



RE2-07-006

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

EL GASTO MUNICIPAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Leonardo Letelier



Abril de 2007

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

<http://www.iadb.org/publications>

PREFACIO

El presente estudio, elaborado por Leonardo Letelier (Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile), constituye una versión preliminar de un capítulo de un libro sobre el gasto público que el Banco publicará este año. El documento realiza un análisis comparativo acerca del gasto público municipal en los países centroamericanos y República Dominicana. El tema es de la mayor relevancia, dado el significativo empuje que ha tomado la descentralización fiscal como forma no sólo de mejorar la eficiencia del Estados, sino también como mecanismo para fortalecer la democracia y promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la región.

Al analizar los distintos aspectos que hacen al gasto que realizan los gobiernos locales, el estudio encuentra que el proceso de descentralización ha tenido un avance desigual en los distintos países durante los últimos años, destacando Guatemala y Nicaragua como los países donde éste ha avanzado más. En contraposición, en Costa Rica y Panamá este fenómeno aparece aún relativamente retrasado. Si bien las transferencias del Gobierno Central a los municipios han ido aumentando en todos los países, este proceso no ha sido acompañado suficientemente por el traslado de competencias y responsabilidades de gasto a los gobiernos locales. Este es un tema que demanda especial atención.

Este estudio es parte de un libro que prepara el BID acerca de la eficiencia, transparencia e impacto distributivo del gasto público en América Central y República Dominicana, el cual es uno de los productos del proyecto de asistencia técnica titulado “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”. Este proyecto contó con la colaboración financiera y técnica de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Susana Sitja-Rubio (RE2/SC2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte de todos los gobiernos para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., abril de 2007

El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana*

Introducción

La descentralización en general y, más particularmente, la descentralización fiscal (DF), han sido un lugar común en los planes de desarrollo y en el discurso político centroamericano durante toda la década de 1990¹. Su importancia radica en su potencialidad como factor de mejoramiento en la eficiencia del Estado y la participación ciudadana. En esa misma década, la experiencia centroamericana fue significativamente afectada por el término de prolongados conflictos armados al interior de varios países de la región, y la necesidad de introducir cambios estructurales visibles que permitieran avanzar en el cumplimiento de los llamados acuerdos de paz. Aproximadamente, en igual período se ha venido desarrollando un intenso debate académico en torno a los efectos potenciales de la DF. Sólo se sabe con certeza que, no obstante los eventuales beneficios de la DF, ésta conlleva también riesgos. Su capacidad de servir el objetivo de mejorar la eficiencia del Estado supone un cierto número de condiciones, las cuales son difíciles de encontrar en casi cualquier país de América Latina.

Este estudio pretende examinar el proceso de DF en Centroamérica bajo dos premisas básicas. La primera es considerar a la DF como un factor potencial – y no necesariamente efectivo – de la modernización del Estado, el cual se justifica en razón de su eventual impacto sobre el bienestar colectivo y no en su propio mérito. Ello supone reconocer condiciones de contexto que deben prevalecer, para que tal descentralización tenga el efecto positivo esperado. En segundo lugar, se debe mencionar explícitamente que, si bien la evidencia en favor de la DF parece indicar que ésta ejerce una influencia favorable en áreas tales como educación y salud, no está aún definido qué forma concreta debe asumir este proceso en la esfera normativa. Tras el enunciado de mayor descentralización pueden coexistir variadas interpretaciones, las cuales incluyen tanto la devolución de competencias como de recursos en favor de los niveles descentralizados de gobierno. En este marco, se intenta indagar el grado en el cual lo avanzado en materia de autonomía municipal, cumple con las condiciones mínimas necesarias para generar una efectiva modernización del Estado. Se abordan los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

No obstante la cobertura del estudio, cabe señalar que la información disponible exhibe diversos grados de profundidad entre países, motivo por el cual algunas secciones ilustran la experiencia centroamericana en función de sólo algunos países para los que se dispuso de información suficiente. En el reconocimiento de que el concepto de descentralización admite múltiples dimensiones, cabe indicar que el foco de este estudio es el lado del gasto de la misma. Ello exige examinar con especial atención las atribuciones de gasto del nivel subnacional, y el grado de discrecionalidad en el uso de los fondos complementarios destinados a financiar a los municipios.

* Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. El autor agradece los comentarios de Roberto Machado.

¹ A lo largo del texto, se considerará a República Dominicana como parte de Centroamérica.

El resto de este estudio está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección presenta el marco analítico, mientras que la tercera discute la situación del proceso de descentralización en la región. A continuación, las secciones cuarta y quinta abordan el financiamiento de los municipios. La primera describe los sistemas de transferencias desde el Gobierno Central hacia los niveles descentralizados de gobierno. La segunda analiza los ingresos municipales autónomos. La sexta sección aborda la problemática de la eficiencia municipal, mientras que la séptima hace lo propio con las instancias de participación ciudadana vigentes en el mundo municipal centroamericano. En la séptima sección se discute la relación de los fondos de inversión social y los municipios. La última sección presenta las conclusiones.

El Marco Analítico

El Marco General

Mucho se ha escrito en torno al tema en cuestión. Más aún, su propio origen histórico se vuelve cada vez más difuso. De hecho, muchos escritos sobre la materia asumen implícitamente como probado el hecho de que el fortalecimiento fiscal de los niveles inferiores de gobierno conlleva, necesariamente, a una solución colectiva superior. Suele olvidarse que dicho debate fue originalmente impulsado por la necesidad de avanzar en la modernización del Estado – en el contexto de la ola de reformas iniciada en los inicios de los años noventa – y que desde entonces se la concibe como una forma atractiva, si bien no exenta de contraindicaciones, de mejorar la eficiencia económica general, en particular la del propio Estado. No hay en la descentralización una receta universal de lograr tal objetivo, pues los efectos de la misma están condicionados por las circunstancias en que se la aplica, las áreas específicas sujetas al proceso de descentralización y, quizás más importante, la definición específica de lo que se entiende como tal.

La teoría que sustenta la eventual conveniencia de descentralizar al Estado, descansa en el llamado *teorema de la descentralización*. Este sostiene que “...el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente mas alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes que un sólo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)” (Oates, 1972, p. 54). Dado que cualquier hipótesis al respecto exige establecer supuestos en torno al comportamiento de los niveles descentralizados de gobierno, diversas teorías pueden construirse en base a este teorema. En este aspecto, el teorema de Oates es una referencia útil como punto de partida en el debate. Este asume que no existen externalidades entre jurisdicciones, y que no hay costos involucrados en un mayor grado de DF. Si bien el teorema no pretende interpretar la eventual homogeneidad de las políticas públicas entre jurisdicciones como un rasgo necesariamente negativo (Oates, 1999), es altamente probable que la descentralización favorecerá una estructura más heterogénea de gasto público al interior de los países.

Este mismo autor sostiene que de las tres funciones del Estado enunciadas por Musgrave (1959), sólo la de asignación de recursos sería potencialmente descentralizable, debiendo

reservarse para el Gobierno Central cualquier función que involucre la provisión de bienes públicos nacionales (o que generen múltiples externalidades entre jurisdicciones), y/o que tengan alguna implicancia redistributiva. Tras este principio general, subyace un extenso debate en torno a qué funciones específicas cumplen tales requisitos. Diversos esfuerzos teóricos han intentado proporcionar un marco analítico integral, que permita explicar la descentralización en áreas concretas de la acción del Estado. El efecto neto de una mayor descentralización en funciones específicas de éste, exige considerar tanto los beneficios de una mejor asignación de recursos, como los potenciales costos asociados a la peor coordinación y pérdida de economías de escala. Por lo tanto, cada función del Estado tendrá su particular matriz de beneficios y costos, no siendo pertinente anticipar *a priori* cuál será el balance sobre la materia (Letelier y Sáez, 2006).

A fin de completar el marco analítico sobre el tema, se supondrá que el votante mediano ha decidido qué funciones serán descentralizadas y cual será la profundidad de este proceso. La cuestión siguiente es considerar qué condiciones de contexto deben cumplirse para que dicha descentralización genere los efectos esperados o, al menos, no provoque un efecto neto negativo sobre la eficiencia económica. Un primer aspecto guarda relación con el diseño institucional del país de que se trate. Una estructura fiscal descentralizada exige una delimitación precisa y acotada de las competencias o funciones que cada unidad del Estado debe desarrollar. Inevitablemente, la descentralización conlleva la necesidad de acordar y coordinar la acción del Estado, en todas aquellas materias sobre las cuales el Gobierno Central deba mantener una injerencia a nivel nacional. Siendo éste la mayor parte de las esferas de acción estatal, una frontera competencial clara entre niveles de gobierno aparece como un requisito fundamental. Es reconocido que la carencia de derechos de propiedad bien definidos en la esfera de los bienes privados, tiende a generar un desempeño subóptimo del mercado. De manera análoga, la asignación imprecisa de funciones entre niveles de gobierno, dificulta la asignación de responsabilidades políticas por parte del votante mediano y, por esa vía, debilita el grado de rendición de cuentas del Gobierno.

Un segundo aspecto del problema es la llamada fortaleza institucional, entendida como la capacidad del Estado de hacer cumplir las normas establecidas. No obstante la necesidad de contar con un marco competencial debidamente diseñado, se requiere además que las funciones allí definidas efectivamente se cumplan. Parte de la referida fortaleza debe expresarse en la capacidad de coordinación del Gobierno Central, en todas aquellas materias de interés compartido entre el nivel central y él o los niveles descentralizados de gobierno. La ausencia de este requisito engendra el peligro de que el oportunismo político de jurisdicciones específicas y mejor vinculadas al nivel central, pueda comprometer los beneficios de la descentralización, o que esta última sea un factor facilitador de la corrupción (Prudomme, 1995). Paradójicamente, esto implica una contradicción desde la perspectiva de la propia descentralización (Oates, 2006): para que ésta sea en efecto un aporte a la eficiencia asignativa, debe desarrollarse en el marco de un Gobierno Central fuerte e inmune a las presiones de los mismos gobiernos subnacionales, a los cuales se les ha concedido mayor autonomía.

La evidencia empírica sobre los efectos de la descentralización es también extensa, y si bien ella arroja luz sobre la forma concreta que este proceso debe adoptar, aún contiene importantes vacíos y deja preguntas sin contestar en muchas materias. Se puede afirmar con razonable propiedad, que no hay evidencia sistemática en favor de la hipótesis de que la descentralización permite potenciar el crecimiento económico, toda vez que los estudios sobre la materia continúan siendo contradictorios y poco concluyentes (Martínez-Vásquez y McNab, 2003). A *contrario sensu*, existe abundante literatura empírica que avala la hipótesis de que en algunas áreas de la gestión del Estado, y bajo ciertas condiciones específicas, ésta podría mejorar la calidad de los bienes públicos (Letelier, 2004). Si bien dicha evidencia es más robusta en la esfera de la educación y la salud, ella le concede al nivel subnacional – y particularmente al nivel municipal – un importante papel en la provisión de una amplia gama de servicios públicos típicamente locales. No obstante esta conclusión general, queda por definir qué forma concreta deberá adoptar este proceso. Continúa siendo una cuestión abierta si el financiamiento debe ser proveído por el nivel central, o si también el nivel subnacional se hace copartícipe del mismo.

Asimismo, queda por resolver si es el nivel local, o el nivel intermedio de gobierno, aquel idealmente responsable de la educación. Podría incluso concebirse la posibilidad de que la administración de los colegios esté radicada en distritos unifuncionales o, más aún, que sean los propios establecimientos los responsables directos de administrar sus recursos y definir sus políticas. Otro tanto sucede en la esfera de la salud. A la evidente diferenciación entre salud primaria y secundaria, se suma el debate en torno a la modalidad de financiamiento de los centros médicos y hospitales, la cual puede tener importantes implicancias en la eficiencia asignativa. No hay respuesta empírica a estas preguntas. Sólo existe un contexto institucional predefinido en el cual la DF se desenvuelve.

El caso centroamericano

El debate centroamericano sobre el particular está inmerso en dos dimensiones paralelas. Por una parte, el ánimo de mejorar la eficiencia del Estado está claramente presente en los objetivos programáticos de diversos esfuerzos de descentralización. La centralización del Estado suele concebirse como un legado histórico indeseable, bajo el cual subyace la pugna entre intereses políticos orientados al logro de metas ajenas al bien común. La falta de compromiso con los intereses locales, la opción preferente por los centros urbanos de mayor tamaño en desmedro de localidades pequeñas, y el fantasma de la corrupción, serían ingredientes comunes del problema. Por la otra, la descentralización suele también ser concebida como un mecanismo de fortalecimiento de la participación ciudadana ampliamente definida, y un componente obligado en el retorno a la democracia en países que han experimentado guerras civiles o regímenes autoritarios (RDL, 2003).

Más allá de los beneficios y costos de la descentralización en el marco de la teoría y el eventual soporte empírico en su favor, la cuestión central es si la descentralización sirve los propósitos mencionados en Centroamérica. Una forma general de aproximarse a la respuesta, es examinar las condiciones básicas de contexto en los países bajo estudio, y reflexionar sobre el efecto potencial de una mayor descentralización en dichos casos

específicos. El Cuadro 1 permite cuantificar el problema que nos ocupa. En él se muestran tres indicadores básicos vinculados al tema. Se llamará IDF al índice básico de DF, el cual está calculado como la proporción del gasto del Gobierno General ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno. Cabe observar que, si bien las cifras mostradas constituyen una razonable aproximación al valor del IDF de cada país, ellas no provienen de una fuente única ni corresponden a un año específico. En cada caso, se utilizó la cifra más reciente disponible.

Cuadro 1
Indicadores básicos, 2003

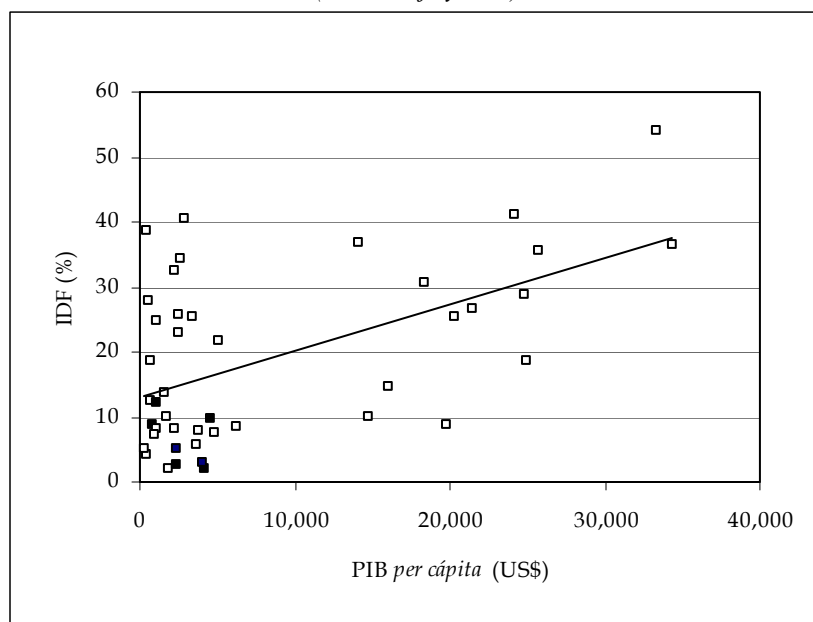
	IDF (%)	INB per cápita (US\$)	Densidad poblacional (hab./km²)
Costa Rica	2,3	4.070	84,1
El Salvador	5,3	2.350	318,4
Guatemala	10,3	1.640	66,1
Honduras	12,3	1.040	62,4
Nicaragua	9,0	710	34,2
Panamá	3,2	4.020	42,4
R. Dominicana	2,9	2.370	182,7

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, versión electrónica; FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; Letelier (2006); y Zapata (2006).

El ingreso por habitante (INB *per cápita*) y la densidad poblacional constituyen dos variables claves en los determinantes del grado de DF por país (Letelier, 2005). Se esperaría que, en general, aquellos países con un mayor ingreso por habitante tuviesen también un mayor grado de DF. Ello puede interpretarse tanto por razones de mayor demanda por bienes públicos locales, como por una mayor exigencia en torno a la calidad de los servicios públicos en general. La vinculación positiva entre DF y densidad poblacional ha sido muy documentada en la literatura empírica, y puede asociarse a la incidencia del costo por habitante de los servicios públicos locales, el cual vuelve relativamente cara la provisión descentralizada de bienes públicos en un marco de baja densidad poblacional. En el caso específico de los países bajo análisis, el IDF promedio es de 6,3, siendo Costa Rica y Panamá los casos de menor descentralización (Cuadro 1).

El contexto internacional en el cual se inscriben los países de la muestra en lo que a DF se refiere, se muestra en los gráficos 1 y 2. El Gráfico 1 muestra la relación entre el PIB *per cápita* y el IDF sólo para países unitarios. Los puntos en negro corresponden a los países bajo análisis y están agrupados dentro del círculo. Ello indica que, en efecto, la región centroamericana posee un grado bajo de DF, incluso controlando por su ingreso por habitante. Curiosamente, son precisamente Costa Rica y Panamá los países que exhiben el menor IDF, siendo a su vez los que tienen ingreso por habitante. No obstante que el Gráfico 2 no muestra una relación clara entre DPOB e IDF, ésta sí aparece con nitidez una vez que se controla por otros factores explicativos (Letelier, 2005). Sin embargo, el gráfico permite constatar que los países bajo estudio exhiben un bajo IDF para su nivel de densidad poblacional. Si bien esto es cierto en todos los casos, lo es muy en particular en República Dominicana y El Salvador.

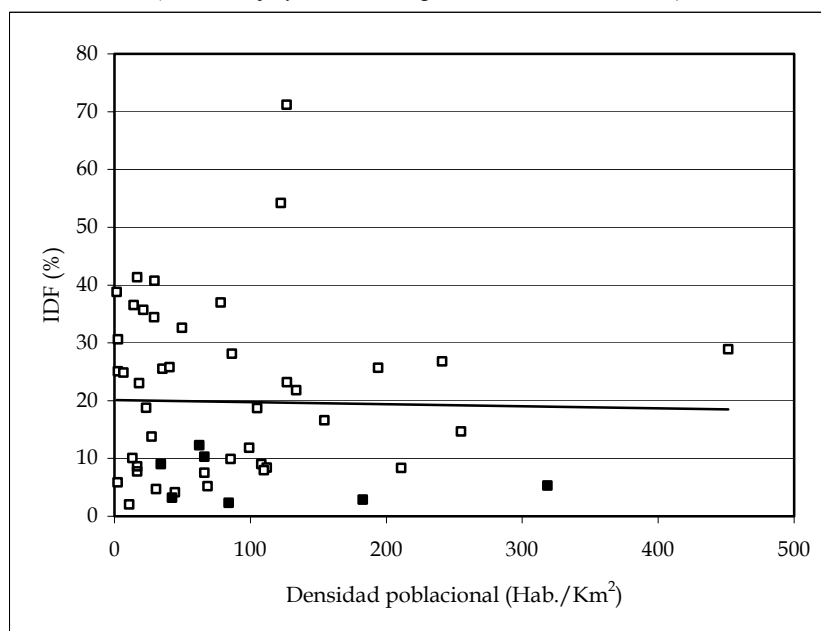
Gráfico 1
Descentralización fiscal e ingreso por habitante, 2003^a
(Porcentaje y US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica, y Cuadro 1.

^a Los puntos sombreados corresponden a los países centroamericanos. Incluye 44 países desarrollados y en desarrollo.

Gráfico 2
Descentralización fiscal y densidad poblacional, 2003^a
(Porcentaje y habitantes por kilómetro cuadrado)



Fuente: Elaboración propia en base a FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica, y Cuadro 1.

^a Los puntos sombreados corresponden a los países centroamericanos. Incluye 49 países desarrollados y en desarrollo.

A partir de este análisis preliminar, se desprende que los países centroamericanos son relativamente centralizados desde el punto de vista fiscal, tanto si se comparan sus niveles absolutos del IDF con los de otros países del mundo, como si se hace considerando sus respectivos ingresos por habitante y densidades poblacionales. De lo anterior se sigue que, en general, parece razonable avanzar hacia un grado mayor de descentralización en la región. Queda por definir, sin embargo, cuánta mayor DF se debería tener, en qué áreas específicas, y cómo se articula este proceso en la práctica. Si bien no se puede dar respuestas precisas sobre estos aspectos, parece razonable pensar que éstas dependerán tanto del diseño del marco legal vigente, como de la fortaleza institucional en cada país.

Situación del proceso de descentralización en la región

Situación actual

El rasgo más ilustrativo de la situación en materia de descentralización, está representado en el texto de la propia Constitución de la República de cada país. No obstante que las cartas fundamentales de los países analizados mencionan al municipio en forma explícita y le asignan autonomía e independencia, la comparación a partir de este concepto es difícil de realizar, toda vez que los diferentes textos constitucionales expresan la autonomía de formas muy diversas. Sin embargo, un aspecto diferenciador es la mención de alguna forma o principio que debe tomar la descentralización como responsabilidad del Estado.

Una referencia explícita en tal sentido sólo está presente en los casos de Guatemala y Nicaragua, donde se consigna constitucionalmente la obligación del Estado en esta materia. En Guatemala, la carta fundamental establece que el Estado deberá promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa (Artículo 119). La referencia al régimen municipal se describe en el Capítulo VII del mismo texto, el cual contiene nueve artículos que abordan diversos aspectos administrativos del municipio. Algo semejante se observa en Nicaragua, donde el Estado tiene el deber de promover el desarrollo armónico de las diversas partes del territorio nacional (Artículo 179). El reconocimiento a la autonomía municipal aparece por primera vez – desde 1939 – en la reforma constitucional de 1987, concepto que fue posteriormente reforzado en 1995. En cuanto a las funciones del nivel municipal, la propia Constitución señala que este nivel de gobierno tendrá competencias en aquellas materias que atañen al desarrollo económico de su circunscripción, pudiendo además opinar en materias vinculadas a la explotación de recursos naturales localizados en su territorio.

Respecto de Costa Rica y Honduras, si bien la Constitución no posee un mandato del Estado en orden a descentralizar, la carta fundamental destina un capítulo especial a las instituciones descentralizadas. Este es particularmente extenso en el caso de Honduras, y en él se define el objetivo de dichos organismos como un aporte a una “mayor eficiencia en la administración de los intereses nacionales”, señalándose que deben tener competencia exclusiva en las funciones que desempeñan. La creación de tales instituciones en Honduras, ha sido interpretada como una descentralización

administrativa institucional dentro del Poder Ejecutivo (Chávez, 2003). Menos exhaustiva es la carta fundamental de Costa Rica, país que registra 38 instituciones autónomas, entre las cuales se menciona explícitamente a los bancos y las aseguradoras del Estado. En ambos países, la creación de tales organismos tomó mucha fuerza en los años cincuenta y sesenta, siendo un factor que resta protagonismo al municipio en algunas áreas.

En El Salvador, la Constitución aborda el tema referido en el Artículo 203, el cual concede al municipio autonomía en lo técnico y en lo administrativo. Un detalle de tales atribuciones se encuentra en el Artículo 204, en el cual se hace mención explícita a las facultades municipales en materias presupuestarias y de gestión. Destaca en esta lista la facultad de diseñar sus tasas de impuestos y sus respectivas modificaciones, a fin de proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa. Esto último es singular, toda vez que concede al propio municipio la capacidad de desarrollar iniciativas tributarias propias.

Evolución reciente

El discurso político pro descentralizador en Centroamérica ha sido fuertemente revitalizado en la década de 1990. No obstante su trascendencia como mecanismo potencial de mejoramiento de la eficiencia económica del Estado, se la suele vincular más con los beneficios de la participación ciudadana como fin en sí mismo. Esta tendencia general ha ido tomando la forma de una estrategia global de desarrollo, en la cual el fortalecimiento del municipio aparece como un pilar muy importante. Un punto de referencia obligado en este aspecto, es la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y el Desarrollo en Centroamérica de 1994, en la cual los mandatarios de la región se comprometieron a definir un plan de descentralización (Rivera, 2004).

En el caso de Costa Rica, se registran varios episodios relevantes en el periodo referido. El primero es la sustitución, en 1995, del impuesto territorial administrado por el Ministerio de Hacienda, por el impuesto inmobiliario de administración municipal. En una línea similar se enmarca la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la cual produce una importante descentralización de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles. Asimismo, se avanzó así en la dirección de independizar la llamada asignación de partidas específicas de consideraciones políticas, y se promulgó la reforma del Artículo 170 de la Constitución, en virtud de lo cual se dispuso que, en forma paulatina, los municipios llegaran a recibir hasta el 10% de transferencias del presupuesto del Gobierno Central. En cuanto a la definición de las competencias municipales, el cambio de mayor significado fue la promulgación de un nuevo Código Municipal, el cual define – muy genéricamente – las competencias de los gobiernos locales.

En Guatemala, un hito fundamental fue la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 que puso fin a décadas de conflicto armado interno. En ellos se suscriben diversos compromisos generales tendientes a conceder mayor autonomía y participación a las comunidades locales, con especial énfasis en sus características lingüísticas y culturales. Destaca entre otros, el acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en virtud del cual se consigna la necesidad de “una regionalización administrativa basada en la profunda descentralización y desconcentración cuya configuración refleje criterios

económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales”. En el marco de este mandato general, en 2002 se promulgó la Ley Especial de Descentralización y su respectivo reglamento, lo cual definió los principios y delimitó los objetivos de la descentralización en el país. La misma ley considera prioritarias la descentralización de la educación y la salud, señala que dicho proceso debe ser gradual, y dispone que la DF se circunscribe al llamado “Organismo Ejecutivo”, el cual está constituido por el Presidente, Vicepresidente y ministros de la nación. En el reglamento de ley se designa a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SCEPR) como el órgano de gobierno responsable, el cual tendrá como primera labor la de definir un plan anual de descentralización que será presentado al Presidente de la República. Complementariamente, este organismo deberá evaluar las solicitudes de delegación de competencias emitidas por las municipalidades o mancomunidades, las cuales deberán asumir un compromiso de fortalecimiento institucional. En diciembre de 2002, la SCEPR entregó oficialmente al Presidente de la República una Propuesta de Política Nacional de Descentralización.

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, se inició una importante ola de reformas a favor de la descentralización en Nicaragua. Así, el concepto legal de autonomía fue reincorporado a la Constitución en 1987, al año siguiente se crearon los consejos municipales, y en 1989 se regularon los arbitrios municipales. La reforma constitucional de 1995 profundizó considerablemente el concepto de autonomía, puntualizando además que los municipios tienen competencia en materias que inciden en el desarrollo económico de su circunscripción. La misma reforma reconoció a la Región Autónoma de la Costa Atlántica como entidad separada de los departamentos y de los municipios, y estableció la obligatoriedad de destinar un porcentaje “suficiente” del Presupuesto General de la República para los municipios (Zapata, 2006). Otro hito de gran trascendencia fue la promulgación de la Ley 40 en 1988, la cual define competencias, describe las atribuciones, e indica la estructura y forma de elección del Gobierno Municipal. Esta norma ha sido objeto de posteriores reformas en 1997. Una ley de participación ciudadana fue aprobada en 2004, la cual instituye los comités de desarrollo municipal, los cuales están llamados a colaborar en la definición de las políticas públicas de su jurisdicción.

De otro lado, los cambios experimentados en Honduras tienen su origen en un programa de modernización del Estado iniciado en 1990. Las cuatro líneas maestras del mismo fueron la profundización de la democracia y el Estado de derecho, la modernización política, la descentralización político-administrativa, y la modernización de la administración pública. Como parte de este impulso, en 1990 se promulgó la Ley de Municipalidades. En ella se define un programa de descentralización, el cual contempla como objetivos reducir el centralismo del Estado, definir con más precisión los niveles de responsabilidad gubernamental, profundizar la democracia a nivel de las comunidades locales, fortalecer el ámbito local a través de mayores recursos, ampliar las capacidades locales y ayudar a eliminar las desigualdades existentes entre las comunidades.

En 1997 se promulga la Ley 17 en República Dominicana, la cual ordena diversos aspectos financieros del municipio. El más significativo se refiere al compromiso de transferir el 4% del presupuesto del Gobierno Central al sector municipal, en función de un criterio definido en la misma norma (ver la siguiente sección). Si bien no existe en este país una estrategia de Estado en favor de la descentralización, la ley referida incrementó los recursos municipales en un 102% sólo en 1997 respecto de 1996 (Valdez, 2000).

Por su parte, Panamá es probablemente el país de la región que menos avances ha experimentado en lo que a descentralización se refiere (Rivera, 2004). No obstante la carencia de iniciativas legislativas concretas, el debate político sobre el particular ha generado diversas oportunidades para discutir el tema. Destacan en esta línea el Plan de Políticas Públicas de 1994, en el cual se incluye un proyecto denominado Municipio Siglo XXI, concebido para acercar las políticas públicas al mundo local. Asimismo, en 1996 se conforma una Comisión Revisora, destinada a examinar y recomendar modificaciones al régimen provincial y municipal vigente, iniciándose además un Programa de Inversiones destinado a fortalecer la infraestructura local.

En el caso de El Salvador, éste país registra durante los últimos años tres importantes modificaciones a normas vinculadas al ámbito municipal. Una primera, la cual es claramente pro descentralizadora, es el incremento en el porcentaje del presupuesto del Gobierno Central destinado a las transferencias municipales por la vía del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FISDL) (ver la siguiente sección). Este porcentaje se incrementó de 6% en 2003 a 7% en 2004. Las modificaciones más recientes al Código Municipal datan de 2005. Si bien ellas introducen algunas predicciones en torno a las funciones municipales y aclaran el significado del articulado respectivo, las principales reformas dicen relación con la exigencia de un mayor compromiso de los municipios en favor de la participación ciudadana – indicándose que el nivel local tiene la “obligación” de promoverla – y de la transparencia, ámbito en el cual se incorporan artículos adicionales a la normativa vigente, en los cuales se refuerza la rendición de cuentas del municipio frente a la comunidad. Finalmente, no obstante que la normativa en torno al endeudamiento municipal incorporada en 2006 puede interpretarse como restrictiva de la gestión financiera municipal, ella representa un avance hacia una institucionalidad más sólida respecto de las prácticas de financiamiento municipal efectivamente utilizadas en el pasado y en torno a las cuales había un peligroso vacío legal (Letelier, 2006).

Las transferencias a los municipios.

En términos generales, la realidad centroamericana exhibe un patrón sistemático que favorece las transferencias directas desde el Gobierno Central como medio de financiar los gastos municipales. Esta tendencia ha sido potenciada en años recientes, lo que se explica por la disparidad y evidente incongruencia entre el discurso político pro descentralizador de la región, y la debilidad de los municipios para cobrar impuestos. Otro aspecto sobresaliente de la realidad regional, es la gran disparidad en la importancia relativa de las transferencias en los ingresos totales. El Cuadro 2 presenta una panorámica de las cifras involucradas. Cabe hacer notar que esta fuente de recursos de los municipios centroamericanos ha experimentado su mayor expansión en años recientes,

habiéndose introducido en todos los países disposiciones legales que establecen un porcentaje fijo del presupuesto del Gobierno Central de beneficio municipal (ver Anexo 1).

Cuadro 2

Transferencias a los gobiernos subnacionales <i>(Porcentaje del total de ingresos)</i>	
Países industrializados ^a	39,0
América Latina ^a	30,0
Europa del Este ^a	27,2
Asia ^a	46,2
África ^a	35,5
Costa Rica (1995-2001)	12,1
El Salvador (1997-2001)	52,8
Guatemala (1977-1999)	54,2
Honduras (1995-2001)	18,8
Nicaragua (1997-2001)	17,3
Panamá (1995-2000)	3,4
República Dominicana (2000-2001)	84,3
Promedio centroamericano ^b	34,7

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, versión electrónica; Eguino *et. al.* (2002); Artana *et. al.* (2006).

^a Corresponde al promedio de los últimos cinco años disponibles en la fuente (FMI).

^b Promedio simple.

En Costa Rica, el mecanismo tradicional de transferencias hacia los municipios han sido las llamadas partidas específicas. Estas experimentaron una modificación en su diseño a partir de 1998, la cual se orientó en la dirección de resguardar el componente técnico en el criterio de asignación. Complementariamente, la reforma al Artículo 170 de la Constitución dispuso transferir gradualmente, hasta llegar al 10%, un porcentaje fijo de los recursos del presupuesto del Gobierno Central. Sin embargo, esta misma norma establece que tales transferencias se irían materializando conforme se transfieran las respectivas competencias a los municipios. Más concretamente, los recursos comprometidos por este concepto en la Constitución deben ser motivo de una ley especial, la cual deberá ser promulgada anualmente. Otra importante transferencia a los municipios es la coparticipación en el impuesto a los combustibles, el cual se aplica según una tabla de valores fijos en moneda nacional por volumen y tipo de combustible. El Ministerio de Hacienda debe reajustar estos valores según la inflación cada tres meses. El 25% del impuesto referido es de beneficio municipal, y se asigna según el criterio indicado en el Anexo 1. La misma norma que describe el tributo señala que la asignación de los recursos así generados, deberá ser decidida mediante modalidad participativa, lo cual supone la constitución de una Junta Vial Cantonal nombrada por el propio Consejo Municipal.

El mismo 10% de transferencias como proporción del presupuesto del Gobierno Central ha sido establecido como meta en Nicaragua. La legislación correspondiente fue notablemente impulsada a partir de la Ley 466 de 2003, en la cual se establece que será de beneficio municipal un monto correspondiente a 4% del mencionado presupuesto, debiendo llegar este porcentaje a 10% en 2010. Posteriores modificaciones a esta norma han especificado la secuencia de los incrementos anuales hasta llegar a la meta. Junto con la aprobación del presupuesto de 2006, se dispuso que este porcentaje sería de 6% ese año, y a partir de 2007 se incrementaría en un punto porcentual por año hasta alcanzar la meta de 10% en 2010, siempre y cuando se produzcan las reformas al marco legal vinculadas a las competencias y las transferencias municipales. Cabe mencionar que el porcentaje referido corresponde a los ingresos proyectados del Gobierno Central, con lo que la magnitud de los recursos efectivamente transferidos, puede experimentar alteraciones en función de la diferencia entre lo recaudado *ex-post* y la correspondiente proyección (Zapata, 2006). La distribución secundaria de los recursos – es decir, entre municipios – está establecida en la referida ley, asignándosele un 2.5% del total a la municipalidad de Managua, mientras que el 97,5% restante se distribuye en función de otros indicadores. Se establece un marco muy amplio de condiciones en el uso de estas transferencias. Por ejemplo, el porcentaje que cada municipio puede asignar a gasto corriente es función inversa a los ingresos propios del mismo.

En el caso del Salvador, las transferencias del Gobierno Central a los municipios constituyen el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). Este fondo es distribuido a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y representa un 7% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación. En cuanto al criterio de distribución secundaria de estos fondos, la asignación del FODES responde a factores objetivos inherentes a cada municipio (ver Anexo 1). Un aspecto controvertido de la función ejercida por el ISDEM, es que este organismo ha operado tradicionalmente como enlace entre la banca privada y los municipios, a fin de permitir a estos últimos acceder al crédito (Letelier, 2006). Esto ha sido potenciado por la garantía que el propio ISDEM concede a los bancos, al comprometer los recursos del FODES como garantía de los préstamos.

Muy similar es el caso de República Dominicana. De acuerdo con la ley vigente, el Gobierno Central debe destinar a los municipios un 10% de los recursos fiscales “generados por fuentes de recaudación interna de la nación”, los cuales se distribuirían en proporción al número de habitantes de cada municipio. Los ayuntamientos deben enviar trimestralmente a la Contraloría General, la Corte de Cuentas y la Liga Municipal Dominicana (LMD), un informe justificando el uso de estos recursos. Un aspecto controvertido sobre el particular es que la misma Ley 166 de 2003 establece que un 5% del 10% antes mencionado, será transferido a la LMD, organismo creado en 1938, cuyas funciones son de asesoría técnica, promoción de la cooperación y revisión de cuentas y presupuestos municipales. Esta última función le fue asignada en 1965 en virtud de la Ley 637, y suele consignarse como un obstáculo a la autonomía municipal. Este organismo también cumple un papel de aval de la deuda municipal, la cual respalda – al igual que en El Salvador – en base a las propias transferencias a los municipios. El comité ejecutivo de la LMD está constituido por un Secretario General más 32

representantes de todos los municipios. La elección del secretario referido suele generar gran expectativa y controversia en la agenda pública dominicana. De acuerdo a la legislación vigente, los recursos asignados a la LMD deben destinarse en un 40% para gastos administrativos, 5% para la creación de reserva y 55% “entre los municipios menos favorecidos”. La ley no establece con claridad cuál es el criterio de asignación de este último porcentaje, circunstancia que facilita el clientelismo político y desvirtúa la función de este organismo.

En Guatemala, la descentralización adquirió un gran impulso a partir de 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz. La Constitución vigente establece en su Artículo 257 la asignación anual de 10% de los ingresos ordinarios del Estado al sector municipal por concepto del llamado “situado constitucional”. No obstante la claridad en el criterio de distribución primaria de esta transferencia – es decir, del Gobierno Central a los municipios – la clasificación contable del sector público en Guatemala no contempla la categoría de “ingresos ordinarios”, motivo por el cual la norma en cuestión ha requerido interpretaciones en su implementación (CIEN, 2001). La distribución secundaria se realiza siguiendo varios criterios que se señalan en el Anexo 1. En cuanto a las condiciones generales de asignación, éstas incluyen el requerimiento de usar el 90% en proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios de beneficio público. El canal administrativo que asigna los fondos es el Instituto de Fomento Municipal (IFOM), el cual solicita al Instituto Nacional de Estadísticas y a las propias municipalidades, la información necesaria a fin de generar los coeficientes de distribución relevantes para cada municipalidad, siendo la Contraloría el organismo que finalmente realiza las transferencias. Al margen del Impuesto Único sobre los Bienes Inmuebles – cuya recaudación es esencialmente de beneficio municipal – los recursos generados por algunos otros tributos son transferidos parcialmente a los municipios. Este es el caso del impuesto sobre el petróleo y sus derivados, del cual se asigna un monto fijo por cada galón de gasolina superior o regular. En lo referente al Impuesto de Circulación de Vehículos, se distinguen cuatro casos según el tipo de vehículo, entre los cuales el aporte al sector municipal fluctúa entre 20% y 50% de lo recaudado. Finalmente, el 12,5% del producido del impuesto al valor agregado es de beneficio municipal.

De acuerdo al Decreto 127 de 2000, los municipios de Honduras son acreedores del 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. La excepción a esta norma son los municipios que reciben rentas de los puertos, beneficio que las exime de las referidas transferencias y hace que, en la práctica, el monto realmente transferido por este concepto al sistema municipal sea inferior al 5% mencionado. La distribución secundaria de estos recursos exige que un 40% se asigne por partes iguales a todos los municipios beneficiarios y el 60% restante en proporción al número de habitantes (Gómez Sabaini y Geffner, 2005). En cuanto a la condicionalidad en el uso de las transferencias recibidas, se contempla una mayor holgura en gastos administrativos y operativos en beneficio de las municipalidades más pequeñas, lo cual debe entenderse como un reconocimiento a la menor capacidad de dichos municipios para generar ingresos propios.

Los ingresos municipales autónomos

Los ingresos propios municipales en Centroamérica se caracterizan por ser relativamente pequeños en relación a lo recaudado por el Gobierno General. En promedio, los ingresos municipales totales alcanzaban un 1,4% del PIB a inicios de la presente década (Perazzo, 2002), cifra que ha ido en aumento en años recientes. Dicha tendencia es, sin embargo, atribuible al crecimiento sostenido de las transferencias desde el Gobierno Central, no registrándose cambios significativos en lo que a ingresos propios se refiere.

Si bien desde el punto de vista normativo, los niveles locales de gobierno debiesen privilegiar el cobro de tributos de base inmóvil – siendo el impuesto a los bienes inmuebles el impuesto más recomendado en esta categoría – la realidad centroamericana contradice este principio general. En primer lugar, se observa la ausencia de impuesto territorial en Panamá y El Salvador (Cuadro 3), y la baja importancia relativa del mismo en el conjunto de países (18.9%). Por el contrario, el impuesto a la actividad económica es el tributo de mayor importancia a nivel local, alcanzando un promedio de 69.6 % del total de los impuestos de beneficio municipal. Adicionalmente, se observa un bajo grado de coordinación entre la estructura tributaria nacional y la local, a lo cual se suma una legislación que, en algunos casos, concede un importante grado de discrecionalidad a las autoridades en la aplicación de los tributos. En general, los regímenes tributarios locales son complejos, admitiendo múltiples exoneraciones que pueden ser aplicadas por los propios municipios. La situación descrita tiene raíces tanto en factores históricos, como en la mayor dificultad administrativa de implementar el impuesto a la propiedad, y en el hecho de que los catastros territoriales son relativamente caros de levantar y deben ser actualizados cada cierto tiempo.

Un rasgo distintivo del impuesto a la actividad económica en la región, es que las tasas aplicadas por este concepto suelen ser diferentes según la actividad específica de la cual se trate, lo cual genera distorsiones que potencialmente pueden dar lugar a severas pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos productivos. Eguino (2002) identifica cuatro categorías diferentes de este tributo en Honduras y Nicaragua, tres en Guatemala, dos en Panamá y Costa Rica, y una en El Salvador.

Los tributos sobre la actividad económica en Honduras son la expresión extrema de este panorama general. Así, existen a nivel municipal hasta cinco impuestos distintos según la actividad: sobre la industria y el comercio, sólo sobre la industria², sobre el ingreso de las personas, sobre la extracción de recursos naturales y sobre las actividades pecuarias.

En Guatemala, por su parte, los arbitrios sobre la actividad económica y extracción de productos eran fijados por el propio Consejo Municipal, antes de la última modificación de la Constitución Política acaecida en 1993 (Pereira, 2002). Actualmente, las actividades económicas pagan una suma fija, la cual pierde valor real con la inflación, siendo su diseño ajeno a consideraciones técnicas de eficiencia económica.

² El cual se aplica según una escala acumulativa que distingue cinco tramos en los niveles de ventas.

De otro lado, si bien en El Salvador se consigna un impuesto general a los activos, tras este concepto subyace un conjunto complejo de tributos de dudosa incidencia sobre la eficiencia asignativa. El principal es un impuesto que registra alícuotas diferentes para la industria y para el comercio, las cuales coexisten con 16 rangos específicos para las actividades financieras. Tanto la base como la tasa son definidas por el municipio en base a siete factores vinculados a las características de las empresas y el balance financiero de las mismas (Zapata, 2002).

Cuadro 3
Estructura de los impuestos municipales, circa 2000

	Actividad económica	Propiedad inmueble	Vehículos automotores	Obras y construcciones	Otros	Total
Costa Rica	64,9	27,8	..	..	7,3	100,0
El Salvador	100,0	..	..	..	..	100,0
Guatemala	35,2	64,8	..	..	..	100,0
Honduras	66,0	21,3	..	..	12,8	100,0
Nicaragua	83,1	12,8	3,4	0,5	0,2	100,0
Panamá	61,8	..	27,2	10,8	0,1	100,0

Fuente: Perazzo (2002).

En síntesis, la proliferación de tasas diferentes, exenciones tributarias diversas, más el énfasis en el impuesto a la actividad económica en desmedro del impuesto a la propiedad, tienen sin duda un efecto perverso sobre la eficiencia asignativa, la cual se ve afectada en dos ámbitos muy claros. El primero es que los impuestos al ingreso – tanto sobre las empresas como sobre las personas – debiesen ser cobrados por el Gobierno Central. Ello no sólo en razón de las economías de escala resultantes de un cobro más centralizado, sino también por el peligro de generar guerras fiscales entre jurisdicciones. El segundo es que la asignación de recursos resultante del diseño tributario vigente, no parece estar basada en consideraciones técnicas sólidas.

La eficiencia del gasto municipal

Definición de una asignación competencial eficiente

El análisis del diseño de las legislaciones y de la correspondiente fortaleza institucional, permitiría construir una medida de la eficiencia del gasto municipal. Esto supone examinar la pertinencia y la precisión con que están definidas las funciones municipales, y los procedimientos técnicos establecidos en el proceso de asignación presupuestaria. En tal sentido, en esta sección se aplicarán dos criterios de evaluación. El primero examina la precisión con que las funciones municipales están definidas en la legislación. La premisa es que una mayor precisión inducirá un mayor grado de rendición de cuentas de los gobiernos locales frente a los electores (ver Anexo 2). Esta mayor rendición de cuentas, a su vez, estará asociada a una mayor eficiencia en el gasto municipal.

Un segundo criterio que permite explorar la eficiencia del gasto municipal, es la medida en que los gobiernos locales tienen participación en las esferas donde, a decir de la teoría y de la evidencia internacional, su concurso sería deseable. Estas áreas son las de la educación y la salud. Sin embargo, para que este criterio sea válido, aparte de la

participación municipal en estas esferas debe tenerse en cuenta también si éstos disponen de los recursos financieros, humanos e institucionales necesarios para atender estas tareas. Como sólo se dispone de información objetiva acerca de las competencias municipales en los sectores mencionados, se considerará que mientras mayores sean éstas, mayor tenderá a ser la eficiencia de sus erogaciones.

Las competencias municipales

A fin de analizar comparativamente el grado de precisión de las funciones municipales, en el Cuadro 4 se las clasifica en cinco categorías. Las funciones muy acotadas, ya sea por la precisión de su mandato, o por la delimitación competencial del municipio en torno a las mismas, serán agrupadas en la categoría 1. El tipo 2 está reservado para las funciones de fomento o difusión, en las cuales el municipio no es responsable exclusivo, pudiendo esta instancia de gobierno participar si así lo estima pertinente. La categoría 3 comprende las competencias que suponen la colaboración o contribución de los municipios en determinadas actividades junto con otras entidades. Las funciones de fiscalización, coordinación, regulación y control de metas y procedimientos, se incluyen en la categoría 4. Todas las restantes funciones – entre las que se encuentran las disposiciones generales del tipo “todas las demás funciones que establezca la Ley” – son incluidas en la categoría 5. El número de funciones en la categoría 1 respecto del total, será denominado índice de rendición de cuentas 1 (IRC1). La suma de las competencias agrupadas en las categorías 2 y 3 respecto del total, dará lugar al índice de rendición de cuentas 2 (IRC2). Una legislación que promueva la rendición de cuentas de los municipios – y, a través de esto, que favorezca la eficiencia del gasto municipal – debería exhibir un alto IRC1 y un bajo IRC2.

Cuadro 4
Competencias municipales, 2006

	Especificidad de las competencias ^a					Grado de rendición de cuentas		Competencias en educación y salud		IDF* ^f
Categoría/Índice	1	2	3	4	5	IRC1 ^b	IRC2 ^c	ICME ^d	ICMS ^e	
Costa Rica	..	..	..	..	..	0,00	1,00	0	0	0,0
El Salvador	6	8	29	29	3	0,20	0,30	1	2	1,1
Guatemala	11	2	15	15	1	0,73	0,13	3	2	7,1
Honduras	5	4	21	21	3	0,20	0,44	0	0	2,5
Nicaragua	22	7	24	24	1	0,63	0,20	0	3	5,7
Panamá	0	4	20	20	2	0,00	0,75	2	2	0,0
R. Dominicana	58	2	0	0	1	0,92	0,03	2	2	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación de cada país.

^a La categoría 1 corresponde a competencias exclusivas y/o específicas, la categoría 2 a competencias de fomento y difusión, la categoría 3 a competencias de colaboración y contribución, la categoría 4 a competencias de fiscalización y coordinación, y la categoría 5 a otras competencias.

^b Número de competencias tipo 1 como porcentaje del total de competencias municipales.

^c Número de competencias tipo 2 como porcentaje del total de competencias municipales.

^d Índice de competencias municipales en educación (número de competencias).

^e Índice de competencias municipales en salud (número de competencias).

^f IDF multiplicado por IRC1.

En cuanto a las competencias municipales en las áreas de educación y salud, el Cuadro 4 muestra el índice de competencias municipales en educación (ICME) y el índice de competencias municipales en salud (ICMS). Estos índices simplemente se construyen como el número de competencias municipales en cada área. Como se observa, Costa Rica y Honduras no consignan ninguna competencia de los municipios en estos sectores. Esto induciría a una menor eficiencia del gasto municipal en estos dos países. En el otro extremo, Guatemala presenta el mayor número de competencias municipales en educación y salud (3 y 2, respectivamente), seguido por República Dominicana y Panamá, que registran dos competencias en cada una de estas áreas. En cualquier caso, es claro que en ninguno de los países centroamericanos se le otorga demasiado protagonismo a los municipios en la provisión de estos servicios. Esto debilitaría la eficiencia del gasto municipal. Pese a esto, es previsible que en el futuro esta situación sea revertida, habida cuenta de las tendencias y demandas crecientes por una mayor descentralización observadas en todos los países. Sin embargo, como ya se mencionó, para que la mayor participación municipal en educación y salud conlleve una mejora en la eficiencia de su gasto, este proceso debe estar acompañado por el consiguiente fortalecimiento en sus capacidades financieras, institucionales y humanas³.

Finalmente, el Cuadro 4 muestra un índice corregido del IDF, denominado IDF*. Este se calcula como el IDF del Cuadro 1, multiplicado por el correspondiente IRC1 del Cuadro 4. Se interpreta como la proporción del gasto subnacional (IDF) potencialmente ejecutado en el marco de las competencias que componen el IRC1. Esto implica suponer que la medida real de DF es aquella definida en torno a las funciones municipales más claramente definidas, y respecto de las cuales hay verdadera rendición de cuentas del municipio frente a la comunidad. Como se observa, todos los países referidos exhiben un menor IDF* en comparación al IDF (Cuadro 1), siendo especialmente notables los casos de Costa Rica y Panamá, que registran IDF* iguales a cero, en razón de la ausencia total de compromisos específicos de los municipios en la esfera local de gobierno.

En el caso de Costa Rica, si bien el Artículo 170 de la Constitución Política representó un avance hacia un mayor grado de autonomía municipal, éste dejó pendiente la redacción y promulgación de una ley especial que definiera con precisión el alcance de las competencias municipales. Pese a que el código vigente a partir de 1998 asigna con razonable claridad las competencias administrativas del Consejo Municipal, no se definen las funciones de gobierno a nivel municipal. La Constitución se limita a señalar que los gobiernos municipales “son responsables por la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón”. No obstante este vacío legal, los municipios continúan ejecutando las funciones definidas en el código anterior (ver Anexo 2), las cuales incluyen servicios urbanos, manutención de calles y regulación económica local. Sin embargo, la ausencia de normas específicas sobre el particular, dificultan la asignación de valores a los índices definidos en el Cuadro 4. Ante esta situación, se le asignó el valor de de cero al IRC1, y de 1 al IRC2.

³ En realidad, este último punto se aplica de manera general para que la descentralización cumpla con todos los beneficios que potencialmente tiene para la sociedad en su conjunto.

En este contexto, Costa Rica aparece como particularmente centralista entre los países bajo análisis, hecho que se ve reforzado por la creación durante los años cincuenta y sesenta de un número importante de instituciones autónomas⁴, las cuales han sido un medio efectivo para profundizar la desconcentración de funciones específicas del Estado. Si bien éstas poseen autonomía administrativa y patrimonio propio, sus autoridades son nombradas por el Gobierno Central y sus funciones tienen alcance nacional. Como se mencionó en la tercera sección, la Constitución define que tales instituciones abarcan áreas tales como bancos e instituciones aseguradoras del Estado. Asimismo, la Asamblea Legislativa tiene la potestad de crear nuevos organismos de este tipo.

La debilidad jerárquica de los municipios en Costa Rica puede ilustrarse mediante el examen de algunas normas concretas que reducen explícitamente su autonomía. Por ejemplo, el Artículo 173 de la propia Constitución consagra la posibilidad de que los acuerdos alcanzados por el Consejo Municipal sean “vetados” o “recurridos” por terceros.

En virtud de la relativa debilidad y escasa precisión de la legislación municipal de Costa Rica, la Asamblea Legislativa elaboró el Proyecto de Ley 16.003, el cual define ocho competencias municipales propias y siete funciones compartidas con el Gobierno Central (Aguilar, 2006). Un aspecto innovador de esta propuesta, es que considera cuatro principios básicos de aplicación de la norma. El primero es que el proceso de descentralización descrito debe ser gradual y progresivo. En segundo lugar, que éste debe ser selectivo y proporcional, entendiéndose por esto el requerimiento de que los municipios deben ser evaluados en sus capacidades antes de que la transferencia de responsabilidades se concrete. Tercero, que la delegación de funciones debe hacerse en conjunto con los recursos necesarios para tal efecto. Finalmente, que este proceso debe evaluarse y concertarse entre las autoridades locales y la autoridad central, pudiendo haber una delegación total o parcial de funciones según sea el caso. De lo anterior se sigue que cada transferencia de competencias será materia de una ley específica, no habiendo por lo tanto una política homogénea de delegación de funciones a todos los municipios por igual. No obstante, los municipios continúan ejerciendo las funciones definidas en el Código Civil vigente hasta 1998.

En Honduras, por su parte, la Ley de Municipalidades vigente data de 1990, y detalla las competencias de este nivel de gobierno. Se enumeran en ésta 26 aspectos que pueden identificarse como funciones municipales, separadas entre “atribuciones” (Artículo 13) y “objetivos” (Artículo 14) del municipio. Mientras las llamadas atribuciones suman un total de 18, los objetivos son sólo ocho. Nada se menciona respecto del papel del municipio en la educación, sin perjuicio de la referencia al bienestar local como un fin que engloba diversas metas no señaladas explícitamente. En cuanto a la salud, al igual que en otros códigos municipales de los países analizados, la ley se limita a concederle al municipio un papel de coordinador en las tareas necesarias para preservar la higiene ambiental. Entre las atribuciones más genéricamente definidas, destaca – al igual que en otros países – la promoción de la industria, el comercio y el turismo. En cuanto a los llamados objetivos del municipio, éstos son deliberadamente amplios, concediéndole un compromiso global con el bienestar de la población de su jurisdicción y su medio ambiente.

⁴ Título XIV de la Constitución.

En el extremo opuesto se encuentra la legislación sobre competencias municipales en República Dominicana. La norma legal vigente data del año 1952⁵, y en ella se describe exhaustivamente la gama de atribuciones del municipio. Se definen 63 funciones, de las cuales 28 están referidas a diversos ámbitos del desarrollo urbano municipal, cubriendo aspectos tales como la regulación sobre el tipo de construcción legalmente permitida, las condiciones en que éstas deben realizarse, las funciones relativas a construcción y mantenimiento de aceras y calles, el establecimiento de límites urbanos, entre otras. La misma ley especifica más de una función específica en prácticamente todos los restantes ámbitos en que tradicionalmente intervienen los municipios, los que abarcan aspectos tan diversos como prevención de incendios, alumbrado público, regulación y construcción de líneas telefónicas, alcantarillado, cañerías subterráneas y agua potable, mataderos y mercados, cementerios, transporte y circulación de vehículos, abastecimiento y servicios básicos de la población, registro y catastro de bienes inmuebles, y otros más generales.

Si bien la legislación referida señala también que el municipio debe “crear, sostener y administrar *cuando lo estime necesario y útil*, escuelas y otros planteles de enseñanza, museos, parques, parques, zoológicos...”, este aspecto de la norma dista de ser taxativo en asignarle al municipio un papel trascendental en lo que a educación se refiere. Destaca también la ausencia de responsabilidades explícitas del municipio en la esfera de la salud, y la administración y financiamiento de la policía. De lo anterior se sigue que, si bien República Dominicana presenta un cuadro de gran precisión en la asignación de competencias municipales, el código respectivo contiene poca diversidad de funciones, observándose muchas disposiciones específicas que abordan un área competencial común. En lo que a educación se refiere, por ejemplo, la Ley 66 de 1997 establece que la educación (primaria y secundaria) estará inserta en una estrategia progresiva y gradual de descentralización. Sin embargo, en cada región del país hay una junta de educación y cultura, la cual opera como Órgano Ejecutivo del Gobierno Central. Ella está presidida por un director centralmente designado, e integrada por representantes de organizaciones regionales vinculadas a la educación y la cultura. Los municipios de la región expresan sus intereses a través de su representante en la Liga Municipal Dominicana. Una composición muy similar tienen los distritos de educación y cultura, los cuales ejecutan diversas funciones de planificación y supervisión a nivel local. Pueden estar conformados por uno o varios municipios, y deben integrar a un representante de cada uno de ellos como miembro del consejo. En consecuencia, a pesar del propósito expreso de la ley en cuanto a la estrategia de descentralización de refiere, los municipios participan sólo en forma indirecta en la gestión educacional.

En cuanto a Guatemala, la versión vigente del Código Municipal distingue entre competencias propias y delegadas de los municipios. Las primeras suman un total de 15, entre las cuales se encuentran las relacionadas a la salud preventiva y la educación. Sin embargo, estas competencias deben ejercerse en forma compartida con el respectivo Ministerio, por medio de la suscripción de un convenio. Igualmente genéricas son las funciones indicadas como de promoción, entre las que se incluye la gestión de parques y recursos naturales. Una situación opuesta en lo que a precisión competencial se refiere, la exhibe la función de prestación del servicio de policía local, respecto del cual el Artículo

⁵ Ley 3455 sobre Organización Municipal.

79 del referido código establece que si el municipio lo estima pertinente puede en efecto organizar su propio cuerpo de policía local, el cual estaría bajo las ordenes del alcalde. Asimismo, la norma indica expresamente en su artículo 70 el alcance de las llamadas competencias delegadas, las cuales serán ejercidas por el municipio por “delegación en los términos establecidos por la ley, los convenios correspondientes y en función de la capacidad de gestión municipal”. En la esfera particular de la educación y la salud, el concepto de descentralización se encuentra también presente en la Ley del Organismo Ejecutivo (Ley 114-97), el cual es oficialmente responsable del proceso de descentralización. Según esta norma, este organismo debe promover la autogestión educativa y la descentralización, administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de apoyo a la educación y el sistema de becas. Otro tanto sucede en cuanto a la salud, área en la cual la ley referida indica que el Organismo Ejecutivo debe administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación, promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud.

De otro lado, la normativa vigente en Panamá concede al municipio un papel esencialmente administrativo. El Código Municipal en su Artículo 17, habla de las competencias exclusivas del Consejo Municipal. La sola mención de este organismo como unidad responsable refrenda la débil situación del municipio como unidad de gobierno. Las funciones referidas en el artículo mencionado son en verdad administrativas, y dicen relación con la aplicación y elaboración de reglamentos, creación de empresas mixtas con el sector privado, y otras similares. Las funciones propiamente del Gobierno Municipal son 12, y están definidas en el Artículo 18 del mismo código. Ninguna de tales funciones establece competencias claras para el municipio. Cuatro de ellas hablan de fomentar o difundir, mientras que cinco le asignan al municipio la tarea de colaborar, contribuir o cooperar en actividades bastante genéricas. No hay en el código referido ninguna función expresamente orientada a la educación o a la salud. Sólo se menciona la labor de colaboración que el municipio tendría en la manutención de escuelas y otros establecimientos vinculados a la cultura. Las restantes funciones son aún más vagas e imprecisas. La Constitución establece que el Estado complementará la gestión municipal en casos de epidemia, grave alteración del orden público, u otros motivos de interés general.

Al menos desde el punto de vista formal, la definición de competencias municipales y la jerarquía asignada a este nivel de gobierno en la Constitución de Nicaragua, lo ubican como el país con el marco institucional más claro y definido de la región. La autonomía municipal fue refrendada en la reforma constitucional de 1995 y la posterior promulgación del nuevo Código Municipal en 1997, el cual avanzó en la dirección de acotar y precisar las competencias municipales. Dicho código contempla trece funciones generales, las cuales se encuentran detalladas en 35 acápite específicos. De estos últimos, 20% puede clasificarse como funciones de fomento o colaboración, mientras que otro 20% está muy acotado en torno al municipio. No obstante el mejor diseño de la normativa vigente, los municipios no poseen competencias en la esfera educacional. Solo se mencionan diversas manifestaciones de la cultura, en las cuales el municipio debe impulsar y fomentar ciertas actividades. El papel del municipio en materia de salud sólo aparece mencionado en su dimensión sanitaria, y marginalmente como coordinador de la construcción y mantenimiento de puestos de salud urbana y rural.

Finalmente, el Código Municipal de El Salvador data de 1986, habiendo experimentado reformas en 1999 (FUNDAUNGO, 2000) y en diciembre de 2005. De las 30 funciones vigentes, hay nueve que son claramente compartidas con el Gobierno Central, habiendo sólo seis (20% del total) que pueden clasificarse como exclusivas. Las funciones compartidas incluyen áreas tan generales como salud, educación, desarrollo comercial e industrial, y el impulso al turismo, las artes y la ciencia. Otras se relacionan con la regulación y la fiscalización de recursos naturales, y con la conciencia cívica y democrática de la población. Otra función compartida muy general es la de planificación, ejecución y mantenimiento de servicios básicos que benefician al municipio, y aquella que asigna como función lo propio de la vida local o que le atribuyen otras leyes. Atendiendo a su gran generalidad, y en algunos casos a la carencia de un ámbito funcional claro, estas nueve funciones compartidas – y muy en particular las últimas dos mencionadas – son una potencial fuente de conflicto entre niveles de gobierno, a la vez que reducen sustancialmente el grado de rendición de cuentas exigible a la autoridad local.

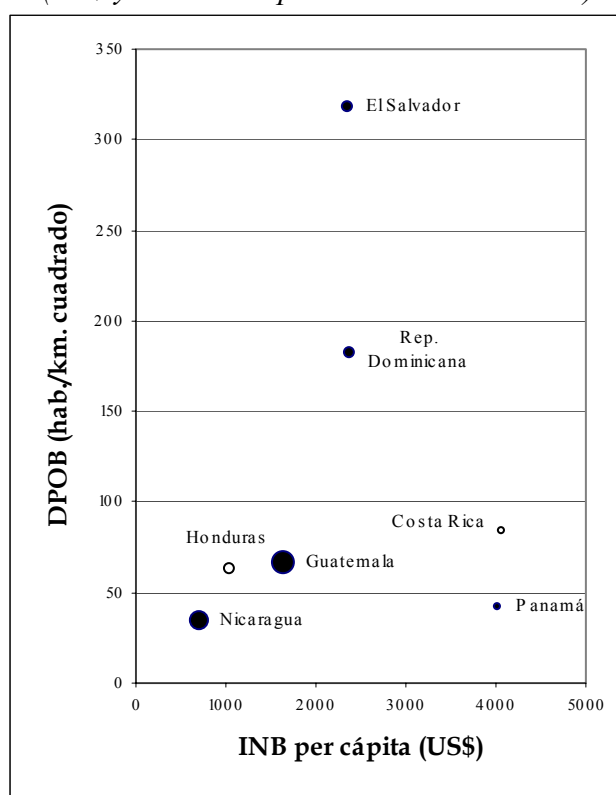
Asimismo, entre las funciones clasificadas como de fiscalización, coordinación y regulación, cabe destacar aquella vinculada con la regulación del transporte de pasajeros. Siendo esta una actividad típicamente generadora de externalidades – dado los evidentes efectos sobre otros municipios – parece pertinente radicar su ejecución en un nivel más alto de gobierno. Si bien esta facultad del municipio debe ser interpretada en conjunto con las disposiciones sobre la materia definidas por la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, según la cual el municipio no tiene atribuciones sobre temas relativos a nuevas líneas y rutas – sino sólo en materias vinculadas a terminales y lugares ocupados por vehículos de transporte colectivo – se debe señalar que su inserción en el Código Municipal es vaga y susceptible de interpretaciones (FUNDAUNGO 2000). En cuanto al área de salud, a pesar de que aparece explicitada en el marco de las actividades de promoción municipal, no se indica qué nivel es aquel sobre el cual el municipio tiene ingerencia. En educación, los municipios en El Salvador sólo tienen una función de promoción, lo cual es una vez más vago e impreciso. Adicionalmente, queda abierta la real participación de los municipios en el financiamiento de la Red Nacional de Salud, y el verdadero alcance del nivel local en temas tales como saneamiento de aguas, prevención de plagas, atención de urgencia, entre otras. De este modo, la vaga definición competencial en estos y otros ámbitos permite anticipar que el esfuerzo del Gobierno General en la ejecución de dichas funciones será inevitablemente subóptimo respecto del interés colectivo.

Consistencia institucional y eficiencia municipal

Un análisis gráfico de los indicadores de eficiencia en conjunto con factores de contexto inherentes a cada país, puede arrojar luces acerca de la coherencia institucional de los países analizados. El tamaño de los rombos sombreados en los gráficos 3 al 5 es proporcional al valor del IDF* del país correspondiente (Cuadro 4). En aquellos países donde el nivel local no posee competencias ni en salud ni en educación (Costa Rica y Honduras), el rombo respectivo no aparece sombreado. En el Gráfico 6, el tamaño de los cuadrados sombreados asociados a cada país, depende positivamente del grado de precisión con que se establecen las competencias en salud y en educación en el respectivo Código Municipal. Nuevamente, en los casos de Costa Rica y Nicaragua, los cuadrados correspondientes no aparecen sombreados debido a la razón antes mencionada.

Bajo la premisa de que tanto el ingreso por habitante (INB *per cápita*) como la densidad poblacional (DPOB) afectan positivamente el nivel óptimo de DF, el Gráfico 3 debiese mostrar a los países con mayor IDF* más alejados del origen, y a una distancia aproximadamente equivalente de los ejes (cerca de la recta de 45 grados). Como se observa, Costa Rica, Panamá y El Salvador contradicen esta predicción. Mientras que los dos primeros países registran un ingreso por habitante compatible con un mayor grado de descentralización, El Salvador exhibe una densidad poblacional demasiado elevada con relación a su descentralización efectiva. En la orilla opuesta, Nicaragua y Guatemala aparecen como los países más descentralizados del grupo, no obstante su bajo ingreso por habitante y su reducida densidad poblacional.

Gráfico 3
Descentralización fiscal, ingreso por habitante y densidad poblacional
(US\$ y habitantes por kilómetro cuadrado)

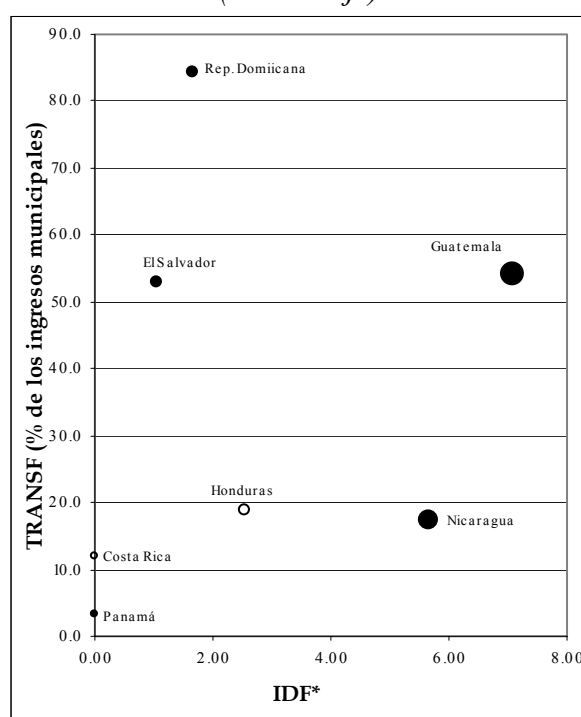


Fuente: Elaboración propia en base a información de los cuadros 1 y 4.

Otro factor que permite evaluar la orientación institucional de los países analizados, es la relación entre la proporción del financiamiento municipal explicado por las transferencias del Gobierno Central (TRANSF), y el grado efectivo de descentralización fiscal (IDF*). Ello revela la consistencia entre recursos transferidos y competencias asignadas a los municipios. El Gráfico 4 muestra la relación entre IDF* y la participación de las transferencias en los ingresos municipales. Una política coherente en este sentido ubicaría a los países sobre la recta de 45 grados. Como se aprecia, Guatemala y Honduras aparecen como los países con mayor coherencia institucional en la región. Por su parte, República Dominicana y El Salvador muestran excesivas transferencias para su nivel de

IDF*, sucediendo lo opuesto en Nicaragua, donde estos recursos aparecen como insuficientes dadas las numerosas competencias asignadas a los municipios. En los casos de Costa Rica y Panamá, estos países se ubican sobre el eje vertical debido a que registran valores para el IDF* iguales a cero.

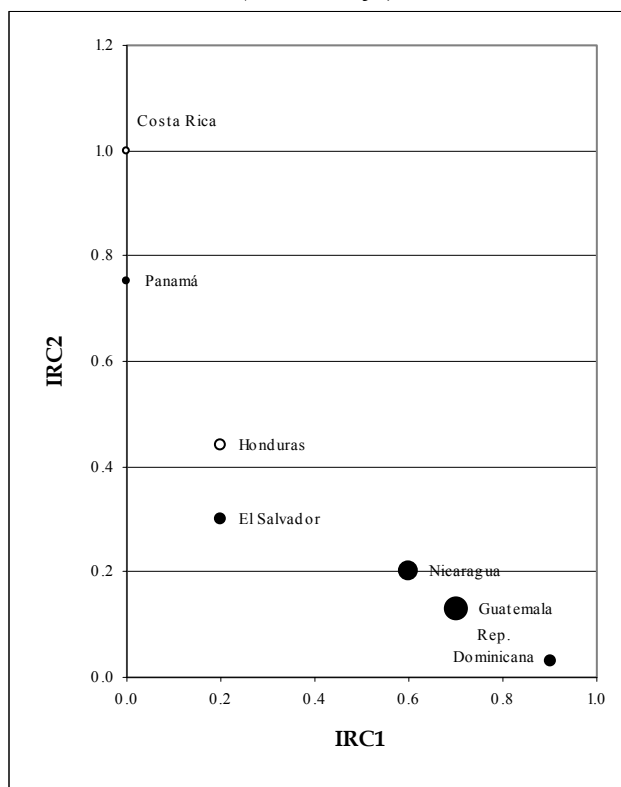
Gráfico 4
Descentralización fiscal efectiva y transferencias a los municipios
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información de los cuadros 2 y 4.

El Gráfico 5 ilustra otro aspecto de esta problemática, a saber, la comparación entre las competencias municipales específicas versus las genéricas. En este caso, Costa Rica y Panamá se ubican sobre el eje vertical debido a la nula asignación de competencias específicas a los municipios (IRC1 igual a cero) combinada con un mandato muy amplio y genérico en la definición de las funciones municipales (alto IRC2). En el otro extremo, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana destacan por registrar escasas funciones generales *vis-a-vis* competencias municipales específicas.

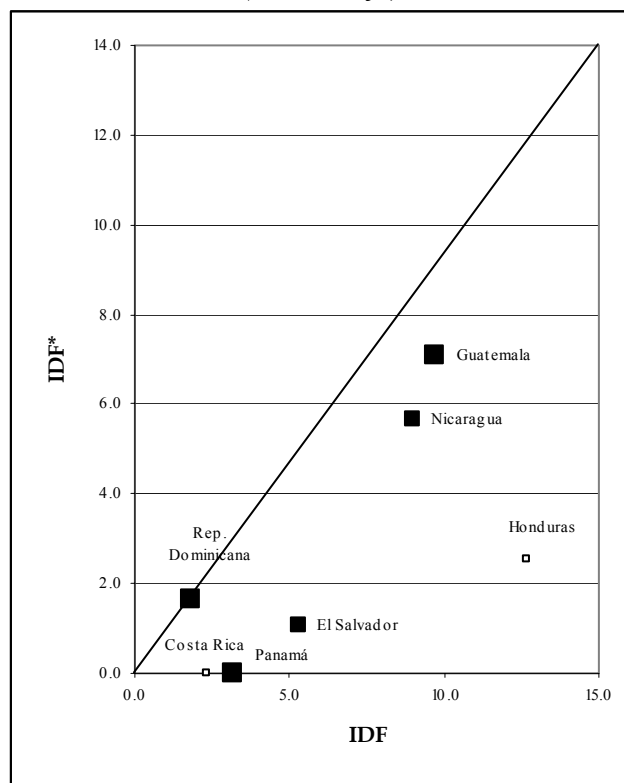
Gráfico 5
Precisión de las competencias municipales
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Cuadro 4.

Finalmente, otro aspecto interesante es la coherencia entre el esfuerzo descentralizador – medido mediante la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del Gobierno General (IDF) – y el nivel de descentralización efectiva, medida por IDF*. Mientras menores sean las desviaciones entre IDF e IDF*, esta coherencia será mayor, de modo que sería deseable que los países se ubicaran sobre la recta de 45 grados en el Gráfico 6. Como se observa, entre los países que más se alejan de esta situación, se encuentran nuevamente Panamá, Costa Rica y El Salvador, a los cuales se suma en este caso Honduras, país donde los municipios no poseen competencias en las áreas de salud y educación. En contraposición, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala, exhiben menores desviaciones entre los valores de IDF e IDF*.

Gráfico 6
Descentralización fiscal observada y efectiva
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información de los cuadros 1 y 4.

En síntesis, a partir de los gráficos 3 al 6 el país que muestra mayores fortalezas en los distintos aspectos analizados es Guatemala, seguido de Nicaragua y de República Dominicana. En el segundo país, su punto débil se encuentra en las insuficientes transferencias a los municipios para su nivel efectivo de descentralización (Gráfico 4). En contraposición, República Dominicana observa excesivas transferencias, así como un menor nivel de descentralización efectiva que los otros dos países mencionados. Por su parte, Costa Rica y Panamá presentan las mayores debilidades, esencialmente debido a la ausencia de competencias municipales específicas en su normativa (IRC1 e IDF* iguales a cero).

En el caso de Honduras, se observa un nivel de descentralización consistente con su nivel de ingreso por habitante y su densidad poblacional (Gráfico 3), así como sintonía entre las transferencias a los municipios y su nivel efectivo de DF (Gráfico 4). Sin embargo, manifiesta una insuficiente definición de competencias municipales específicas (Gráfico 5), lo que explica sustanciales desviaciones entre IDF e IDF* (Gráfico 6). Adicionalmente, los municipios hondureños carecen de competencias específicas en las áreas de educación y salud.

Por último, en El Salvador las transferencias del Gobierno Central a los municipios parecen excesivas para su nivel de descentralización efectiva (Gráfico 4), y la insuficiente definición de competencias municipales específicas (bajo IRC1) determina que, al igual que en Honduras, las discrepancias entre IDF e IDF* sea importante (Gráfico 6).

Participación ciudadana

La legislación centroamericana sobre la materia da cuenta de un esfuerzo importante por incorporar en el diseño de las políticas públicas – en especial aquellas implementadas a nivel municipal – un componente explícitamente participativo. Varios países de la región han promulgado leyes especiales para tal efecto, o han introducido en la propia normativa municipal la figura de instancias de participación ciudadana. Al menos en su concepción legal, estas instancias pretenden responder a las aspiraciones locales. Sin embargo, este fenómeno es relativamente reciente, y ha sido acicateado por la firma de acuerdos de paz en los países que vieron terminar sus conflictos armados internos en años recientes (Guatemala, El Salvador y Nicaragua).

En el caso de Costa Rica, cabe señalar que los alcaldes son elegidos democráticamente solo a partir de 2002. Por su parte, los ciudadanos cuentan con tres mecanismos de participación local, establecidos en el Código Municipal. En primer lugar, existen las consultas populares, que son el cabildo, el plebiscito y el referéndum. El primero tiene naturaleza consultiva, y puede ser convocado por el Consejo Municipal en la forma de una asamblea de vecinos que hacen saber sus demandas e inquietudes sobre un tema específico. En cuanto al plebiscito, éste sí posee carácter resolutivo, pudiendo ser convocado por el alcalde para resolver problemas comunitarios puntuales. Por último, el referéndum representa una consulta realizada a los vecinos y ratificada por el Consejo Municipal. El segundo mecanismo de participación ciudadana son las audiencias públicas, que contemplan la participación de los vecinos en audiencias específicas, comisiones de trabajo y sesiones del consejo. El tercer mecanismo son los consejos de distrito, que son órganos de colaboración y vigilancia de la actividad municipal en el respectivo distrito.

En 2003 se aprobó en Nicaragua la Ley de Participación Ciudadana, en virtud de la cual se institucionalizan los comités de desarrollo municipal. Si bien estas instancias se definen como consultivas, permiten a las comunidades locales expresarse sobre prácticamente todos los ámbitos pertinentes de la gestión municipal. Ello incluye tanto aspectos de fiscalización, como también la evaluación y desarrollo de propuestas de la comunidad en materia de infraestructura y cualquier proyecto de beneficio comunitario. La ley establece que el propio plan de desarrollo municipal y el plan de inversión de cada gobierno local, deben ser consultados con el Comité de Desarrollo Municipal respectivo antes de ser aprobado. También se encuentra consagrada la figura de asociaciones de pobladores, las cuales están llamadas a informarse acerca de las necesidades, problemas y aspiraciones de pequeños grupos de residentes al interior de cada jurisdicción. Estas se conectan con el municipio a través de un delegado municipal, el cual canaliza las propuestas e inquietudes emanadas en dichas instancias.

En el caso de Honduras, el Reglamento de la Ley de Municipalidades de 1990 consagra la figura del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), el cual constituye la instancia de participación ciudadana con raíces más profundas en las aspiraciones y necesidades locales. Se trata de un organismo técnico consultivo, integrado por representantes de “las fuerzas vivas de la población”, nombrados por el propio Consejo Municipal. Sus funciones de colaboración incluyen prácticamente todos los ámbitos del desarrollo local, entre los cuales se mencionan explícitamente la evaluación de planes de desarrollo urbano, reordenamiento administrativo, elaboración de presupuestos, asesoramiento en convenios con el Gobierno Central, y generación de vínculos entre el municipio y la comunidad. En su condición de instancias asesoras, las resoluciones emanadas de estos consejos son remitidas al Consejo Municipal para “su conocimiento y demás fines”. La conformación de los CDM ha sido lenta y progresiva, lo que dio lugar a que en una primera etapa sólo algunos municipios lograran constituirlos (Chávez 2003). Similar dinámica de implementación han tenido los cabildos abiertos, también consagrados en la referida ley, los cuales deben convocarse al menos cinco veces al año. No se establece la forma de organización de tales cabildos, por lo cual se observan diversas modalidades de organización en distintos segmentos de la sociedad.

En Panamá, la propia Constitución explicita la existencia de los llamados corregimientos, los cuales se constituyen en el nivel de gobierno más descentralizado del país. Los propios consejos municipales están integrados por representantes de los corregimientos al interior del distrito. La Constitución define también que en cada corregimiento habrá una Junta Comunal, la cual está abocada al desarrollo de la comunidad y la solución de sus problemas. Dicha junta estará presidida por el corregidor, y a ella se integrarán representantes de la comunidad elegidos en una modalidad no definida. En la práctica, los municipios tienen un papel esencialmente administrativo, puesto que incluso la conformación del Consejo Provincial, nivel intermedio entre el Poder Ejecutivo y el municipio, está integrado por los representantes de los propios corregimientos al interior de la provincia, los cuales son los únicos que poseen voz y voto.

En Guatemala se observa con mucha nitidez la vinculación entre los Acuerdos de Paz de 1996 y el compromiso de profundizar la democracia a través de la descentralización. Ello se manifiesta en la promulgación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en 2002, la cual define el Sistema de Consejos de Desarrollo, instrumento llamado a constituirse en un medio de “participación y representación de los pueblos mayas, xinca y garifuna, y de la población no indígena”. Su función general se orienta hacia la ejecución de políticas, planes y programas de gobierno, contemplándose un consejo por cada uno de los niveles de gobierno en un espectro que cubre desde el Consejo Nacional hasta los consejos comunitarios. Su composición debe dar cabida a todos los grupos organizados representantes de etnias, agrupaciones campesinas, industriales, comerciales y de trabajadores en general. El propio texto de la norma refrenda el compromiso con la descentralización, al establecer como una de las funciones de todos los consejos – con la excepción del nivel comunal – la de promoverla. Concede, además, la mayor jerarquía al Consejo Comunal, el que está integrado directamente por los miembros de la comunidad y un organismo de coordinación, siendo el nivel más descentralizado en la escala de participación.

Las instancias de participación comunal en El Salvador fueron revisadas en la última modificación al Código Municipal en 2005. La normativa vigente distingue nueve canales de participación local, quedando expresamente establecido que las materias tratadas en el Consejo Municipal (CM) pueden ser objeto de una consulta popular, si ésta es solicitada por al menos 10% de los residentes del municipio. Si la participación en tales consultas alcanza por lo menos al 35% de los vecinos, el CM debe acatar la voluntad de la mayoría de residentes expresada en las urnas. Otra instancia digna de ser mencionada, son las asociaciones comunales, las cuales tienen personalidad jurídica, pueden ser conformadas con un quórum mínimo de 25 miembros de la comunidad, y están llamadas a participar en la discusión de todos los temas económicos y sociales de interés colectivo. Finalmente, vale la pena reiterar el papel asignado a la participación ciudadana como elemento facilitador de la rendición de cuentas sobre la gestión del Gobierno Municipal, elemento que fue también incorporado en la última modificación del Código Municipal.

Finalmente, la Ley de Organización Municipal de República Dominicana reconoce al Distrito Municipal como la organización de base más cercana a los intereses locales. Cada municipio puede contar con uno o más distritos municipales, cada uno de los cuales tendrá una Junta Municipal presidida por un jefe de distrito. Las decisiones de los distritos municipales no pueden oponerse a los acuerdos adoptados por los municipios (ayuntamientos).

Es importante mencionar la experiencia de presupuestos participativos en algunos países de la región. Tal vez el caso más documentado en la región sea el de San Salvador, ciudad en la cual el Consejo Municipal acordó promover a partir de 2001 el uso del presupuesto participativo, el cual fue implementado con amplia participación ciudadana. Otras experiencias interesantes se observan en Nicaragua y Guatemala, países en los cuales la participación ciudadana a través de organizaciones de base, ha sido un ingrediente muy significativo en la legislación municipal promulgada recientemente. Finalmente, cabe mencionar el proceso observado en algunos municipios de la zona central de República Dominicana entre agosto y noviembre de 2003. Esta experiencia se focalizó en la priorización de inversiones locales, cuya ejecución fue aprobada en el marco de un proceso articulado de participación comunitaria (García, 2003).

Si bien la evaluación formal de la implementación de los presupuestos participativos a nivel municipal de la región es aún escasa y poco sistemática, la experiencia de Guatemala ha sido en general considerada como poco exitosa, dada la carencia de una adecuada representatividad en los consejos de desarrollo local, instancia llamada a capturar los intereses locales. Muchos municipios aún carecen de tales consejos, y en los casos en que realmente existen, sus integrantes suelen no representar fielmente los intereses de la comunidad. Un diagnóstico semejante ha sido documentado en la experiencia de Nicaragua, respecto de la cual se ha vuelto a poner en tela de juicio la representación de la comunidades de base, y el carácter caótico e improductivo de los cabildos y asambleas locales (Ortega Hegg, 2003). Cabe observar que el uso efectivo de este instrumento en beneficio de la comunidad, exige condiciones de capital social, competencia profesional de los funcionarios municipales, tamaño adecuado de los municipios, dotación adecuada de recursos, plataforma legal y descentralización política, que no siempre se encuentran a nivel local (Goldfrank, 2006).

Los fondos de inversión social

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) suelen contener definiciones acerca de sus objetivos, en función de los cuales orienta a la inversión pública. En el caso de los países centroamericanos, estos sistemas están gobernados ya sea por propósitos globales de desarrollo – como en los casos de Costa Rica y El Salvador – o bien por metas más precisas definidas en la normativa. Más allá de los criterios redistributivos que pudieran perseguir algunos proyectos de inversión, lo cierto es que existe amplio consenso acerca de que todos los proyectos efectivamente implementados deben cumplir con ciertos requisitos en términos de su rentabilidad social. De allí la vital importancia de los procesos de evaluación social de proyectos que desarrollen los SNIP. Mediante esta evaluación, se logra establecer un estándar mínimo objetivo en torno a los beneficios y costos de cada proyecto, concentrando la decisión política sobre la ejecución sólo en el conjunto de proyectos debidamente evaluados que satisfacen los criterios mínimos establecidos.

Inmersos en la problemática general de los SNIP, se encuentran los llamados fondos de inversión social (FIS), los cuales hicieron su aparición en América Latina a inicios de los años noventa. Ello coincidió con la creciente necesidad de abordar explícitamente el problema de la pobreza, tanto por efectos de una creciente toma de conciencia sobre el particular, como por el impacto de las guerras civiles que sufrieron varios países centroamericanos y el efecto de algunos programas de ajuste estructural implementados a inicios de la década de 1990.

De este modo, el rasgo característico de los FIS es su énfasis en la atención a los grupos más vulnerables de la sociedad. En el contexto centroamericano, a veces estos coinciden con comunidades étnicas específicas, las cuáles ofrecen una problemática singular en relación al resto de la población vulnerable. En concreto, los FIS son fondos destinados al financiamiento de pequeños proyectos de inversión de orientación social, cuyos beneficiarios son comunidades pobres. La implementación de estos proyectos suele involucrar a los municipios, así como a organizaciones no gubernamentales (ONGs) o directamente a pequeñas comunidades (OEA, 2002). En algunas ocasiones, estos fondos han sido el mecanismo de respuesta de los gobiernos frente a desastres naturales, tales como el Huracán Mitch de 1998 o los terremotos de El Salvador en 2001.

En el caso del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), éste se define como un organismo destinado a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados en el área rural y urbana. Es interesante señalar que la ley que crea el FHIS, expresa que tal objetivo deberá realizarse mediante el uso de instrumentos que promuevan la descentralización, el fortalecimiento local y la corresponsabilidad de los diferentes actores de la sociedad civil. La misma norma señala que el FHIS deberá capacitar técnicamente a las municipalidades en “las funciones y responsabilidades a transferir”, tarea realizada por la Dirección de Fortalecimiento Municipal de este organismo. No obstante la participación municipal en el ciclo de proyectos del FHIS, el alcance del llamado nivel local en la implementación de algunos programas, incluye también a organizaciones comunitarias, ONGs, e incluso la iglesia. Existen varios proyectos en operación. El Programa Nuestras Raíces se orienta a la construcción de caminos de acceso en beneficio de comunidades étnicas específicas, cuya conformación

suele coincidir con el propio municipio. El mismo programa también asigna recursos a empresas e infraestructura comunitaria (desagües, dengues), y al financiamiento de las cajas rurales y municipales, las cuales otorgan microcréditos a sus socios (Renshaw, 2001). También están el Programa de Infraestructura Rural (PIR), el Programa de Agua y Saneamiento (PAS), el Programa de Escuelas Saludables y el Programa Barrio-Calidad, todos los cuales proporcionan apoyo en el desarrollo de la infraestructura comunitaria. Los proyectos específicos son solicitados por los municipios o mancomunidades (asociaciones de municipios), los cuales pueden ser responsables de la contratación de la preinversión, ejecución, y supervisión (PIR), o pueden manejarse centralizadamente (PAS). En el caso del Programa Barrio-Ciudad, los proyectos pueden ser financiados ya sea a través de donaciones del programa en base a un plan integrado de la comunidad, o mediante un crédito bancario solicitado por el municipio. El FHIS ofrece también dos programas asistenciales, los cuáles están destinados a grupos con riesgo de salud y alta vulnerabilidad social. Estos son el Programa FIDA y el Combate al Mal de Chagas.

Una orientación semejante posee el FIS de Guatemala, el cual contempla como objetivos explícitos la intermediación financiera, la asesoría técnica y el fortalecimiento del capital social de las comunidades locales pobres. Esto está inmerso en el propósito de colaborar en la modernización del Estado y la descentralización. La información oficial del Gobierno de Guatemala registra cuatro fondos sociales. El Fondo de Tierras está destinado a conceder crédito para la obtención de tierras por parte de familias afectadas por la guerra civil, estando esta misión inmersa en los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz de 1996. También existen fondos sociales específicos en áreas tales como desarrollo rural y agrícola, educación, salud, medioambiente, vivienda y tecnología. Sin embargo, a excepción del Fondo Social de Desarrollo Comunitario, los demás programas de inversión social se vinculan muy poco con el municipio (Pinto, 2001).

En El Salvador existe el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), cuyos recursos provienen de fuentes externas en la forma de donaciones y créditos, así como del mismo Gobierno. Los fondos se asignan en función de tres criterios alternativos: proyectos específicos, transferencias y concurso de fondos. En la mayoría de los casos, el FISDL exige una contraparte financiera por parte del beneficiario a fin de entregar los recursos, aspecto que incide en la probabilidad de ganar un proyecto local. Los beneficiarios pueden ser municipios, ONGs, organismos comunales de base o una combinación de estos. Un rasgo distintivo en la asignación de fondos de inversión a través del FISDL, es que ninguno de los criterios de asignación definidos en él responde a una evaluación social de cada proyecto técnicamente ejecutada.

Conclusiones

El contexto centroamericano exhibe una fuerte reminiscencia de la experiencia vivida durante la guerra civil en algunos países de la región, y el compromiso adquirido en el marco de los acuerdos de paz por avanzar hacia sociedades más participativas. Las normas constitucionales y leyes ordinarias formuladas a partir de la segunda mitad de los años noventa, tienen un claro sesgo pro descentralizador, como forma de integrar a las comunidades de base – y en particular las etnias locales – al debate en torno a la pertinencia de las políticas públicas y los programas de gobierno.

Si bien la descentralización como medio para fortalecer la eficiencia del Estado en la provisión de servicios públicos, no se encuentra explícita en el mensaje político de la región, en años recientes se observa una evidente voluntad de avanzar hacia el fortalecimiento de las finanzas locales. Ello se expresa, entre otros factores, en la introducción de mecanismos de transferencias desde el Gobierno Central en beneficio municipal. Esto ha significado un importante incremento en los recursos disponibles en los niveles locales de gobierno. Sin embargo, también ha hecho patente la debilidad de los municipios centroamericanos para generar ingresos propios.

Al medir la descentralización fiscal a partir de la participación del gasto subnacional en el gasto del Gobierno General, Centroamérica aparece como una región bastante centralizada en el contexto mundial. Destacan los casos de Costa Rica, Panamá y República Dominicana, donde estas participaciones no superan 3,2%. Una versión corregida de este mismo indicador, en el cual se integran el gasto subnacional y el grado de precisión del mandato legal que define las competencias locales, acusa una situación de extrema centralización del gasto público en Costa Rica y Panamá, y un panorama más favorable en Guatemala y Nicaragua.

Con base en la hipótesis de que un mayor ingreso por habitante debiese favorecer un mayor grado de descentralización fiscal, Costa Rica y Panamá ratifican sus menores niveles relativos de descentralización. No obstante su relativamente alto ingreso por habitante, estos dos países exhiben un bajo nivel de descentralización. Si se acepta la hipótesis de que mientras mayor es la densidad poblacional de un país, mayor debiera ser su grado de descentralización, El Salvador y República Dominicana aparecen claramente rezagados en este último aspecto. En contraposición, tanto Nicaragua como Guatemala exhiben mayor grado de descentralización en la región, a pesar de registrar menor ingreso por habitante y densidad poblacional.

Los sistemas de transferencias desde el Gobierno Central a los municipios en Centroamérica exhiben un curioso grado de similitud. Todos los países analizados registran algún tipo de disposición legal – en algunos casos consignados en la propia Constitución – que reserva un porcentaje preestablecido del presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos locales. Cabe señalar que en los casos de República Dominicana y El Salvador, el organismo público que transfiere estos recursos, ha operado como intermediario con la banca privada en la canalización de créditos a los municipios. Esto constituye un elemento no deseable del sistema, toda vez que genera riesgo moral en el comportamiento municipal y puede incentivar el excesivo endeudamiento de los gobiernos locales.

De otro lado, los ingresos propios municipales en Centroamérica presentan diversas debilidades respecto de lo que se podría definir como la norma en esta materia. Una primera es el bajo peso relativo del impuesto a la propiedad, el cual posee características muy deseables para ser administrado y cobrado por el nivel municipal de gobierno. Una segunda es la excesiva importancia, y compleja estructura, que presenta el impuesto sobre la actividad económica. Casi todos los países exhiben varias categorías de este mismo tributo, dentro de las cuales distinguen alícuotas diversas y numerosas excepciones a la regla general. Los impuestos locales en la región, son claramente distorsionadores y presentan un bajo grado de coordinación con la estructura tributaria nacional.

La eficiencia del gasto municipal puede medirse a través del grado de precisión de las normas que definen las funciones de este nivel de gobierno y, complementariamente, en base a una comparación entre la evidencia empírica disponible – la cual consagra los beneficios de eficiencia emanados de la mayor descentralización en las áreas de educación y salud – y la propia realidad centroamericana. Este ejercicio permite constatar que la legislación vigente en la región, es en general vaga e imprecisa en la asignación de competencias municipales. Asimismo, ninguno de los países analizados concede a los gobiernos locales funciones claras y definidas en materia de educación y, menos aún, de salud. Las escasas menciones sobre la materia, conciben al municipio como un promotor de la educación y/o un colaborador con las autoridades centrales en la esfera de la salud, ámbito este último que usualmente aparece mencionado en el marco del papel de higiene ambiental desarrollado por el nivel local. Costa Rica y Honduras son los únicos países de la región que no registran competencias municipales explícitas en las áreas de educación y/o salud.

Al comparar las transferencias que reciben los municipios de parte del Gobierno Central (como porcentaje de sus ingresos totales) con las competencias asignadas a los gobiernos locales, Guatemala y Honduras aparecen como los países con mayor coherencia entre estos dos aspectos. Por su parte, República Dominicana y El Salvador registran excesivas transferencias para las funciones municipales. En contraposición, Nicaragua observa transferencias insuficientes para las competencias asignadas.

Otro aspecto a destacar es que desde los años noventa, los países de la región han desplegado un importante esfuerzo por fomentar la participación ciudadana, en particular en lo referente a las políticas públicas desarrolladas e implementadas a nivel municipal. Ello se expresa en el hecho de que varios países han promulgado leyes especiales para tal efecto, o han introducido en la propia normativa municipal, la figura de instancias de participación ciudadana. Al menos en su concepción legal, estos espacios pretenden recoger lo más específico y profundo de las aspiraciones locales. La expresión concreta de este mandato se ha expresado, entre otros factores, en los llamados presupuestos participativos. Si bien esta instancia de participación ha estado inserta en una activa campaña democratizadora de la vida política regional, los resultados obtenidos dan cuenta de múltiples dificultades en la aplicación de estos instrumentos.

Por último, los fondos de inversión social en Centroamérica, ofrecen una variada gama de mecanismos de ayuda en el combate a la pobreza. Su rasgo fundamental es que, en general, la asignación de los recursos no se realiza en base a un proceso de evaluación social de proyectos. En cambio, los fondos se distribuyen en base a las demandas locales, las cuales suelen capturarse a través de la conformación de comités locales, asambleas y juntas de vecinos. Esto conlleva el peligro de que los recursos referidos sean cooptados por grupos de interés locales, incluso asociados a intereses políticos partidistas.

Referencias

- Aguilar, J. (2001). "Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n. 40-41, pp. 15-59.
- Artana D., S. Auguste, J. L. Bour, F. Navajas, M. Panadeiros y R. Guzmán (2006). "El gasto público en República Dominicana". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-011. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chávez, B. M. (2003). "Honduras: descentralización y visión de país". Colección Visión de País 12. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CIEN (2001). "La distribución de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades: evaluación y propuestas". Ciudad de Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- _____ (2003). "Por una política efectiva de descentralización. El marco legal de la descentralización: ¿facilitador u obstaculizador del proceso?". Ciudad de Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Delegación de Guatemala (1998). "La reforma de la administración municipal en Guatemala". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n. 34-35, pp. 43-71.
- Eguino, H. (2002). "Ingresos municipales en Centroamérica. Notas sobre la situación actual y perspectivas de modernización". En H. Eguino, J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo, eds., *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- Figuerola de Jain, R. (2001). "La descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n. 40-41, pp. 5-14.
- FUNDAUNGO y Fundación Friederich Ebert. *Código Municipal explicado*. Segunda edición revisada, ampliada y actualizada. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y Fundación Friederich Ebert.
- García, F. J. (2003). *Presupuesto participativo. Jima abajo, sabana grande de boyá y la vega, sección burende*. Santo Domingo: Federación Dominicana de Municipios y Fundación GTZ.
- Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n. 2, pp. 3-28.

Gómez Sabaini, J. C. y M. Geffner (2005). "Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza". Trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Financiamiento Municipal para la Superación de la Pobreza Urbana. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Jeffrey, J. R. (2004). "Decentralization and democratic instability: The case of Costa Rica". *Public Administration Review*, vol. 64, n. 1, pp. 81-91.

Letelier, L. (2004) "Fiscal decentralization as a mechanism to modernize the State". *Journal of Institutional Comparisons*, vol. 2, n. 1, pp. 15-20.

Letelier, L. (2005). "Explaining fiscal decentralization". *Public Finance Review*, vol. 33, n. 2, pp. 155-183.

Letelier, L. (2006). "El gasto municipal en El Salvador". Documento de Trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

Letelier, L. y J. L. Sáez (2006). "Economies of scale, information and fiscal decentralization". Trabajo presentado en la Conferencia del IIPF sobre Finanzas Públicas. Pafos: International Institute of Public Finance.

LMD (2004). "Reglamento sobre organización y funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana". Santo Domingo: Liga Municipal Dominicana.

Martínez-Vásquez, J. y R. M. McNab (2003). "Fiscal decentralization and economic growth". *World Development*, vol. 31, n. 9, pp. 1597-1617.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

_____ (1999). "An essay on fiscal federalism". *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n. 3, pp. 1120-1149.

_____ (2006). "Fiscal decentralization and the challenge of a hard budget constraint". *National Tax Journal*, vol. 59, n. 2, pp. 389-395.

Ortega Hegg, M. (2003). "La conversión de un 'canal formal' en un 'espacio real' de participación social". En R. Córdova *et. al.*, eds., *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Ortegón, E. y J. F. Pacheco (2004). "Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado". Serie Manuales 34. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pinto, J. F. (2001). "El gasto público municipal en Guatemala". Ciudad de Guatemala: Foro Nacional para la Modernización de las Finanzas Municipales. No publicado.

- Perazzo, A. (2002). "Estudio comparativo de los sistemas de ingresos municipales en Centroamérica". En H. Eguino, J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo, eds., *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- Pereira, J. C. (2002). "Diagnostico del sistema de ingresos municipales de Guatemala". En H. Eguino, J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo, eds., *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
- Pérez, J. A. (2001). "La descentralización fiscal en Guatemala". Ciudad de Guatemala: Fundación GTZ. No publicado.
- Prud'homme, R. (1995). "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*, vol. 1, n. 2, pp. 201-220.
- Puente, A. J. y J. F. Molina (2000). "Guatemala: descentralización y democracia. Gobierno local y participación ciudadana. Estudio de caso". En M. A. Huerta, coord., *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- RDL (2003). *El Salvador. Desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. San Salvador: Red para el Desarrollo Local.
- Rivera, R. A. (2004) "La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo". *Revista Quórum*, n. 8-9, pp. 34-45.
- Valdez, P. G. (2000). "La descentralización del Estado en la República Dominicana". Trabajo presentado en el Taller de FLACSO "Sociedad civil, gestión local de desarrollo e integración en la cuenca del Caribe". Santo Domingo: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zapata, J. A. (2006) "El gasto público municipal en Nicaragua". Documento de Trabajo. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

Anexo 1

Normas sobre las transferencias a las municipalidades, 2006

Distribución primaria	Distribución secundaria	Condicionabilidad
Costa Rica (Ley 8114; Art. 170 de la Constitución) Grava el consumo de combustibles. El 75% se destina al Gobierno Central El 10% del presupuesto público se destina a los municipios El Salvador (Art. 207 de la Constitución) Otorga un % de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la República. En 2005 fue 7% Guatemala (Art. 257 de la Constitución)^a El Presupuesto de la Nación incluirá un 10% de beneficio municipal, a distribuirse entre los municipios de la forma que determine la ley Honduras (Ley de Municipalidades, reformulada por el Decreto 127) 5% de los ingresos del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República Nicaragua (Ley 446) Otorga un % de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la República. En 2005 fue 6%, estableciéndose que en 2010 llegue a 10% R. Dominicana (leyes 17 y 166) 10% de los ingresos fiscales del Estado generados por fuentes de recaudación interna de la Nación	Habrá una ley que apruebe la asignación de competencias a cada municipio (Art. 170 de la Constitución) 50% en base a población, 25% a equidad entre municipios, 20% a pobreza y 5% a extensión territorial 25% en partes iguales entre los municipios, 25% en forma proporcional al número de habitantes, 25% en forma proporcional al ingreso por habitante, 15% en función al número de haciendas y caseríos, 10% en forma inversamente proporcional al ingreso por habitante 40% en partes iguales, 60% en proporción al número de habitantes 2,5% a la Municipalidad de Managua 97,5% en base a equidad fiscal, eficiencia en la recaudación del impuesto a los bienes inmuebles, población, y ejecución de transferencias En proporción al número de habitantes	No definida 80% debe destinarse a inversión Por lo menos 90% debe destinarse a educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la vida de los habitantes. El 10% restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento de los municipios Las municipalidades con presupuestos anuales mayores a 500 mil lempiras pueden asignar hasta 10% en gastos administrativos, y hasta 5% en gastos de operación y mantenimiento de infraestructura social. Estos mismos porcentajes son de 20% y 10% en los municipios con presupuestos inferiores a esa cifra, respectivamente % de asignación mínima a inversión Los recursos deben utilizarse preferentemente en las competencias establecidas en el Artículo 7 de la Ley de Municipios 25% destinado a gastos de personal, 35% a servicios municipales, 40% a inversiones

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación de los países.

^a En Guatemala, una serie de ingresos tributarios se destinan los municipios: un monto fijo sobre cada galón de gasolina superior o regular; un porcentaje sobre el impuesto a la circulación de vehículos (tres categorías entre 30% y 50%); 12,5% de lo recaudado por el impuesto al valor agregado (hasta 25% puede destinarse a gastos de funcionamiento, y por lo menos 75% debe asignarse a inversión); entre 75% y 100% de lo recaudado por el impuesto único sobre bienes inmuebles.

Anexo 2

Competencias municipales, 2006^a

	CR	ES	GU	HO	NI	PN	RD
Educación		D	F			M	M
Salud		M	M	D	F	M	M
Vivienda		M					
Farmacias		F	F				
Mercados locales	D	F		F	F	F	F
Comercio e industria	D	M		M		F	F
Casas de juego, clubes nocturnos y similares		F		F			
Animales domésticos		F					
Aseo municipal	D	F		F	F	F	F
Ferias , festivales populares y/o espectáculos públicos		F		F			
Defensa del consumidor		M					
Igualdad de género					M		
Construcción de viviendas privadas		M	F	F	F		
Cementerios	D	F		F	F	F	F
Ornato Público		F		F	F		
Cultura		D		M	M	M	M
Bibliotecas			F		F		
Parques y plazas	D	F	M	M	M	F	F
Caminos y vías públicas	D	D	F	F	F		
Medio ambiente		M	M	F	F		
Agua y alcantarillado	D		F	F	F	F	F
Luz y electricidad	D			F	F	F	F
Teléfonos						F	F
Turismo		M		M	M	F	F
Transporte		M	F		F	F	F
Policía municipal	D	F	F				
Promoción de valores cívicos		F		F	F		
Desarrollo agrícola		M				F	F
Transporte público		F	F		F		
Registro Civil		F	F		F		
Desarrollo urbano		M		F	F	F	F
Desarrollo municipal y comunitario	D	D	D	D	D	D	D
Desarrollo deportivo		D			M	M	M
Desastres naturales					F		
Recursos naturales		F	M	F	F		
Bomberos				F		M	M

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación de los países.

^a F corresponde a un compromiso municipal fuerte, M a uno intermedio y D a uno débil.