



Posición institucional

Inconvenientes de aprobar incrementos al FODES en este momento

Antecedentes

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), está integrado por las transferencias de recursos monetarios del presupuesto público hacia las municipalidades, para impulsar el desarrollo económico y social de los municipios, fue creado por ley en 1988¹. Desde entonces, la citada Ley ha experimentado múltiples reformas para cambiar, entre otros, el monto de la transferencia y los criterios de asignación.

De acuerdo con las reglas vigentes, el FODES está integrado por un aporte anual igual a 8% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado, se entrega mensualmente y es manejado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). En 1988, el FODES inició con aproximadamente US\$2.8 millones (25 millones de colones) como un monto fijo; posteriormente, se aumentó a una fracción de los ingresos corrientes netos, hasta alcanzar un 8%.

En la actualidad ha trascendido que la Asamblea Legislativa está considerando aumentar esta transferencia a 10% de los ingresos corrientes netos, sin contar con estudios técnicos que analicen desde diferentes perspectivas la efectividad y eficacia de esta erogación, la cual se suma a otras erogaciones que imponen rigidez al presupuesto público y a la gestión fiscal, restando espacio a otras prioridades de inversión social -salud, educación, seguridad ciudadana-. En esta Posición Institucional se analiza este planteamiento, concluyendo que, en este momento, no es conveniente incrementar el porcentaje de esta transferencia a las municipalidades; si bien estos recursos tienen un objetivo de desarrollo local, es preferible evaluarla contando con los elementos de análisis que permitan adoptar una decisión que considere la eficiencia y eficacia del gasto público en su conjunto, así como el logro de los objetivos del FODES.

¹ Decreto Legislativo No.74, Diario Oficial 176 del 23 de septiembre de 1988.

Evolución de los recursos FODES

La gráfica 1 muestra la trayectoria observada por las transferencias al FODES desde 2000, se aprecia que se han incrementado continuamente, pasaron de US\$228 millones o 1.3% del PIB en 2009, a US\$373.2 millones o 1.39% del PIB en 2019. Si en el año en curso se hubiera asignado el 10%, esto hubiera implicado una transferencia de US\$466.5 millones, es decir, US\$93.3 millones más que lo que se tiene asignado actualmente.

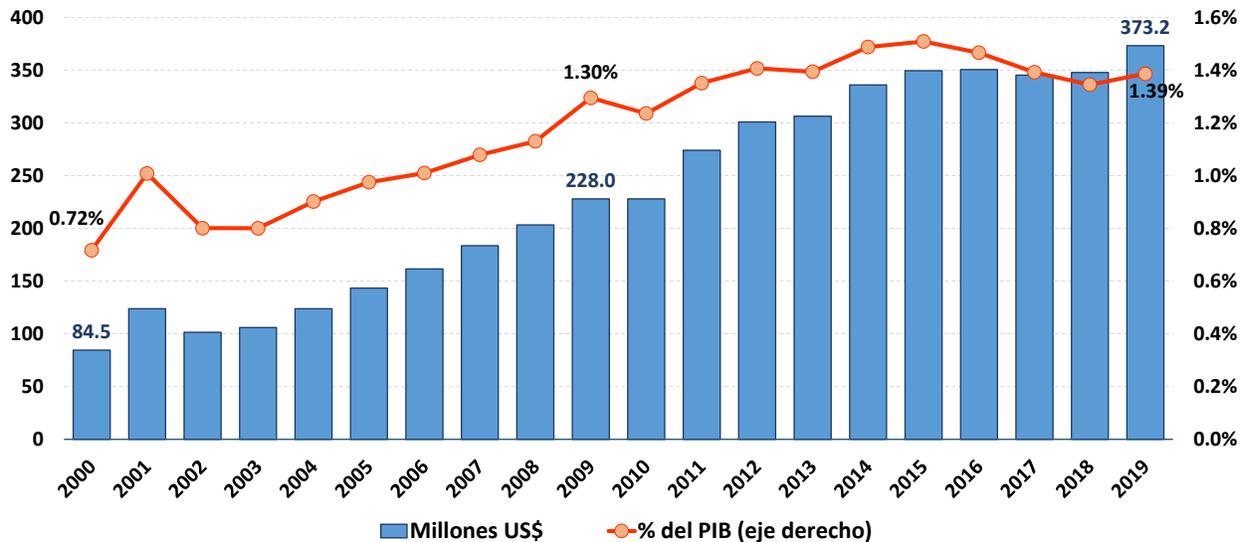
¿Por qué es inconveniente incrementar en este momento las transferencias al FODES?

Pueden citarse varias razones por las cuales, en este momento, es inconveniente aumentar las transferencias de recursos a las municipalidades, entre las que resaltan las siguientes:

- 1) **La deuda pública municipal se ha expandido significativamente.** Durante el último decenio se ha observado un incremento significativo de la deuda pública municipal, convirtiéndose en una fuente de vulnerabilidad para las finanzas del país. La gráfica 2 muestra la trayectoria de esta deuda; en 2011, arribó a US\$302.3 millones y aumentó 46.5% interanual; en los años siguientes continuó expandiéndose, aunque a tasas menores, hasta alcanzar US\$528.4 millones en 2018; desde 2016 el ritmo de crecimiento se desaceleró a tasas inferiores a 3% anual. En 2018, este endeudamiento fue cercano a 2.1% del PIB, y en la mayoría de los casos, el servicio y la amortización del capital está estrechamente vinculado con la recepción de los fondos FODES por parte de las municipalidades deudoras, ya que es usado como garantía, especialmente en aquellas en las cuales estos recursos son su fuente de fondos primordial. Algunos

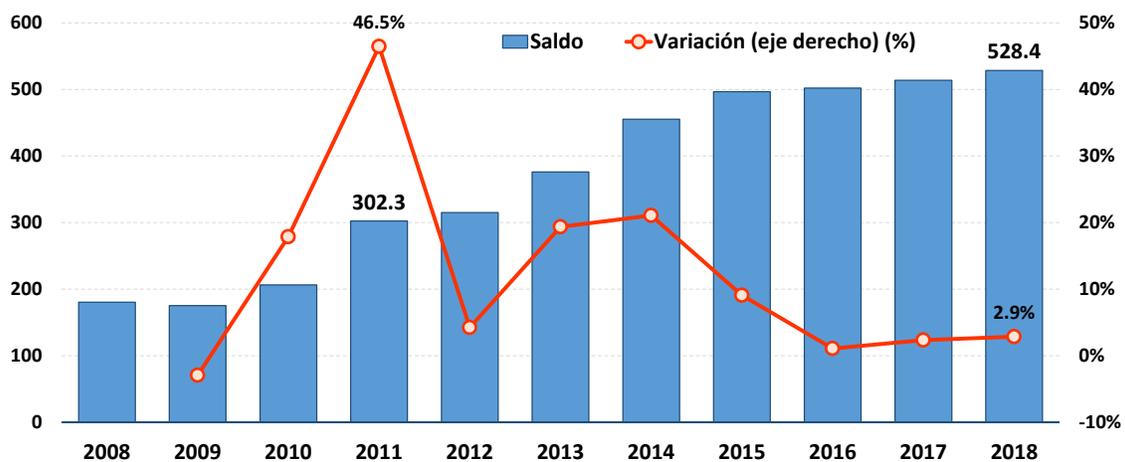


Gráfica 1
Transferencias FODES (US\$ millones y porcentajes del PIB)



Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado, excepto 2019 que es del Presupuesto votado. Ministerio de Hacienda y FMI

Gráfica 2
Deuda pública municipal (Millones de US\$ y porcentajes)



Fuente: Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal. Ministerio de Hacienda. Varios años. Para 2018, el dato se obtuvo de la presentación "Propuestas para la modernización de las finanzas municipales en El Salvador. Conclusiones y consideraciones finales". San Salvador, 8 de marzo de 2019. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mancala Consultores, y Dinámica Ltda., Desarrollo Institucional y de Procesos.

estudios han señalado la necesidad de incluir mayores controles al endeudamiento público municipal².

- 2) Finanzas públicas deterioradas y sin margen de maniobra.** Las finanzas públicas del país atraviesan un período de notable deterioro, la deuda pública ha crecido significativamente, alcanzó 71.6% del PIB en 2017 y cerca de 72% del PIB en 2018, explicada por el continuo déficit fiscal, el cual es resultado del aumento persistente de los gastos (principalmente corrientes), y aunque los ingresos también han aumentado, son insuficientes para cubrir las erogaciones de cada ejercicio fiscal. Ante esta situación, es necesario continuar los esfuerzos de reordenar las finanzas públicas, efectuando un ajuste fiscal por el orden de 3 puntos del PIB, según la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Dicho cuerpo legal también establece en su artículo 14, que toda reforma de ley u ordenamiento legal nuevo, que implique erogación de recursos que requiera gasto corriente, deberá contemplar su correspondiente fuente de financiamiento; esta disposición no se estaría cumpliendo al incrementar el porcentaje al FODES, ya que en la Asamblea Legislativa no se ha explicado el origen de los recursos para efectuarlo. Desde esta perspectiva, si el país necesita continuar los esfuerzos de consolidación fiscal para que la deuda sea sostenible, y considerando lo estipulado en la citada Ley, no es procedente, en este momento, incrementar las transferencias al FODES.

- 3) Necesidad de revisar los criterios de asignación de los recursos FODES entre municipios.** Según la Ley del FODES, las transferencias a los 262 municipios se realizarán bajo una fórmula que busca favorecer a los municipios con menor población; los criterios de distribución de estos recursos son: i) poblacional, un 50% del Fondo se distribuye por población; ii) equidad, 25% se asigna en forma equitativa a los 262 municipios; iii) pobreza, un 20% se reparte en función de la pobreza de acuerdo con el censo vigente más reciente; y, iv) extensión territorial, 5% se asigna por tamaño de los municipios. Un estudio reciente³ concluyó que es importante revisar estos criterios para que las asignaciones de estos recursos

privilegien a los municipios y departamentos con mayor retraso, de tal forma que los recursos del FODES puedan ayudarles a salir de los últimos lugares.

Otro estudio encomendado por el Banco Interamericano de Desarrollo⁴ analizó el FODES, entre otros aspectos de las finanzas municipales, de este estudio se ha publicado una presentación que incluye conclusiones y recomendaciones. Entre las conclusiones señala que las transferencias son muy importantes para los municipios: 40% de los ingresos de capital de los grandes, 68% de los medianos y 74% de los pequeños; las transferencias igualan los ingresos municipales entre grupos de municipios, hay equiparación vertical; sin embargo, las transferencias favorecen mucho más a los municipios pequeños, los municipios medianos son los menos favorecidos. Se formulan las recomendaciones siguientes: no aumentar el FODES; es necesario ajustar la fórmula del FODES, lo más importante es la alícuota por municipio; es necesario aplicar el censo de población y adaptar la fórmula de manera gradual.

- 4) Incumplimiento de Ley de FODES.** El 98.5% de los 262 municipios no cumple con la Ley de FODES. Un estudio del Ministerio de Hacienda⁵, señala que en 2015 solo cuatro municipios habían utilizado el 75% de los ingresos del FODES para inversión, estos eran: Nueva Concepción, Concepción de Ataco, El Congo y Sensembrera. El resto de los 258 municipios usan más recursos para gasto corriente, de lo que la Ley permite. Este incumplimiento de la Ley, ha sido un comportamiento estructural, ya que el estudio del Ministerio de Hacienda muestra que antes del último aumento del FODES a 8% del Presupuesto, únicamente cuatro alcaldías cumplían con la Ley sobre el uso de recursos del FODES; similar situación se observa en aumentos previos desde 2006.

Existen municipios que los recursos del FODES los utilizan en alta proporción para gasto corriente; algunos ejemplos son: Comasagua 83%, Tonacatepeque 81%, Guazapa 78%, Metapán 78%, Cuscatancingo 79%, San Marcos 68%, Mejicanos 56%, San Salvador 52%, Santa Tecla 49%, etc. En la mayor parte de Municipios, el FODES no tendrá incidencia en mejorar las condiciones de vida de los

² "Propuestas para la modernización de las finanzas municipales en El Salvador. Conclusiones y consideraciones finales". San Salvador, 8 de marzo de 2019 (presentación). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mancala Consultores, y Dinámica Ltda., Desarrollo Institucional y de Procesos.

³ Desarrollo económico regional y especializaciones productivas en El Salvador. Argumedo, Pedro y Zuleta, Antonio. Serie de Investigación 3-2018 (agosto de 2018) DEC, FUSADES.

⁴ "Propuestas para la modernización de las finanzas municipales en El Salvador. Conclusiones y consideraciones finales". San Salvador, 8 de marzo de 2019 (presentación). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mancala Consultores, y Dinámica Ltda., Desarrollo Institucional y de Procesos

⁵ "Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador", Ministerio de Hacienda.

pobladores a mediano plazo, ya que se usa mayormente para gasto corriente. Esto debe cambiarse, y volver el FODES a su objetivo original, empezando por cumplir la Ley.

5) **Las obras realizadas con recursos FODES no pasan por una evaluación de proyectos previa.** Los recursos FODES se entregan a las municipalidades con bastante flexibilidad, y en la Ley se indica una amplia variedad de obras que pueden desarrollar los municipios. Sin embargo, no se realiza una selección de estas obras fundamentada en una evaluación técnica de proyectos, en la cual se evidencie

que el proyecto seleccionado, es el que más beneficios puede llevar a la comunidad. Este es un aspecto que puede mejorarse de cara a la eficiencia del gasto público.

6) **Un gasto con escasa rendición de cuentas.** Los recursos provenientes del FODES entregados a las alcaldías, aunque son objeto de auditoría por parte de la Corte de Cuentas, son un gasto público con escasa o nula rendición de cuentas, ya que los Consejos Municipales toman las decisiones sobre las inversiones a realizar, pero los informes sobre el uso de los recursos son muy pocos, tornándose en un reglón del gasto público poco transparente.

Recomendaciones

- 1) **No aprobar, en este momento, un incremento en la transferencia de recursos del presupuesto a las municipalidades a través del FODES.**
- 2) **Realizar un estudio integral que evalúe los criterios de asignación del FODES y su funcionamiento, con el objeto de mejorar su distribución y que sea un gasto eficiente, para lograr de mejor manera el objetivo con el que fue creado este Fondo, el cual es el desarrollo de los municipios del país.**
- 3) **Realizar cuanto antes el nuevo censo de población, ya que esta información es indispensable para asignar adecuadamente los recursos del FODES.**



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
(503) 2248-5600 www.fusades.org