º Trimestre | 4º Trimestre | 1º Trimestre | 2º Trimestre | 3º Trimestre | 4º Trimestre | 1º Trimestre | 2º Trimestre | 3º Trimestre | 4º Trimestre | Medios de Verificación | Responsables | |
| Estrategias que permitan la autosostenibilidad financiera y económica de la Municipalidad de San Miguel. | Definir Estrategias Tributarias y Estrategias Financieras. | Estrategias Tributarias y Estrategias Financieras, están definidas. | Implementar Estrategias Tributarias y Financieras. | | | | | | | | | | | | | Estados Financieros en lo relacionado a los ingresos propios. | Gerencia Tributaria Municipal. | |
| No Aplicar Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y Mora en la Municipalidad de San Miguel. | Analizar las ventajas y desventajas de la no aplicación de la Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y Mora. | Ordenanza Transitoria de Dispensa de Intereses y Mora, analizada con su respectiva base legal. | 1. Analizar la Base Legal, lo relacionado a la prohibición de perdonar o dispensar el pago de intereses y mora de la obligación principal. | | | | | | | | | | | | | Acuerdo Municipal de aprobación de No aplicación de Ordenanza. | Concejo Municipal. | |
| | | | 2. Revisar Estados Financieros en lo relacionado a los ingresos propios, con el objetivo de tomar decisiones de corrección. | | | | | | | | | | | | | | Estados Financieros. | Concejo Municipal. |
| Modificar Estructura Organizativa. | Adecuar y aprobar la Estructura Organizativa Institucional en apego a la realidad funcional actual de la municipalidad. | La Estructura Organizativa de la municipalidad de San Miguel, está actualizada, aprobada y socializada. | 1. La estructura organizativa ha sido actualizada de conformidad a la funcionalidad actual de la municipalidad. | | | | | | | | | | | | | Estructura Organizativa Actualizada. | Gerencia Municipal. | |
| | | | 2. Se ha aprobado la estructura organizativa. | | | | | | | | | | | | | | Acuerdo Municipal de Aprobación. | Concejo Municipal. |
| | | | 3. La Estructura Organizativa ha sido socializada al personal de la municipalidad. | | | | | | | | | | | | | | Listados de asistencia de reuniones del personal con el objetivo de socializar la nueva estructura organizativa. | Gerencia Municipal. |
| Implementar Criterios de Priorización de Programas y Proyectos en la Inversión. | Crear Criterios de Priorización de Programas y Proyectos en la Inversión. | Criterios de Priorización de Programas y Proyectos en la Inversión, están definidos. | Priorizar Proyectos y Programas de acuerdo a criterios de priorización previamente definido y aprobados. | | | | | | | | | | | | | Acuerdo Municipal de Aprobación. | Concejo Municipal. | |

Referencias

Libro

- Alfaro, J. (2016). ***Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador: Su impacto en la Inversión Pública y del Análisis de la Evolución de la Deuda Municipal en El Salvador.***
Ministerio de Hacienda
<https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-IF-2016-00025.pdf>
- Brito, E. (2011). ***Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública. Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados.*** 1ª. Ed.- Quito - Ecuador. Editorial Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN, 2011
<https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/Finanzas-publicas-1.pdf>
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental (2012). ***Catálogo y Tratamiento de Cuentas del Sector Municipal.*** Ministerio de Hacienda. República de El Salvador
- Ibarra Mares, A. (2009). ***Introducción a las Finanzas Públicas.*** Fundación Universitaria Tecnológico De Comfenalco, Cartagena de Indias Colombia 2009
https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/02/introduccion_finanzas_publicas-de-alberto-ibarra-mares.pdf
- Pérez Trejo, C.A. (2014). ***Desempeño del gasto público en 2013.*** 1ª. ed. - San Salvador, El Salvador. FUNDE, 2014
<http://www.repo.funde.org/id/eprint/930>
- Stiglitz, J. E. (2000). ***La Economía del Sector Público.*** 3ª. ed. – Barcelona, España. Universidad de Alcalá Antoni Bosch, editor, S.A
<https://www.desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>

Valenzuela, J. P. (2008). **Análisis descriptivo de la situación financiera de los municipios en Chile.**

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Universidad de Chile

<https://www.researchgate.net/publication/254421686>

Analisis_descriptivo_de_la_situacion_financiera_de_los_municipios_en_Chile

Parada Chávez, E. W. y Samayoa Peña, A. L. (2019). **Directorio Municipal 2018 - 2021.** 7ª. ed. - San

Salvador, San Salvador. USAID - FUNDAUNGO

<https://www.fundaungo.org.sv/products/directorio-municipal-2018-2021/431>

Revista

Jaén García, M. (2019). **Modelos Alternativos para Explicar la Evolución del Gasto Público**

Español. Semestre Económico, 22(51), 169-199.

<https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a8>

Tesis

Acosta Rivera, O.M. (2017) **Estudio de la Liquidez de las Municipalidades de la Zona Oriental**

de El Salvador Periodo 2005-2010 [Tesis de Maestría, Universidad de El Salvador].

<http://ri.ues.edu.sv>

Leyes y Documentos Legales

Código Municipal [CM] Asamblea Legislativa – República de El Salvador. Decreto N° 274 del 05 de febrero de 1986. Publicado en el D. O. N° 23, Tomo N° 290 (El Salvador).

Constitución de la República de El Salvador [CR] Asamblea Legislativa – República de El Salvador.

Decreto N° 38 del 15 de diciembre de 1983. Publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983 (El Salvador).

Corte de Cuentas de la República de El Salvador (febrero 19, 2018). Circular Externa CCR No.

02/2018. **Lineamientos Específicos para la Elaboración del Proyecto de Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE) para las Entidades del Sector Público.** Decreto No.1, del 16 de enero de 2018, publicado en el Diario Oficial No. 34 Tomo 418, de fecha 19 de

febrero 2018. <https://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/noticias/item/94-corte-de-cuentas-emite-lineamientos-para-la-elaboracion-de-las-normas-tecnicas-de-control-interno-especificas-por-cada-entidad-del-sector-publico>

Ley de Creación del FIDEICOMISO de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades-

FIDEMUNI, Asamblea Legislativa – República de El Salvador. Decreto N° 502. Publicado en el D.O. el 22 de noviembre de 2010.

Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, Asamblea Legislativa – República de El

Salvador. Decreto 930, del 21 de diciembre de 2005. Publicado en el D.O. N° 238, Tomo 369.

Reglamento de La Ley de Creación del Fondo para El Desarrollo Económico y Social de los

Municipios [Presidente de la Republica de El Salvador]. D.E. N° 35, del 25 de marzo de 1998. Publicado en el D.O. N° 62, Tomo 338, del 31 de marzo de 1998.

Informes/Reportes

Dirección General de Contabilidad Gubernamental (2019). *Informe Anual sobre la Situación del*

Endeudamiento Público Municipal al 31 de diciembre de 2018. Gobierno de El Salvador.

Ministerio de Hacienda, <https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2018-21106.pdf>

Jiménez, J.P y Ruelas, I. (2016). *Serie Macroeconomía del Desarrollo. El endeudamiento de los*

gobiernos subnacionales en América Latina: Evolución, institucionalidad y desafíos.

Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) de Chile. Editorial CEPAL,

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41007-endeudamiento-gobiernos-subnacionales-america-latina-evolucion-institucionalidad>

Red para El Desarrollo Local –RDL (2005). ***Financiamiento Para El Desarrollo Local En El Salvador***

Informe de la Situación durante El Período 2003-2005. San Salvador. Publicación con el apoyo de Diakonía Suecia y el PNUD. Instituciones de la Red para el Desarrollo Local (RDL): FUNDE, FUNDAMUNI, FUNDAUNGO, FUSAI, SACDEL,
<http://www.repo.funde.org/id/eprint/769>

Pérez Trejo, C.A. (2019). ***Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador: Factibilidad de***

un Impuesto Predial. 1ª. ed.-San Salvador, El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE, 2019. Editorial - Estudio Inverso,
<http://www.repo.funde.org/id/eprint/1539/1/EA-F-Muni.pdf>

Titelman, D. (2018). ***Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las***

políticas públicas en el marco de la Agenda 2030. Una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago,
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf

Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1 Departamentos de El Salvador agrupados por zonas | 26 |
| Tabla 2 Estudios Económicos Financieros en El Salvador | 30 |
| Tabla 3 Códigos y cuentas utilizadas para el registro contable | 49 |
| Tabla 4 Legislación Municipal | 52 |
| Tabla 5 Límites Geográficos de San Miguel | 59 |
| Tabla 6 Clasificación de la población de San Miguel por género y zona | 59 |
| Tabla 7 Gobiernos Municipales de San Miguel | 60 |
| Tabla 8 Asignación Mensual del FODES durante el período 2015-2019 | 61 |
| Tabla 9 Ingresos por Impuestos y Tasas por Servicios Municipales | 61 |
| Tabla 10 Deuda financiera adquirida por la Municipalidad de San Miguel, durante el período 2015- 2019 | 62 |
| Tabla 11 Criterios de inclusión y exclusión para la encuesta | 63 |
| Tabla 12 Conclusiones y Recomendaciones | 90 |
| Tabla 13 Funciones de la Unidades Propuestas para Ordenar el Área Tributaria Municipal | 105 |
| Tabla 14 Descripción de la Matriz de cumplimiento de la propuesta | 113 |

Figuras

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figura 1 | Proceso de transferencia de asignación del FODES | 16 |
| Figura 2 | Distribución del FODES para su uso, en porcentajes de inversión | 17 |
| Figura 3 | Causa y efecto del problema del Endeudamiento Público de la Municipalidad de San Miguel | 19 |
| Figura 4 | El Salvador, Departamentos y Cabeceras | 25 |
| Figura 5 | El Salvador, Departamentos de la Zona Oriental | 26 |
| Figura 6 | Departamento de San Miguel | 27 |
| Figura 7 | Municipio de San Miguel, Departamento de San Miguel | 28 |
| Figura 8 | Curva de posibilidades de la producción de la sociedad | 34 |
| Figura 9 | Evolución de la deuda municipal 2006-2017 | 47 |
| Figura 10 | Deuda pública por departamento 2006-2017 | 48 |
| Figura 11 | Pirámide de Kelsen | 51 |
| Figura 12 | Departamento de San Miguel | 58 |
| Figura 13 | Cuadro sinóptico de la propuesta de Salud Financiera para la Municipalidad de San Miguel | 93 |
| Figura 14 | Estructura Organizativa de la Municipalidad de San Miguel, Departamento de San Miguel | 101 |
| Figura 15 | Propuesta de Estructura Organizativa Municipal “Área Tributaria” | 103 |
| Figura 16 | Comparativo de Estructura Organizativa Actual y Propuesta | 104 |

Apéndice

Apéndice A. Ingresos por Tasa e Impuestos de la Municipalidad de San Miguel durante el período 2015-2019.



Alcaldía Municipal de San Miguel, Unidad de Acceso a la Información Pública/OIR: En la ciudad de San Miguel, a las trece horas y treinta minutos del día once de enero del año dos mil veintidós.

Con vista de la solicitud de acceso a la información pública ingresada a través del correo electrónico directo de esta unidad oir@sanmiguel.gob.sv, a la cual se le asignó el correlativo **ALC SM 2022-002 D**; recibida el día 07 de enero del corriente año, en la cual requiere:

***Se solicitan la cantidad total de los ingresos por Tasas e Impuestos que percibió la Municipalidad de San Miguel, durante el período 2015-2019.**

Considerando:

- Fue admitida la solicitud de información y se realizó el requerimiento a las unidades administrativas correspondientes de la municipalidad encargadas de generar la información solicitada por el ciudadano peticionario.
- Se recibió memorándum de respuesta de parte de las unidades administrativas en el plazo legal establecido para ello, con la respuesta pertinente.
- Se envía mediante correo electrónico la presente resolución, y la información recopilada para dar respuesta al ciudadano peticionario.

POR TANTO, de conformidad a los artículos 2, 3, 4, 6, 19 literal e y f, 30, 65, 66, 69, 70, 71, 72 de la Ley de Acceso a la Información Pública, y artículo 19 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública el suscrita Oficial de Información **RESUELVE**:

- Concédase y entréguese la información solicitada, por no ser reservada ni confidencial.
- Quedan a salvo los derechos del ciudadano, establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Notifíquese en legal forma al solicitante por el medio dejada para tal efecto.


Lic. Miguel Zelaya
Oficial de Información





San Miguel, enero 10 de 2022

Licenciado
MIGUEL ZELAYA
 Oficial de Información Pública

En respuesta a la solicitud referencia ALC SM 2022-002-D, de fecha 7 de enero 2022, le informo lo siguiente

- Monto total percibido en concepto de impuestos y tasas municipales, durante el periodo 2015-2019, según se detalla:

| Ingresos | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Impuestos | \$ 2,708,795.51 | \$ 3,464,723.18 | \$ 3,502,075.99 | \$ 3,421,868.37 | \$ 3,438,540.16 | \$ 16,537,012.21 |
| Tasas | \$ 7,001,020.90 | \$ 7,131,359.51 | \$ 7,048,075.37 | \$ 7,226,515.40 | \$ 7,631,934.18 | \$ 36,058,905.34 |

Atentamente,

E. Elías Martínez
 Jefe Departamento de Contabilidad




Apéndice B. Compromisos financieros de la Municipalidad de San Miguel período 2015-2019.

San Miguel, junio 21 de 2021

Ejercicio
MIGUEL ZELAYA
Oficial de Información Pública

En respuesta a la solicitud referencial ALC SM 2021-019-D, de fecha 15 de junio 2021, le informo lo siguiente

- *En el periodo comprendido del 1 de enero 2015 al 31 de diciembre 2019, la municipalidad de San Miguel no realizó procesos de endeudamiento.*
- *El saldo de endeudamiento que se refleja en los Estados Financieros del periodo antes señalado, corresponde a contratación de empréstitos de años anteriores a este.*
- *El saldo de endeudamiento al 31 de diciembre asciende a \$ 12,404,091.74, como se muestra en informe adjunto.*

Atentamente,

Lic. Elías Martínez
Jefe Departamento de Contabilidad




 211061
 10920 am.




DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD
Informe de Creditos al 31 de diciembre 2019

| Institucion Acreedora | Destino | Fecha de Otorgamiento | Plazo | Monto Contratado | Tasa de Interes | Cuota Mensual | Cuota Anual | Saldo al 31-12-2019 |
|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|---------|-------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|-------------------------|
| Ministerio de Hacienda | Construccion Relleno Sanitario | 07 de Noviembre 2007 | 30 Años | \$ 1,851,117.63 | 5.61% Anual | \$ 14,182.35 | \$ 170,188.20 | \$ 1,579,326.73 |
| Ministerio de Hacienda * | Construccion Relleno Sanitario | 20 de Mayo de 2009 | 30 Años | \$ 1,533,095.39 | 5.61% Anual | \$ 11,883.92 | \$ 142,607.04 | \$ 1,417,504.90 |
| FIDEMUNI | Reestructuracion de Deudas | 08 de Junio de 2011 | 10 Años | \$ 2,340,935.60 | 6.25% Anual | \$ 26,284.05 | \$ 315,408.60 | \$ 312,790.34 |
| Century Financial Corporation, S.A. | Financiamiento Luminarias LED | 24 de Abril de 2014 | 8 Años | \$ 7,001,438.03 | 2.69% Anual | \$ 88,637.65 | \$ 1,063,651.80 | \$ 2,271,842.77 |
| Hencorp Valores, S.A. Titularizacion | Ejecucion de Proyectos | 24 de Octubre de 2014 | 10 Años | \$ 10,508,000.00 | 6.00% Anual | \$ 140,000.00 | \$ 1,680,000.00 | \$ 6,822,627.00 |
| Totales | | | | \$ 23,234,586.65 | | \$ 280,987.97 | \$ 3,371,855.64 | \$ 12,404,091.74 |

Universidad de El Salvador

Formando la vida nueva con los valores

Apéndice C. La encuesta.

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN MIGUEL, DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL.

Objetivo: Recopilar información sobre "Determinantes de endeudamiento de la Municipalidad en el período 2015 - 2019".

Indicación: A continuación, se presentan interrogantes en diferentes secciones; marque con una "x" la opción que según su criterio sea la correcta. Por su colaboración muchas gracias.

Consideramos oportuno mencionar que la información obtenida será utilizada para fines eminentemente académicos, por lo que garantizamos la debida confidencialidad de la misma.

| Cargo del entrevistado: _____ | | Género | |
|---|--|---|--|
| | | Mujer | Hombre |
| <u>Sección 1: Generalidades.</u> | | | |
| 1 | ¿Se realizaron programas y proyectos con fondos FISDL, en el período 2015 - 2019? | Si No | <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 2 | ¿Cuántos programas y proyectos se ejecutaron con fondos FISDL? | (1) De 1 a 4 (2) De 5 a 8 (3) Más de 8 | <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 3 | ¿Recibieron ingresos por donaciones internas o externas, en el período 2015 - 2019? Si la respuesta es si, mencione el Cooperante. | Si No | <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 4 | ¿Cuántos programas y proyectos se ejecutaron con ingresos por donaciones? | (1) De 1 a 4 (2) De 5 a 8 (3) Más de 8 | <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 5 | ¿Que criterios utilizan para seleccionar los programas y/o proyectos a ejecutar? Si la respuesta es "Otro", Especifique. _____ | (1) Planificación Estratégica. (2) Consulta Ciudadana. (3) Compromisos Políticos. (4) Otro. | <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 6 | ¿Cuál fue el rubro con mayor porcentaje de inversión en el período 2015 -2019? Si su respuesta es el numeral (4), especifique _____ | (1) Servicios. (2) Calles. (3) Proyectos Sociales. (4) Otros. | <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 7 | ¿En qué rango de ingreso anual FODES, se clasifica la Municipalidad? | (1) De \$ 1,000.000.00 a \$ 2,000,000.00 (2) De \$ 2,000.000.01 a \$ 3,000,000.00 (3) De \$ 3,000.000.01 a Mas. | <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| 8 | ¿Cuántos programas y proyectos se ejecutaron con fondos del 75% del FODES, en el período 2015 - 2019? | (1) De 1 a 10 | |
| | | (2) De 11 a 20 | |
| | | (3) Más de 20 | |
| 9 | ¿A cuánto asciende los ingresos propios anuales? | (1) Menos de \$ 1,000.000.00 | |
| | | (2) Entre \$ 1000,000.01 a \$ 2,000.000.00 | |
| | | (3) Más de \$ 2,000,000.00 | |
| 10 | ¿Considera que los ingresos propios son suficientes para atender necesidades de la población? | (1) Muy de acuerdo | |
| | | (2) De acuerdo | |
| | | (3) Poco de acuerdo | |
| | | (4) Desacuerdo | |
| 11 | ¿Considera que las comunidades deben aportar contrapartida para la ejecución de proyectos? | (1) Muy de acuerdo | |
| | | (2) De acuerdo | |
| | | (3) Poco de acuerdo | |
| | | (4) Desacuerdo | |
| 12 | ¿En qué rango de gasto corriente anual se clasifica la Municipalidad? | (1) Menos de \$ 200,000.00 | |
| | | (2) Entre \$ 200,000.01 a \$ 300,000.00. | |
| | | (3) Más de \$ 300,000.00 | |
| <u>Sección 2: Finanzas Municipales.</u> | | | |
| 13 | ¿La Municipalidad, ha solicitado créditos a entidades bancaria, en el período 2015 - 2019? | Si | |
| | | No | |
| 14 | ¿Cuál ha sido el destino los créditos? | (1) Inversión de Nvos Proy. | |
| | | (2) Pago de Deuda. | |
| | | (3) Reestructurac. Pasivos. | |
| 15 | ¿A cuánto asciende los pagos anuales de los créditos? | (1) Menos de \$ 100,000.00 | |
| | | (2) Más de \$ 100,000.00 | |
| 16 | ¿Considera que el endeudamiento municipal limita la inversión en programas y proyectos de desarrollo económico y social del Municipio? | (1) Muy de acuerdo | |
| | | (2) De acuerdo | |
| | | (3) Poco de acuerdo | |
| | | (4) Desacuerdo | |
| 17 | ¿Qué porcentaje representan los ingresos propios en relación a los ingresos totales? | (1) 25% | |
| | | (2) 50% | |
| | | (3) 75% | |

Sección 3: Tributación Municipal.

| | | | | | | | |
|----|--|---|---|--|--|--|--|
| 18 | ¿Tiene actualizada la cartera de mora tributaria? | (1) Menos del 30% (2) Más de 30% | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> </table> | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| 19 | ¿Qué acciones realiza la municipalidad para la recuperación de la mora tributaria? Si su respuesta es el numeral (4), Especifique_____ | (1) Notas (2) Avisos de cobro (3) Dispensa de multa y mora (4) Otras | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> </table> | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| 20 | ¿Considera usted que las acciones para la recuperación de mora son suficientes para incrementar la liquidez? | Si No | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> </table> | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| 21 | ¿A qué fecha tienen actualizada la Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales? | | <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> | | | | |
| 22 | ¿A qué fecha tienen actualizada la Ley de Impuestos Municipales? | | <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> | | | | |
| 23 | ¿A qué fecha tienen actualizado el registro de Catastro Tributario? | | <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> | | | | |
| 24 | ¿Realizan conciliaciones de cuentas entre Catastro Tributario y Cuentas Corrientes? | Si No | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> </table> | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| 25 | ¿Decretan ordenanzas transitorias de dispensa de intereses y mora? Si su respuesta es "Si", Especifique cada cuanto tiempo la decretan_____ | Si No | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td></tr> </table> | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Glosario de Términos

| | |
|-------------|---|
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CDA | Concejos Departamentales de Alcaldes |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| COMURES | Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador |
| CPPC | Costo Promedio Ponderado de Capital |
| DGCG | Dirección General de Contabilidad Gubernamental |
| FEDECREDITO | Federación de Cajas de Crédito |
| FIDEMUNI | Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de deudas de las Municipalidades. |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FISDL | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local |
| FODES | Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios” |
| IGFGL | Informe anual sobre los resultados Presupuestarios y Financieros de los Gobiernos Locales |
| INBI | Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| ISDEM | Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal |
| ISR | Impuesto Sobre la Renta |
| NTCIE | Normas Técnicas de Control Interno Específicas |
| OIR | Oficina de Información y Respuesta |
| PYME | Pequeña y mediana Empresa |
| RDL | Red para el Desarrollo Local |

| | |
|------|--------------------------------------|
| STP | Secretaría Técnica de la Presidencia |
| UATM | Administración Tributaria Municipal |