

Desregulación subnacional en El Salvador: implicaciones institucionales, fiscales y de la ciudadanía municipal

Subnational deregulation in El Salvador: institutional, fiscal, and municipal citizenship implications

DOI: <https://doi.org/10.51378/iuca.v3i3.10304>

Claudia Melissa Salgado Rodríguez

Maestra en Economía
Departamento de Economía
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
El Salvador
msalgado@uca.edu.sv
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7621-7682>

Asistencia de investigación:

Daniel Armando Serrano Alfaro

Licenciado en Economía
Departamento de Economía
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
El Salvador
daserrano@uca.edu.sv
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0950-4171>

Palabras clave: desarrollo económico y social, desequilibrio regional, liberalismo.

Keywords: Economic and social development, regional disparities, liberalism.

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061

El gobierno central de El Salvador desde el año 2020 ha realizado cambios importantes en los marcos regulatorios que rigen la administración y las funciones de los gobiernos municipales.

Estos cambios están presionando hacia el debilitamiento de la unidad política administrativa primaria de la organización estatal y así como de sus fuentes de financiamiento. Así también, están marcando pauta hacia la concentración y centralización del poder en el gobierno central y la disminución en la autonomía de los gobiernos locales.

De esta manera, el objetivo de la investigación se centra en describir el proceso de desregulación municipal en lo institucional, fiscal e impactos en la ciudadanía municipal.

Claudia Melissa Salgado
Rodríguez, Daniel
Armando Serrano Alfaro

Desregulación
subnacional en
El Salvador:
implicaciones
institucionales, fiscales
y de la ciudadanía
municipal

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061

Se trata de una investigación de naturaleza exploratoria, descriptiva y explicativa, que a través del análisis de leyes y sus reformas, la interpretación de indicadores de fuentes oficiales, y monitoreo de prensa principalmente pretende alcanzar el objetivo de investigación propuesto.

La desregulación subnacional responde a la reestructuración institucional a escala ascendente, propio de globalización neoliberal y a la reestructuración institucional en sentido descendente o la respuesta institucional desde lo local (Swyngedouw, 2017, pág. 62).

En la reestructuración institucional en sentido ascendente en El Salvador se encuentran la exoneración de impuestos municipales que contemplan las leyes de: inversiones, de zonas francas industriales y de comercialización, de turismo, de servicios, y de socios público-privados; también la apertura del financiamiento municipal al mercado financiero con la ley de titularización de activos, principalmente los ingresos a futuro y proyectos de infraestructura.

En la reestructuración institucional en sentido descendente, los cambios registrados entre los años 2020 y 2021 han seguido la siguiente secuencia: en un primer momento la suspensión casi por un año de la transferencia del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), ingresos corrientes que por ley se les asigna a los 262 municipios del país. Posteriormente, se derogó la ley FODES y se creó una nueva ley bajo el mismo nombre, cuyo cambio más significativo es la reducción en la asignación presupuestaria que pasó del 10% de los ingresos corrientes al 1.5% a partir del año 2022. En un tercer momento, se disolvió el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), entidad encargada de la asistencia técnica, financiera y de planificación municipal. Se creó la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) como entidad descentralizada, pero dependiente de la Presidencia de la República, la cual asume las atribuciones de inversión de las alcaldías. En un quinto momento, a la DOM, la asamblea legislativa le adjudicó una ley simplificada de adquisiciones para obras municipales (apartándose de la ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública) y una ley de dominio eminente de inmuebles para obras municipales para la expropiación de terrenos o bienes inmuebles que se consideren de utilidad pública.

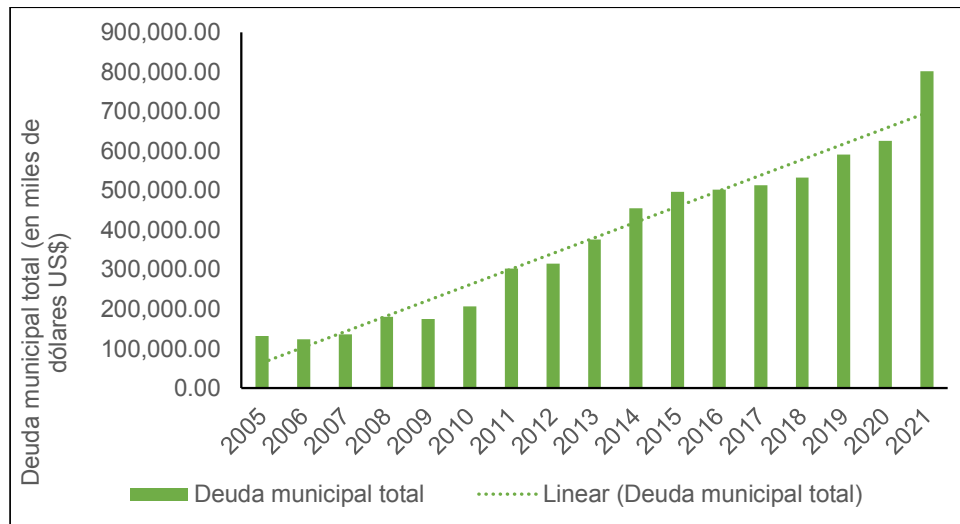
En la actualidad, la reestructuración institucional en sentido descendente ubica a la DOM en un lugar central de la operatividad institucional a escala subnacional. En gran medida porque la gestión de las inversiones de los gobiernos municipales pasa a la DOM, así también, la dirección cuenta con las disposiciones legales para facilitar las adquisiciones y contrataciones públicas, con la capacidad para expropiar terrenos y bienes inmuebles a nivel municipal y tiene la facultad de colocar sus ingresos a futuro en el sistema financiero o de valores.

En términos agregados ¿cómo ha sido el comportamiento de la deuda, ingresos y gastos municipales frente a este proceso de desregulación?

Se parte de una insostenibilidad fiscal municipal como problema estructural (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2009, pág. 498). No obstante, frente a estos cambios se observa un aumento significativo en el saldo de la deuda municipal. También importante resaltar que el destino de la deuda municipal se centra en la consolidación y reestructuración de deudas.

Figura 1

Saldo de la deuda municipal total



Nota. Elaboración propia con base en el "Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal", varios años.

En la investigación además se utilizó la propuesta de tipificación de municipios realizada por (Alfaro, 2016) con la cual estratifica a los municipios de acuerdo con los criterios; densidad poblacional, el grado de urbanización, el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI) y por el número de empresas contribuyentes de IVA. De esta manera, en la escala de 1 a 5, los municipios tipo 1 son los que registran los mejores indicadores. Del total de 262 municipios, únicamente siete se clasifican en la tipología 1: San Salvador, Santa Tecla, Soyapango, San Miguel, Mejicanos, Antiguo Cuscatlán y Santa Ana.

El propósito de utilizar dicha clasificación es examinar el comportamiento fiscal de los gobiernos municipales en cuanto a ingresos, gastos y deuda. Se tomaron dos años fiscales, el año 2018 (el año previo al proceso de desregulación) y el año 2021.

En términos absolutos, tanto los ingresos como los gastos devengados han aumentado al comparar los años 2018 y 2021. Sin embargo, este aumento guarda una importante particularidad, la regresividad en su comportamiento (ver figuras 2a y 2b), únicamente los siete municipios de la tipología 1 registran incremento en ingresos y gastos devengados, el resto de los tipos de municipios registran reducción en sus ingresos y gastos municipales devengados. Así que una primera característica de esta desregulación subnacional es la regresividad en ingresos y gastos fiscales municipales y una concentración de estos recursos en los municipios más desarrollados.

Claudia Melissa Salgado
Rodríguez, Daniel
Armando Serrano Alfaro

Desregulación
subnacional en
El Salvador:
implicaciones
institucionales, fiscales
y de la ciudadanía
municipal

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061

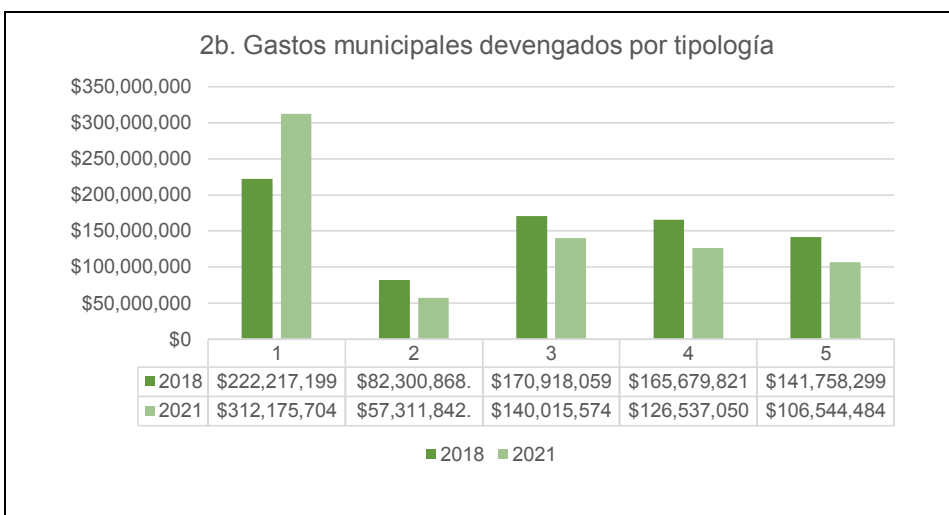
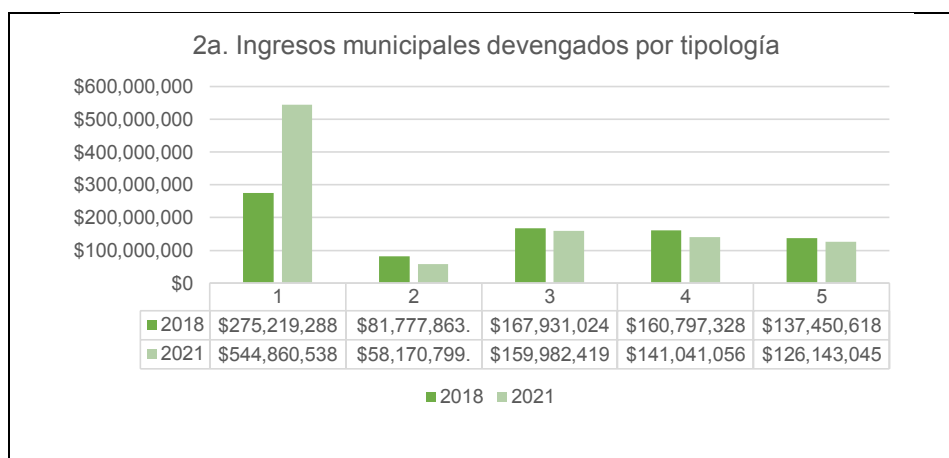
Figuras 2a y 2b

Claudia Melissa Salgado
Rodríguez, Daniel
Armando Serrano Alfaro

Desregulación
subnacional en
El Salvador:
implicaciones
institucionales, fiscales
y de la ciudadanía
municipal

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061

Ingresos y gastos municipales devengados por tipología

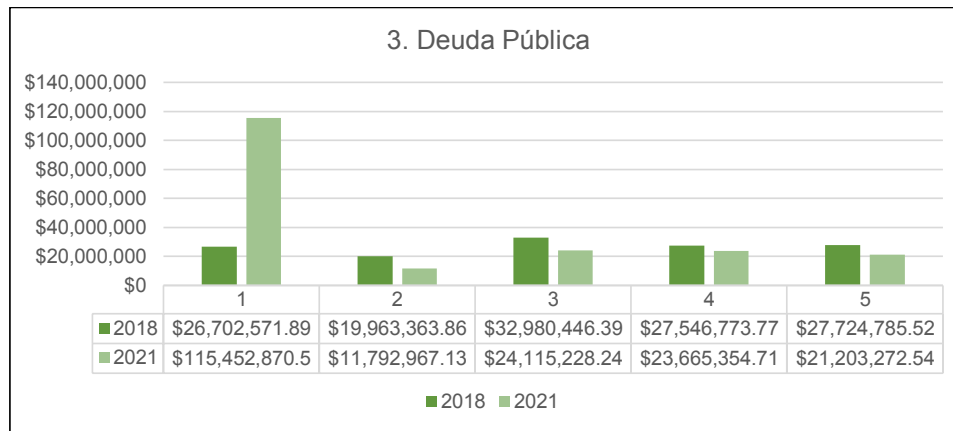


Nota. Elaboración propia con base en Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal.

Con respecto al gasto en deuda pública municipal (gráfico 3), en el cual se contabiliza el pago de comisiones, intereses y gastos bancarios; financiamiento de deuda; amortización de deuda, principalmente. Sobresale el incremento sustancioso del pago de deuda pública municipal por parte de los municipios tipo 1.

Figura 3

Deuda pública municipal por tipología



Nota. Elaboración propia con base en Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal.

Los gobiernos municipales siguen representando la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal. Al menos hasta que no se reforme el código municipal, las alcaldías siguen manteniendo sus atribuciones en materia de gestión gubernamental, regulación, inversiones, servicios y apoyos a actividades de la vida comunitaria (educación, salud, saneamiento, recreación, arte, deporte, etc.).

Con la reestructuración institucional a escala descendente, los resultados muestran que la mayoría de las alcaldías cuentan con menos recursos fiscales, y la creación de la DOM ha supuesto la absorción de la gestión de inversiones municipales.

Ante este panorama ¿cómo quedan las atribuciones municipales frente a la ciudadanía, en materia de empleo, servicios, regulación, inversiones? ¿La Dirección Obras Municipales ha logrado asumir toda la gestión de inversión local? Para dar indicios a estos cuestionamientos a lo largo de esta investigación se ha realizado un monitoreo de prensa intencionado desde el año 2020 al mes de marzo de 2023 de los principales periódicos del país, se realizó una revisión de forma cualitativa. El propósito ha sido rastrear el eco de la opinión pública a través de la cobertura mediática sobre los temas: empleo municipal, regulación municipal, servicios municipales, inversiones municipales, apoyo a la vida comunitaria y DOM.

Sobre empleo municipal lo que destaca son las notas de prensa relacionadas a despidos, retenciones de cuotas laborales y hostigamiento sindical. En el monitoreo no se encontraron notas que tuvieran adjetivación en sentido positivo, es decir, cobertura que tratará sobre incremento del empleo municipal, ni acuerdos logrados con los sindicatos municipales.

En cuanto a la regulación municipal, la cobertura mediática monitoreada se centra en la falta de estudios ambientales, la falta de permisos, el recorte de programas a la gestión ambiental, unidades de género y prevención de violencia. Al igual que en el empleo municipal, no se encontraron notas con adjetivación

Claudia Melissa Salgado
Rodríguez, Daniel
Armando Serrano Alfaro

Desregulación
subnacional en
El Salvador:
implicaciones
institucionales, fiscales
y de la ciudadanía
municipal

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061

Claudia Melissa Salgado
Rodríguez, Daniel
Armando Serrano Alfaro

Desregulación
subnacional en
El Salvador:
implicaciones
institucionales, fiscales
y de la ciudadanía
municipal

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061

positiva. El recorte en los programas de género, significan espacios cerrados para el acompañamiento de mujeres víctimas de violencia.

De los servicios municipales destaca la irregularidad en la recolección de basura incluso en municipios dentro del área metropolitana (caso Mejicanos), también retenciones de cuotas laborales en trabajadores recolectores de basura (en Soyapango), aumento en las tasas del alumbrado eléctrico, y la falta de ejecución de obras de mitigación. Notas encontradas con adjetivación positiva fueron una coordinación de una empresa privada con alcaldías para generar combustible, y la articulación de esfuerzos entre el gobierno central y las alcaldías. No obstante, con respecto a este último, este ideal de articulación entre las escalas estatales es previa a las denuncias de faltas de obras de mitigación.

Sobre las inversiones municipales, resaltan los titulares referidos a obras municipales sin ejecutar por falta de fondos, y también desalojos poblacionales a raíz de los proyectos estratégicos del Aeropuerto del Pacífico, en la isla Tasajera por un proyecto turístico, y en la comunidad Guajoyo, del mismo municipio Tecoluca en donde ha sido construida el “Centro de Confinamiento del Terrorismo” (CECOT). Sobre las notas con adjetivación positiva, resaltan los titulares en sentido prospectivo y grandilocuente, es decir, grandes montos de inversiones, pero hacia futuro.

Con respecto al apoyo de las alcaldías a la vida comunitaria, destacan los titulares sobre la insostenibilidad de los programas sociales municipales, la eliminación de becas para estudios universitarios, y el recorte a los fondos para la pensión básica universal (programa dirigido a la población adulta mayor, en determinados municipios con características rurales). Los titulares en sentido positivo se refieren a refuerzos presupuestarios para programas sociales municipales ya existentes.

Y, por último, las notas de prensa monitoreadas sobre la Dirección de Obras Municipales, la adjetivación en sentido negativo gira alrededor de titulares sobre obras inconclusas, retrasos, falta de proyectos, esperas, sin capacidad de ejecutar, sin criterios de ejecución, sin cobertura nacional, proyectos con criterio de número de votantes, gastos discrecionales, con información reservada. Los titulares con adjetivación positiva, su mayoría están escritos en forma prospectiva y de proyección a futuro de aumento de empleo, de reparación de centros educativos, del inicio de proyectos.

A lo largo del monitoreo de prensa también se han encontrado notas referidas a denuncias ciudadanas sobre el vacío institucional, entre las alcaldías y la DOM.

En términos generales, el monitoreo muestra a las alcaldías imposibilitadas en el cumplimiento de sus atribuciones, por falta de fondos se registran despidos, falta de regulación ambiental, cierre de unidades de género y prevención de violencia, denuncias frente a irregularidades en los servicios que ofrece, sin capacidad de ejecutar obras municipales, con recortes en los programas sociales. Y a la DOM sin capacidad para asumir todo lo que implica la gestión de inversiones municipales.

De esta manera, la desregulación municipal está condicionando al debilitamiento de la representación política de la ciudadanía municipal, por su traducción en menos bienes y servicios municipales, menos empleo municipal, menos apoyo en la vida comunitaria, menos regulación ambiental, y menos capacidad de intervención frente a emergencias por catástrofes naturales, por mencionar algunos aspectos.

A modo de síntesis, la desregulación subnacional, lejos de solventar los problemas estructurales de los gobiernos locales, los está profundizando: más endeudamiento e insostenibilidad fiscal; menos coordinación y planificación entre las escalas nacional y local; recortes del gasto municipal en empleo, en desarrollo social; y a pesar de los esfuerzos de coordinación económica e incentivos a la inversión privada planteados desde la centralización de las decisiones, no se registran flujos de inversión significativos.

De esta manera, la desregulación subnacional en El Salvador está guardando la característica de un ajuste estructural a escala territorial, hay indicios importantes de una mayor concentración y centralización de las decisiones estatales, en detrimento de la autonomía municipal, y la desigualdad territorial se está incrementando.

Referencias

- 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/wp-content/uploads/2020/11/700-UC-IF-2016-00025.pdf>
- Swyngedouw, E. (2017). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. En V. R. Fernández y C. Brandão (Dir.), *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina* (pp. 47-75). Miño y Dávila.

Claudia Melissa Salgado
Rodríguez, Daniel
Armando Serrano Alfaro

Desregulación
subnacional en
El Salvador:
implicaciones
institucionales, fiscales
y de la ciudadanía
municipal

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (63-69)
e-ISSN: 2789-4061