

Panorama de las finanzas municipales en América Central

Alberto Porto
Huáscar Eguino
Walter Rosales

**Sector de Instituciones para
el Desarrollo**

División de Gestión Fiscal

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-552**

Panorama de las finanzas municipales en América Central

Alberto Porto
Huáscar Eguino
Walter Rosales

Noviembre de 2017

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Huáscar Eguino, huascare@iadb.org.

RESUMEN

Este estudio presenta la situación actual de la descentralización fiscal y las finanzas municipales en América Central. Su objetivo es contribuir a cerrar una importante brecha de información y conocimiento que no ha sido abordada en otros estudios. El estudio se basa en información desagregada a nivel municipal para seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y presenta comparaciones que pueden ser de utilidad para los responsables del diseño de políticas de descentralización fiscal y finanzas municipales. Adicionalmente, en los anexos se incluye información detallada para cada uno de los países, presentándola bajo criterios homogéneos para facilitar su comparación. La metodología y los contenidos de este estudio siguen las mismas pautas de una investigación previa “Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina” (Eguino et al., 2010) elaborado por los mismos autores. Los datos usados en esta investigación provienen de la Plataforma de Información Fiscal Subnacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro agradecimiento a todas las personas que participaron en la elaboración de este estudio ya sea brindando la información estadística, analizando los datos o en la revisión de los manuscritos. Especiales agradecimientos a Alex Girón y Orlando Trujillo, por proporcionarnos la base de datos fiscales subnacionales para los países estudiados y a los especialistas de la División de Gestión Fiscal del Banco que participaron en la revisión del estudio: Carola Pessino (Coordinadora de Conocimiento) y Alejandro Rasteletti. También colaboraron en diferentes etapas de la preparación y revisión del estudio Hugo Menéndez y Diana Champi.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
2.	MARCO CONCEPTUAL.....	7
3.	DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LA PRÁCTICA. MEDICIONES PARA PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO.	10
3.1.	Descentralización fiscal en países desarrollados	10
3.2.	Dinámica de la descentralización en países desarrollados.....	12
3.3.	Descentralización fiscal en países latinoamericanos	12
4.	DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA CENTRAL.....	13
4.1.	Características demográficas, socioeconómicas e institucionales.....	13
4.2.	Estructura vertical del gobierno. Gastos e ingresos del gobierno central y de los gobiernos municipales.....	16
4.3.	Evolución de la descentralización en América Central, 2005-15.....	19
5.	CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	19
5.1.	Población y cantidad de municipios en cada país	20
5.2.	Gastos, recursos propios y transferencias per cápita	20
5.3.	Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales.....	24
5.4.	Estructura de gastos de los gobiernos municipales	25
5.5.	Estadísticas fiscales municipales por país.....	28
5.6.	Transferencias y desequilibrios horizontales.....	30
6.	CONCLUSIONES y REFLEXIONES FINALES	36
6.1.	Resumen y conclusiones.....	36
6.2.	Reflexiones sobre la política de descentralización fiscal en América Central	38
7.	REFERENCIAS	40
8.	FUENTES DE INFORMACIÓN	42
9.	APÉNDICE ESTADÍSTICO.....	44
10.	ANEXOS	48
	Anexo A: Perfil municipal de Costa Rica.....	48
	Anexo B: Perfil municipal de El Salvador.....	55
	Anexo C: Perfil municipal de Guatemala	63
	Anexo D: Perfil municipal de Honduras	72
	Anexo E: Perfil municipal de Nicaragua.....	80
	Anexo F: Perfil municipal de Panamá	88

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Características institucionales, demográficas y socioeconómicas de América Central	14
Cuadro 2. Estructura vertical de gastos (2015)	16
Cuadro 3. Estructura vertical de los ingresos (2015)	17
Cuadro 4. Cantidad de gobiernos municipales por tamaño de población	20
Cuadro 5. Población por municipio (en miles de habitantes)	21
Cuadro 6. Gastos per cápita; en USD (2015)	21
Cuadro 7. Recursos propios per cápita; en USD (2015)	22
Cuadro 8. Transferencias per cápita; en USD (2015)	22
Cuadro 9. Elasticidades-población de las variables fiscales de los gobiernos municipales	23
Cuadro 10. Estructura tributaria municipal por país; agregado de países; en porcentaje	25
Cuadro 11. Estructura tributaria local por grupo de municipios; en porcentaje	26
Cuadro 12. Estructura de gasto público local por país; participación en porcentaje....	27
Cuadro 13. Estructura del gasto público total local por tamaño de municipios; en dólares.	27
Cuadro 14. Estructura del gasto público local por tamaño de municipios; en USD per cápita	28
Cuadro 15. Estadísticas municipales por país	30
Cuadro 16. Índice de Gini ponderado por población	31
Cuadro 17. Régimen de transferencias a municipios	32
Cuadro 18. Coeficientes de correlación	36
Cuadro 19. Simulación de distribución de transferencias; coeficientes de variación y de desigualdad de Gini	37
Cuadro 20. Relaciones entre transferencias, necesidad y capacidad (inversa)	38
Cuadro AE 1. Evolución de la descentralización de gastos	46
Cuadro AE 2. Evolución de la descentralización de recursos propios	46
Cuadro AE 3. Distribución de la población; en porcentaje	47
Cuadro AE 4. Distribución de la cantidad de gobiernos municipales; en porcentaje ...	47
Cuadro AE 5. Recursos propios per cápita; promedio = 100	47
Cuadro AE 6. Transferencias per cápita; promedio = 100	47
Cuadro AE 7. Gasto total per cápita; promedio = 100.....	48
Cuadro AE 8. Correspondencia fiscal; promedio = 100	48
Cuadro AE 9. Estructura tributaria local por grupo de municipios; agregado de países; en USD per cápita	49
Cuadro AE 10. Estructura tributaria local por país; en USD per cápita.....	49

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Asignación de gastos e ingresos a los distintos niveles de gobierno.....	8
Gráfico 2a. Descentralización en países de la OCDE	11
Gráfico 2b. Descentralización en países de la OCDE	11
Gráfico 3. Evolución de la descentralización de gastos e ingresos	12
Gráfico 4. La descentralización fiscal en países latinoamericanos.....	13
Gráfico 5. Participación (en porcentaje) de los Gobiernos Municipales en el consolidado (2015).....	3
Gráfico 6. Gastos y recursos propios a nivel local en porcentaje del PIB (2015).....	3
Gráfico 7. Evolución de la descentralización.....	4
Gráfico 8. Recursos propios, transferencias y gastos locales	8
Gráfico 9. Transferencias a municipios y gasto de capital de los Gobiernos Municipales	12

ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CTP	Capacidad tributaria propia
FODES	Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios (El Salvador)
GC	Gobierno central
GM	Gobiernos municipales
GSN	Gobiernos subnacionales
IDH	Índice de desarrollo humano
IVA	Impuesto al valor agregado
NG	Necesidad de gasto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
RP	Recursos propios

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar la situación actual de la descentralización fiscal y las finanzas municipales en América Central y, de esa forma, contribuir a cerrar una importante brecha de conocimiento e información que no ha sido abordada en otros estudios. Este estudio se basa en información desagregada a nivel municipal para seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y presenta comparaciones que pueden ser de utilidad para los responsables del diseño de políticas de descentralización fiscal y finanzas municipales de los países estudiados. Asimismo, en los anexos se incluye una síntesis de los estudios de caso de los 6 países analizados. Los estudios incluidos en los anexos (que denominamos “perfiles municipales”) constituyen un inventario de información básica de las principales características de la descentralización fiscal y las finanzas municipales para cada uno de los países incorporados en este estudio. Su contenido se basa en una estructura ya utilizada en un estudio previo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Eguino et al., 2010) y se beneficia de la información desagregada al nivel municipal de la Plataforma de Información Fiscal Subnacional del BID.

Además de esta primera sección de Introducción, la organización del estudio es la siguiente. En la sección 2 se presenta el marco conceptual, que constituye una guía para el trabajo. En la sección 3 se incluye una comparación cuantitativa de la descentralización fiscal en países desarrollados y en desarrollo, y su evolución en el tiempo, con el fin de contextualizar la discusión. La situación actual y la evolución de la descentralización fiscal en América Central es objeto de estudio en la sección 4. La sección 5 se destina a caracterizar a los gobiernos municipales (GM) de cada país en base a variables fiscales y no fiscales, agrupándolos por rangos de población. Las conclusiones se presentan en la sección 6.

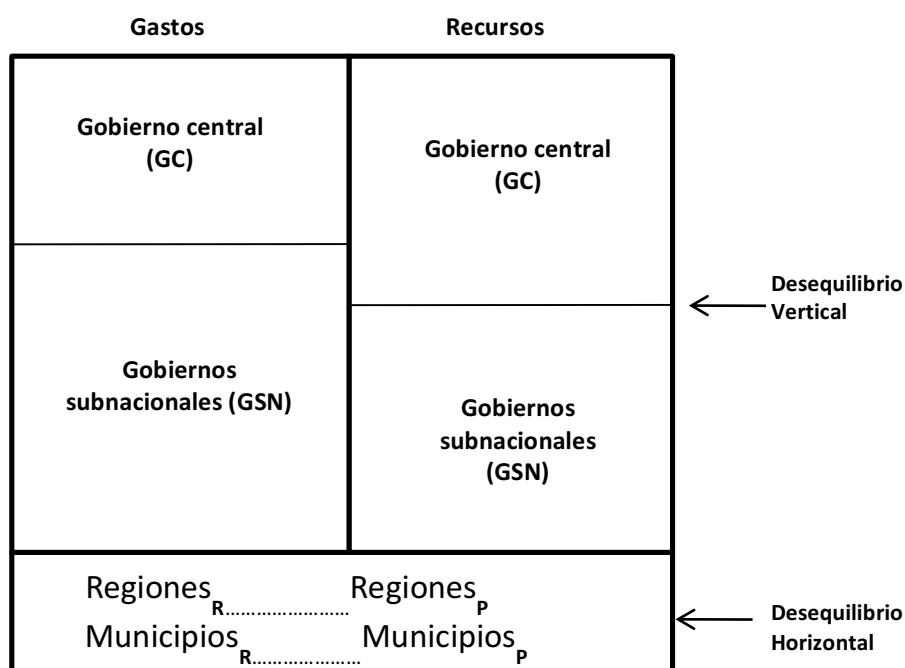
Los principales hallazgos del estudio son que: i) los países del Istmo Centroamericano se caracterizan por un alto grado de centralismo fiscal; ii) en general se observa un proceso de recentralización fiscal en el período entre 2005 y 2015; iii) los gobiernos municipales son un conjunto altamente heterogéneo entre países y al interior de cada país; iv) las transferencias juegan un papel fundamental en el financiamiento de los gobiernos municipales, pero sus fórmulas de distribución responden a criterios que requerirían ser revisados en función de los objetivos de políticas; y v) aun cuando por su dimensión territorial no se prevé que los países del Istmo Centroamericano lleguen a tener un grado de descentralización elevado, es posible identificar algunas áreas en las que pueden realizar avances para mejorar la eficiencia de la prestación de servicios y las finanzas municipales.

2. MARCO CONCEPTUAL

Existen dos alternativas para la organización del sector público: por un lado, una estructura monolítica (un solo nivel que realiza todos los gastos y recauda todos los impuestos) y, por otro lado, una estructura multinivel (con varios niveles encargados de gastar y recaudar; gráfico 1). Una de las cuestiones centrales que estudian las teorías de la descentralización y del federalismo fiscal es, justamente, la asignación de potestades tributarias y de responsabilidades de gasto a cada nivel de gobierno. Como resultado de las asignaciones de responsabilidades surge el *desequilibrio vertical* en el

sector público multinivel: aun cuando a nivel agregado los ingresos y los gastos sean iguales, los gobiernos subnacionales, por lo general, deben contar con transferencias para cubrir las diferencias entre sus asignaciones de gasto y las de ingresos. Asimismo, como dentro de cada país existen regiones ricas (R) y regiones pobres (P), con costos de provisión de servicios diferentes, las transferencias tienen también la finalidad de compensar los *desequilibrios fiscales horizontales* (entre gobiernos subnacionales).

Gráfico 1. Asignación de gastos e ingresos a los distintos niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia. En lo sucesivo, cuando no se indica la fuente se trata de elaboración propia.

Nota: R = rico; P = pobre.

En los modelos de primera generación del federalismo fiscal (que comienzan con los desarrollos de Musgrave, 1959, y Oates, 1972), la característica central es la existencia de gobiernos benevolentes. En este marco, el principal beneficio de la descentralización resulta de una mejor adaptación de la oferta a la demanda de bienes públicos y cuasipúblicos subnacionales (eficiencia asignativa), en tanto que los costos resultan de la pérdida de economías de escala, los desequilibrios horizontales y la menor posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales.

Las teorías de segunda generación (desde los años noventa) dejan de lado el supuesto de gobiernos benevolentes e introducen a políticos y burócratas con sus propios objetivos, en un contexto de información asimétrica y fallas en los mecanismos de control (Oates, 2005, 2008; Weingast, 2009). En estas teorías, el principal problema resulta de las transferencias intergubernamentales que incentivan, por un lado, a que el gobierno central las utilice como un medio para condicionar (económica y políticamente) a los niveles subnacionales y, por otro lado, a que los receptores de las transferencias se sientan inclinados a incurrir en gastos excesivos, pereza fiscal y sobreendeudamiento. En estas teorías, la forma de resolver los problemas

mencionados es aumentar la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales¹ disminuyendo la participación de las transferencias en el financiamiento por la vía del incremento de los ingresos propios. Estos desarrollos llevaron a un cambio en las políticas sugeridas para la asignación de funciones (gastos) y recursos. La secuencia para organizar la estructura vertical del sector público cambia: primero se asignan los gastos o funciones y luego los impuestos con la finalidad de lograr una restricción presupuestaria fuerte (Bird, 2010; Bird y Slack, 2014). El nuevo paradigma de la globalización y las revoluciones informática y tecnológica, que generan creciente competencia entre los países y al interior de cada uno de ellos, llevan también a un replanteo de la asignación de ingresos y gastos entre niveles de gobierno, sugiriendo un rol cada vez más creciente de los gobiernos municipales.²

Una de las preguntas más importantes al momento de evaluar las ventajas de la centralización o descentralización es saber si esta fomenta el desarrollo local. En principio, así como el teorema de la descentralización en su versión estática muestra las ganancias de bienestar debido al mejor ajuste de la oferta a la demanda y a la cercanía de los gobernantes y los ciudadanos, también se presenta un argumento similar en términos dinámicos. Las políticas de desarrollo económico –vinculadas a necesidades de infraestructura y de creación de capital humano local– probablemente son más eficientes y efectivas cuando se implementan de manera descentralizada, comparadas con las determinadas centralmente que ignoran las diferencias geográficas.³ Las teorías de segunda generación agregan que la descentralización es un medio para el desarrollo local si los gobiernos subnacionales cuentan con una amplia autonomía fiscal. La importancia de la autonomía fiscal⁴ radica en que las autoridades locales diseñan sus políticas de ingresos y gastos de modo de ampliar su base tributaria y se preocupan por lograr una eficiente provisión de bienes (incluida infraestructura local) al mínimo costo⁵ (Qian y Weingast, 1997).⁶ En este marco, la descentralización se visualiza como la estructura del sector público más compatible con la economía de mercado y con el desarrollo local (Weingast, 1995). Otros

¹ Definida como el cociente entre los ingresos propios y los gastos. La autonomía puede estar sujeta a condicionamientos fijados por el gobierno central, tanto del lado de los ingresos como de los gastos. Véanse, entre otros, Blochlinger y King (2006), Blochlinger (2015).

² La Nación se ha convertido en demasiado pequeña para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida (Bell, 1987).

³ Los estudios empíricos demuestran una restricción importante para la descentralización fiscal dada por la diferente dotación de capital físico y humano entre los gobiernos subnacionales, especialmente en los de menor tamaño (Fidelino y Ter-Minassian, 2010).

⁴ La relación entre los recursos propios y los gastos es, fundamentalmente, un indicador de correspondencia o autonomía fiscal.

⁵ Fisher (2010) sugiere repensar el significado de políticas para estímulo del desarrollo local. Su visión – consistente con lo expuesto en el texto– es que la mejor política es proveer la cantidad eficiente de los bienes públicos subnacionales al mínimo costo frente a alternativas como incentivos tributarios y creación de distintos tipos de oficinas con objetivos no bien definidos.

⁶ Existen pocos estudios empíricos sobre el tema. La evidencia más clara resulta de un trabajo reciente de Bartolini, Stossberg y Blöchliger (2016), realizado con una muestra de 30 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 1995-2011, que concluyen que una estructura de Gobiernos Municipales financiados principalmente con recursos propios (alta autonomía fiscal) reduce las disparidades regionales, generando un mejor uso de los recursos locales e implementando políticas que favorecen el desarrollo local. Este resultado no se verifica en todas las regiones por lo que, para aquellas en situación de desventaja, se requerirán políticas centrales compensatorias (vía transferencias intergubernamentales).

desarrollos incluyen una visión que extiende los objetivos de la descentralización considerando no solo los beneficios económicos (eficiencia y equidad) sino también los políticos derivados de una mayor participación ciudadana. Estos dos objetivos, que en algunos intervalos pueden ser conflictivos, se expresan en la Frontera del Federalismo (Inman y Rubinfeld, 1997).⁷

3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LA PRÁCTICA. MEDICIONES PARA PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO.

En la práctica la organización del sector público es multinivel, con diferencias en varias dimensiones (entre otras, la cantidad de niveles de gobierno, la importancia relativa de cada nivel, y la forma de financiamiento de los gobiernos subnacionales). En esta sección se presenta información para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (subsecciones 3.1 y 3.2) y para países en desarrollo (subsección 3.3) a fin de brindar un marco de referencia y de comparación para el estudio.

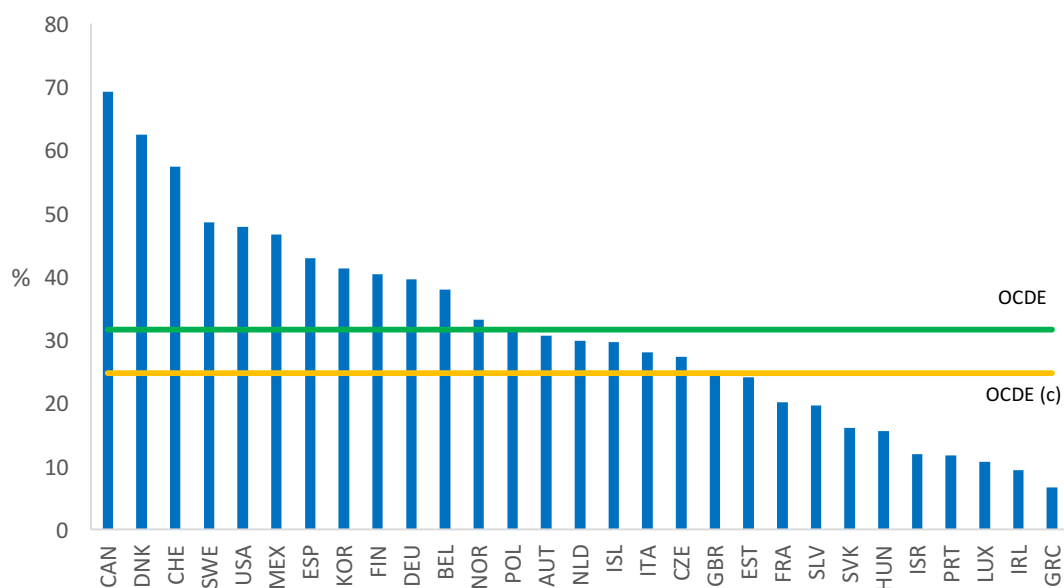
3.1. Descentralización fiscal en países desarrollados

El gráfico 2a muestra el grado de descentralización de los gastos en los países de la OCDE. Hay situaciones muy diferentes tanto en el grado como en la participación de los niveles intermedio y local. Canadá es el país con mayor participación del gasto de los gobiernos subnacionales (GSN) en el gasto total (alrededor del 70%), siendo los gobiernos intermedios los que exhiben la mayor importancia relativa. En el otro extremo se ubican países como Grecia, Irlanda y Turquía, con una participación de los GSN en el gasto total de alrededor del 10%. El promedio para la OCDE es levemente superior al 30%.

Las diferencias son también importantes en cuanto a la descentralización de ingresos. Para el promedio de la OCDE los recursos propios (RP) son levemente inferiores al 20% del total de recursos (OCDE/KIPF, 2016) (véase el gráfico 2b). En consecuencia, las transferencias intergubernamentales juegan un rol importante en el financiamiento de los GSN.

⁷ A partir de una estructura totalmente centralizada, la descentralización permite obtener ganancias de eficiencia (por ejemplo, la mayor adaptación de la oferta a la demanda de bienes públicos) y participación más activa de los ciudadanos en la elección de autoridades locales. Cuando los objetivos son conflictivos, una mayor participación política solo puede lograrse al costo de pérdidas de eficiencia (por ejemplo, por la menor posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales).

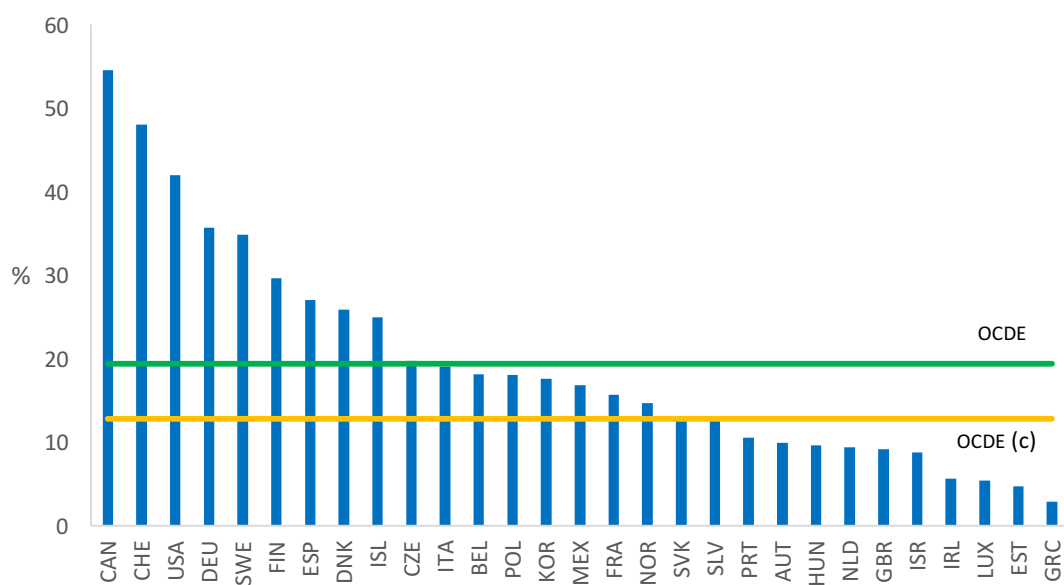
**Gráfico 2a. Descentralización en países de la OCDE
(porcentaje del gasto subnacional en el gasto público total)**



Fuente: Reproducido de OECD/KIPF (2016).

Nota: OCDE (c) se refiere a los países de la OCDE con superficie y población comparable a los países de América Central (superficie menor de 130.000 km² y población menor de 16 millones).

**Gráfico 2b. Descentralización en países de la OCDE
(porcentaje de ingresos propios subnacionales en el total)**



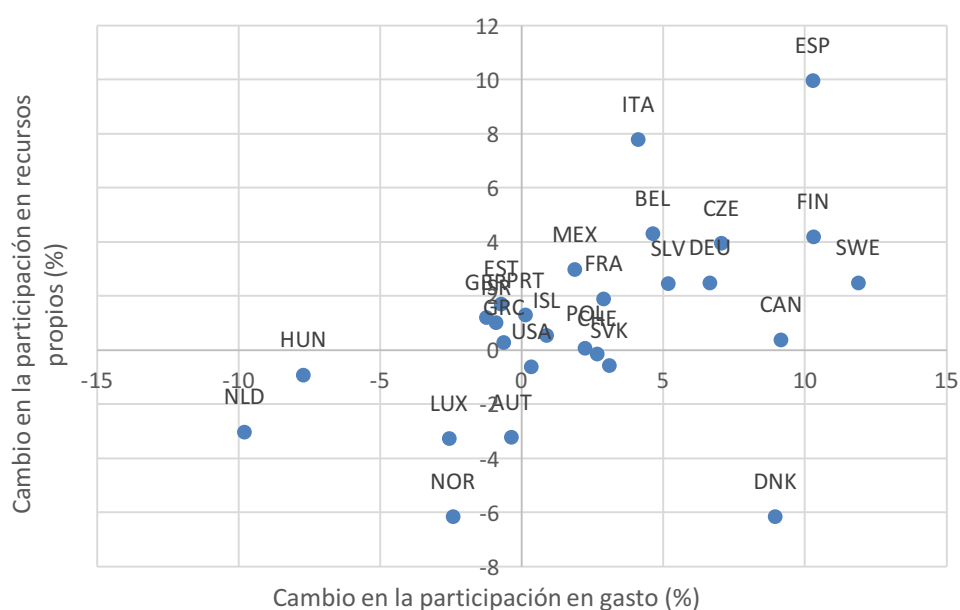
Fuente: Reproducido de OECD/KIPF (2016).

Nota: OCDE (c) se refiere a los países de la OCDE con superficie y población comparable a los países de América Central (superficie menor de 130.000 km² y población menor de 16 millones).

3.2. Dinámica de la descentralización en países desarrollados

La estructura vertical del sector público no es estática, sino que varía en el tiempo. Es interesante contar con una visión de la evolución de la descentralización en los países de la OCDE entre 1995 y 2014. La información se presenta en el gráfico 3. El cuadrante nordeste ubica a los países que muestran descentralización creciente tanto en gastos como en ingresos; el cuadrante sudoeste, aquellos en los que se ha verificado un proceso de recentralización tanto de gastos como de ingresos. Los que están alrededor del cruce de las dos rectas no muestran cambios de gran significación. España exhibe la mayor descentralización tanto de gastos como de ingresos; Países Bajos la mayor recentralización; Dinamarca es un caso de creciente descentralización de gastos y recentralización de los ingresos.

Gráfico 3. Evolución de la descentralización de gastos e ingresos

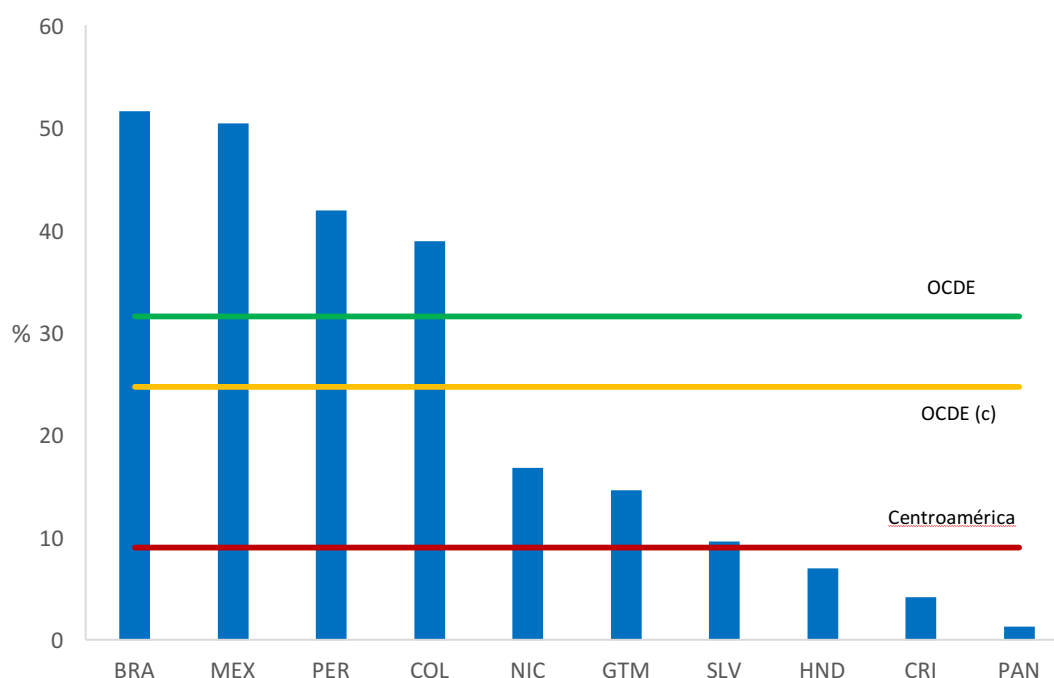


Fuente: Reproducido de OECD/KIPF (2016).

3.3. Descentralización fiscal en países latinoamericanos

También en los países latinoamericanos hay una gran variación en el grado de descentralización del gasto subnacional (gráfico 4). Hay países como Brasil y México con niveles de descentralización cercanos al 50% del gasto público total; en tanto que los países de América Central incluidos en la muestra (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá) se encuentran entre los países con menor grado en la descentralización.

Gráfico 4. La descentralización fiscal en países latinoamericanos
Proporción del gasto subnacional en el gasto público total (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE/KIPF (2016) y Plataforma Fiscal Subnacional, BID.

Nota: Los datos de Brasil, México, Colombia y Perú corresponden al año 2012 en tanto que el resto corresponde al año 2015. *OCDE (c) se refiere a los países de la OCDE con superficie y población comparable a los países de América Central (superficie menor de 130.000 km² y población menor de 16 millones).

4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA CENTRAL

4.1. Características demográficas, socioeconómicas e institucionales

Las particularidades de cada país de América Central se presentan en el cuadro 1. La forma de gobierno es republicana con una organización unitaria. Guatemala es el país más poblado (16 millones de habitantes), mientras que El Salvador es el más densamente poblado (310 habitantes por km²). Los países de mayor nivel socioeconómico son Panamá (producto interno bruto (PIB) per cápita de casi USD 15.000 e índice de desarrollo humano (IDH) alto) y Costa Rica (algo más de USD 11.000 de PIB per cápita e IDH alto); en el otro extremo se encuentra Nicaragua con USD 2.000 per cápita e IDH medio.

A inicios de 2015 existían 1.207 gobiernos municipales. El Salvador es el país con la mayor fragmentación municipal (el promedio poblacional por municipio es de aproximadamente 24.000 habitantes) y Costa Rica es el país que tiene el mayor promedio poblacional por municipio (aproximadamente 60.000 habitantes).

Cuadro 1. Características institucionales, demográficas y socioeconómicas de América Central

País	Régimen institucional	Población (millones de hab.)	Superficie (km ²) ¹	Densidad (hab./ km ²)	Cantidad de municipios (2015)	Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	Índice de desarrollo humano (2014) ²	Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)
Panamá	República unitaria, democrática y representativa	4,005,033 (censo 2015)	75,517	53	77	14,658	0.764 (alto)	4,062	55
Costa Rica	República unitaria, democrática y representativa	4,937,755 (censo 2014)	51,100	97	81	11,362	0.766 (alto)	3,192	136
El Salvador	República unitaria, democrática y representativa	6,521,000 (estim. 2015)	21,041	310	262	4,046	0.666 (medio)	1,120	107
Guatemala	República unitaria, democrática y representativa	16,051,208 (estim. 2014)	108,889	147	336	7,830	0.627 (medio)	590	86
Honduras	República unitaria, democrática y representativa	8,866,351 (censo 2016)	112,492	79	298	4,700	0.606 (medio)	635	44
Nicaragua	República democrática, participativa y representativa	6,169,668 (censo 2016)	130,373	47	153	2,090	0.631 (medio)	523	88
Total países de la región		46,551,015	499,412	93	1,207	6,905		1,233	84

Fuente: Elaboración propia. En lo sucesivo, cuando no se indica la fuente es porque se trata de elaboración propia.

¹ Corresponde al área terrestre.

² Según información de PNUD.

En general, las disposiciones constitucionales y legales de los países de América Central determinan las siguientes características y responsabilidades institucionales de los gobiernos municipales⁸:

- (i) En todos los países, la autonomía local está reconocida en las constituciones políticas y las autoridades locales son elegidas por voto popular.
- (ii) Usualmente, las responsabilidades de gasto incluyen la prestación de servicios públicos tales como alumbrado, electricidad, manejo de residuos, aseo urbano, alcantarillado y otros servicios esencialmente locales (mercados, cementerios, etc.). También incluyen algunas responsabilidades de infraestructura pública (como transporte y, en algunos casos, agua y saneamiento), planificación urbana y uso del suelo. En El Salvador, Nicaragua y Panamá los municipios también tienen responsabilidades directas en la promoción del desarrollo local. Empero, en ninguno de los países de la región, los municipios tienen responsabilidades sobre la provisión de servicios sociales, como educación y salud. Solo en Guatemala, los municipios tienen responsabilidades de gestión de la educación preprimaria y primaria, pero se trata de una función compartida con el nivel nacional.
- (iii) Las responsabilidades de ingresos incluyen el cobro de tasas por servicios, licencias y contribuciones especiales en todos los casos. El impuesto al patrimonio inmobiliario o predial es de responsabilidad municipal en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua.⁹ El Salvador no cuenta con un impuesto al patrimonio inmobiliario y en Panamá el impuesto a los bienes inmuebles es cobrado por el gobierno nacional, que desde 2016 lo distribuye entre los municipios con base en criterios devolutivos y de equidad.
- (iv) Existen mecanismos definidos de transferencias hacia los gobiernos municipales motivados por los desequilibrios vertical y horizontales. Con relación a la determinación del monto de las transferencias intergubernamentales, las mismas se han definido en casi todos los países (con excepción de Costa Rica) como un porcentaje creciente de los ingresos propios del Estado. Respecto a los criterios de distribución de las transferencias, todos los países (excepto Costa Rica) incluyen a la población, mientras que El Salvador y Nicaragua incorporan de manera explícita en sus fórmulas el criterio de equidad. Varios países utilizan fórmulas que aseguran montos mínimos de transferencias a los municipios. Todos los países incluyen la obligación de los municipios a utilizar cierto porcentaje de las transferencias en gastos de inversión o en gastos específicos.
- (v) Con respecto a las potestades de endeudamiento, con excepción de Costa Rica, se requiere la autorización del gobierno central para acceder a financiamiento. La legislación establece distintas reglas fiscales para autorizar dicho acceso, y en El Salvador y Guatemala el gobierno central lleva un seguimiento cercano de los indicadores de sostenibilidad fiscal de cada municipio.

⁸ Para una descripción más detallada de las responsabilidades municipales véanse Martínez-Vázquez, Radics y Pérez-Rincón (2017) y Eguino et al. (2010). Los puntos (iv) y (v) se basan en la primera de estas referencias.

⁹ En Guatemala, el gobierno central recauda el impuesto predial en aquellos municipios que lo demandan (usualmente los de menor capacidad administrativa) y cobra una comisión del 25% del monto recaudado por hacerlo.

4.2. Estructura vertical del gobierno. Gastos e ingresos del gobierno central y de los gobiernos municipales

La revisión de la estructura fiscal vertical fue realizada a partir de la información de la Plataforma Fiscal Subnacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la publicada oficialmente por cada país. Se utilizó la información para el año más reciente (2015). El nivel consolidado corresponde al universo de la administración pública no financiera sin incluir las empresas públicas. A efectos de la consolidación se consideraron los recursos en el nivel de gobierno que los recauda y los gastos en el nivel donde se realizan.

La estructura vertical de gastos se presenta en el cuadro 2 y el gráfico 5. Para el agregado de los países de América Central el 6,8% de los gastos totales son ejecutados a nivel local, representando cerca del 2% del PIB. El mayor nivel de descentralización del gasto corresponde a Nicaragua (17%) y Guatemala (15%); el menor a Panamá (1,3%). El tamaño del gasto per cápita muestra un accionar muy limitado de los gobiernos municipales: el promedio es de USD 84 con valores máximos muy modestos en Costa Rica (USD 135) y El Salvador (USD 107) y un mínimo en Panamá de USD 55. Estos valores revelan, *per se*, la escasa relevancia cuantitativa de los gobiernos municipales en cuanto a las funciones de gasto.

Cuadro 2. Estructura vertical de gastos (2015)

País	Nivel de gobierno	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Panamá	Gobierno general ¹	15,930.6	4,007.3	98.7	44.6
	Gobiernos locales	218.0	54.8	1.3	0.6
	Total	16,148.6	4,062.1	100.0	45.2
Costa Rica	Gobierno general ¹	14,769.4	3,056.4	95.8	27.6
	Gobiernos locales	654.8	135.5	4.2	1.2
	Total	15,424.2	3,191.9	100.0	28.8
El Salvador	Gobierno general ¹	6,541.0	1,012.5	90.4	25.3
	Gobiernos locales	691.5	107.0	9.6	2.7
	Total	7,232.5	1,119.5	100.0	28.0
Guatemala	Gobierno general ¹	8,155.4	504.2	85.4	12.8
	Gobiernos locales	1,391.5	86.0	14.6	2.2
	Total	9,546.9	590.2	100.0	15.0
Honduras	Gobierno general ¹	5,064.3	590.5	93.0	24.8
	Gobiernos locales	381.4	44.5	7.0	1.9
	Total	5,445.7	635.0	100.0	26.7
Nicaragua	Gobierno general ¹	2,727.8	435.6	83.2	21.5
	Gobiernos locales	550.6	87.9	16.8	4.3
	Total	3,278.4	523.5	100.0	25.8
Total países	Gobierno general ¹	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos locales	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales de los países y BID.

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

La estructura vertical de los recursos (cuadro 3 y gráfico 5) es tal que, a nivel agregado, el 4,1% de los mismos son percibidos a nivel local. Nicaragua presenta la participación más alta (10,6%) y Panamá la más baja (1,4%). Los recursos propios (RP) per cápita son notablemente bajos (para el promedio de los seis países alcanzan a 46 USD). Pese a que el gasto promedio es muy bajo (USD 84 per cápita), en general los recursos propios sólo financian alrededor del 50%.

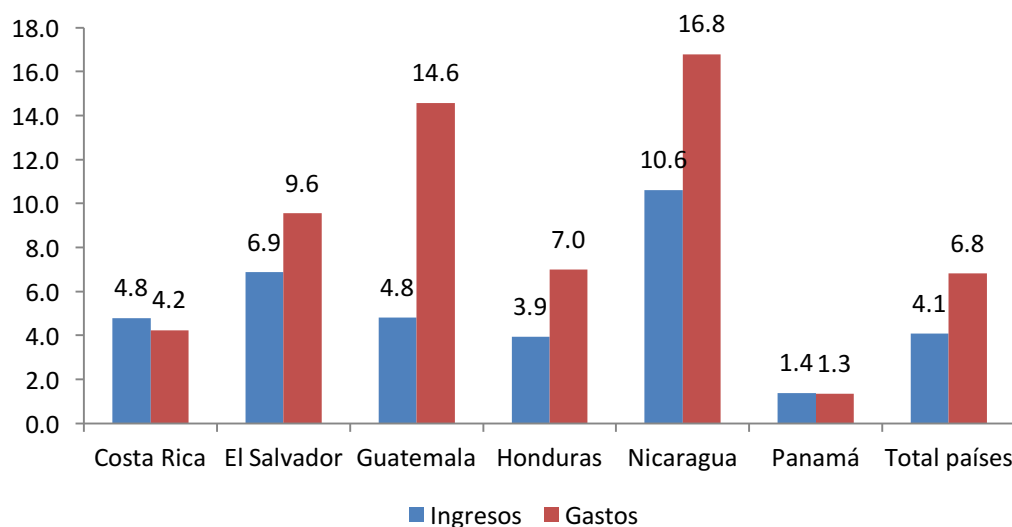
Cuadro 3. Estructura vertical de los ingresos, 2015

País	Nivel de gobierno	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Panamá	Gobierno general ¹	16,640.5	4,185.9	98.6	46.6
	Gobiernos locales	233.4	58.7	1.4	0.7
	Total	16,873.9	4,244.6	100.0	47.2
Costa Rica	Gobierno general ¹	12,205.2	2,525.8	95.2	22.8
	Gobiernos locales	615.2	127.3	4.8	1.1
	Total	12,820.4	2,653.1	100.0	23.9
El Salvador	Gobierno general ¹	5,158.0	798.4	93.1	20.0
	Gobiernos locales	381.0	59.0	6.9	1.5
	Total	5,539.0	857.4	100.0	21.4
Guatemala	Gobierno general ¹	8,816.6	545.0	95.2	13.8
	Gobiernos locales	446.6	27.6	4.8	0.7
	Total	9,263.2	572.6	100.0	14.5
Honduras	Gobierno general ¹	5,084.8	592.9	96.1	24.9
	Gobiernos locales	208.1	24.3	3.9	1.0
	Total	5,292.9	617.1	100.0	25.9
Nicaragua	Gobierno general ¹	2,133.9	340.7	89.4	16.8
	Gobiernos locales	253.5	40.5	10.6	2.0
	Total	2,387.4	381.2	100.0	18.8
Total países	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6
	Gobiernos locales	2,137.8	46.2	4.1	1.0
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas oficiales de los países y BID.

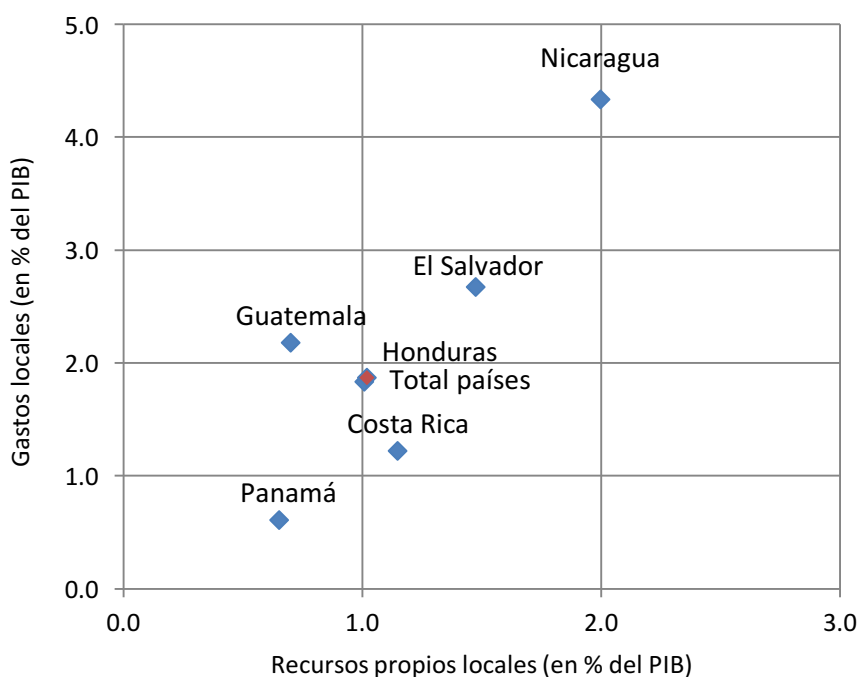
¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Gráfico 5. Participación de los gobiernos municipales en el consolidado de ingresos y gastos (en porcentaje) (2015)



El desbalance vertical se cierra con transferencias intergubernamentales. La importancia de estas transferencias varía entre países. El gráfico 6 muestra los recursos propios y gastos locales en término de producto. Nicaragua se destaca no solo por su desbalance vertical, sino por la cuantía del mismo en término del producto (gastos de 4,3% del PIB, recursos propios alrededor de 2% y transferencias por la diferencia). La magnitud de las transferencias es también importante en El Salvador, Guatemala y Honduras. Son bajas en Panamá y Costa Rica.

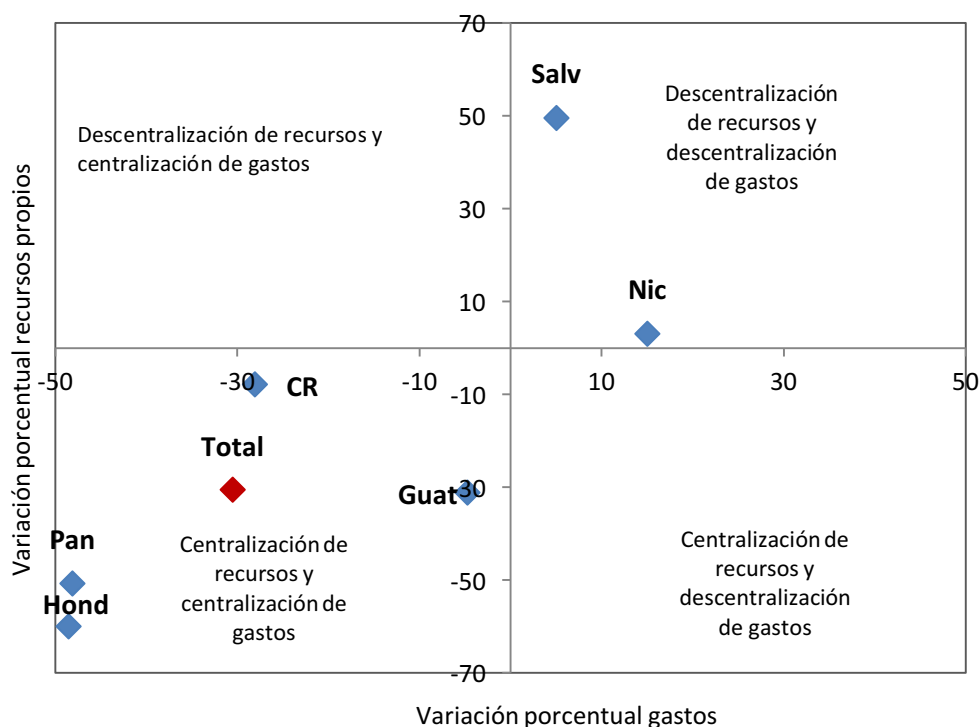
Gráfico 6. Gastos y recursos propios a nivel local en porcentaje del PIB (2015)



4.3. Evolución de la descentralización en América Central, 2005-15¹⁰

La evolución de la descentralización fiscal se calcula, para cada país, comparando la participación de los gastos municipales (o recursos propios municipales) con los gastos totales del gobierno (o en los recursos totales), entre 2005 y 2015¹¹ (gráfico 7). Para el promedio de América Central y para Honduras, Panamá, Costa Rica y Guatemala se observa una concentración de gastos y recursos en el nivel nacional. No ocurre lo mismo en el caso de El Salvador y Nicaragua, que exhiben avances en la descentralización de recursos y gastos. La explicación del comportamiento para el primer grupo de países trasciende el alcance de este estudio, pero puede deberse a un crecimiento más acelerado de las fuentes de ingresos y gastos de competencia de los gobiernos nacionales vis a vis las fuentes municipales; a decisiones políticas orientadas a centralizar los ingresos y gastos; o a una combinación de ambas explicaciones. Por su parte, Nicaragua y El Salvador mantienen su tradición municipalista y de avances graduales en materia de descentralización.

Gráfico 7. Evolución de la descentralización; variación en la participación de gastos y recursos propios (porcentaje; 2005-15)



5. CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

En esta sección se caracteriza a los gobiernos municipales de cada país en cuanto al número de jurisdicciones, el tamaño de la población y el nivel de gastos, recursos propios, y transferencias per cápita. Se ha procesado información de un total de 1.207 municipios sobre los que se dispone de datos.

¹⁰ Véanse los cuadros AE 1 y AE 2 del apéndice estadístico.

¹¹ Los datos de 2005 corresponden al Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina (BID, 2010).

5.1. Población y cantidad de municipios en cada país

La cantidad de municipios varía entre países. Para el promedio de América Central, la mayor cantidad (621) corresponde al rango entre 10.000 y 50.000 habitantes; siguen 232 municipios entre 5.000 y 10.000 y 145 municipios entre 50.000 y 100.000 (cuadro 4). Solo 7 municipios tienen una población superior a 500.000 habitantes, lo que indica una importante fragmentación de las jurisdicciones municipales.

Cuadro 4. Cantidad de gobiernos municipales por tamaño de población

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Costa Rica		4	43	23	11		81
El Salvador	58	70	105	18	11		262
Guatemala	2	32	207	62	31	2	336
Honduras	42	87	142	14	11	2	298
Nicaragua	6	30	82	22	12	1	153
Panamá	10	9	42	6	8	2	77
Total	118	232	621	145	84	7	1,207

El 53% de la población de América Central se encuentra agrupada en municipios de tamaño medio (entre 10.000 y 100.000 habitantes; 32,2% entre 10.000 y 50.000 y 20,8% entre 50.000 y 100.000). Los municipios más chicos (menores de 5.000 habitantes) reúnen el 8% de la población y, los más grandes (mayores de 500.000 habitantes) el 12% (cuadro 5).

Cuadro 5. Población por municipio (en miles de habitantes)

País	<5.000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Costa Rica		28.7	1,261.6	1,552.1	1,989.9		4,832.2
El Salvador	175.1	519.6	2,182.5	1,224.6	1,931.7		6,033.5
Guatemala	6,3	244.8	5,390.5	4,117.2	4,903.3	1,558.8	16,220.9
Honduras	143,2	630.5	3,061.7	979.7	1,928.6	1,981.4	8,725.1
Nicaragua	22,0	230.9	2,050.9	1,335.6	1,648.7	1,039.3	6,327.4
Panamá	32,6	67.7	885.9	388.3	1,560.9	1,040.0	3,975.4
Total	379.2	1,722.2	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,114.6

5.2. Gastos, recursos propios y transferencias per cápita

En esta sección se describe el comportamiento de las principales variables fiscales a nivel de los gobiernos municipales (GM), agrupadas por rangos de población.

El gasto per cápita es un claro indicador de las limitadas funciones que cumplen los GM. Para el promedio de América Central el valor es de USD 90,2. En poblaciones de más de 500.000 habitantes llega solo a USD 107,6 (cuadro 6).

Cuadro 6. Gastos per cápita; en USD (2015)

País	<5000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Costa Rica		190.4	137.0	142.8	154.3		146.3
El Salvador	302.1	203.1	136.9	101.8	99.4		128.0
Guatemala	635.1	272.1	111.4	72.0	63.4	119.4	90.3
Honduras	195.8	93.5	46.8	36.1	30.0	51.6	48.8
Nicaragua	256.8	140.8	71.1	59.1	56.0	190.3	87.4
Panamá	105.4	68.1	32.5	26.2	33.4	67.1	54.8
Total	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2

Los recursos propios per cápita son también extremadamente bajos debido a problemas de bases tributarias débiles y deficiencias de las administraciones tributarias locales (cuadro 7). Para el promedio de América Central los GM recaudan USD 49,8 per cápita; los de más de 500.000 habitantes recaudan USD 100 per cápita anuales.

Cuadro 7. Recursos propios per cápita; en USD (2015)

País	<5000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Costa Rica		102.4	107.1	112.0	151.1		126.8
El Salvador	103.6	81.9	63.2	59.7	91.9		74.4
Guatemala	27.4	17.2	18.6	16.0	23.9	98.9	27.2
Honduras	11.9	11.9	14.0	23.5	23.3	75.8	31.0
Nicaragua	32.9	27.3	22.7	26.7	31.5	133.4	44.2
Panamá	137.0	40.2	40.6	35.7	37.0	70.2	58.7
Total	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8

Las transferencias per cápita recibidas a nivel local se presentan en el cuadro 8. Son decrecientes con el tamaño de población. Los municipios más pequeños reciben 10 veces más que los municipios más grandes. Esto se debe a los criterios usados en el diseño de las transferencias que priorizan a los municipios de menor tamaño poblacional. Panamá es un caso extremo con USD 1,5, cuando se considera el promedio de GM.¹²

¹² En Panamá la situación comienza a modificarse a partir de 2016 cuando se ponen en práctica las disposiciones de las leyes 37/2009 y 66 de 2015.

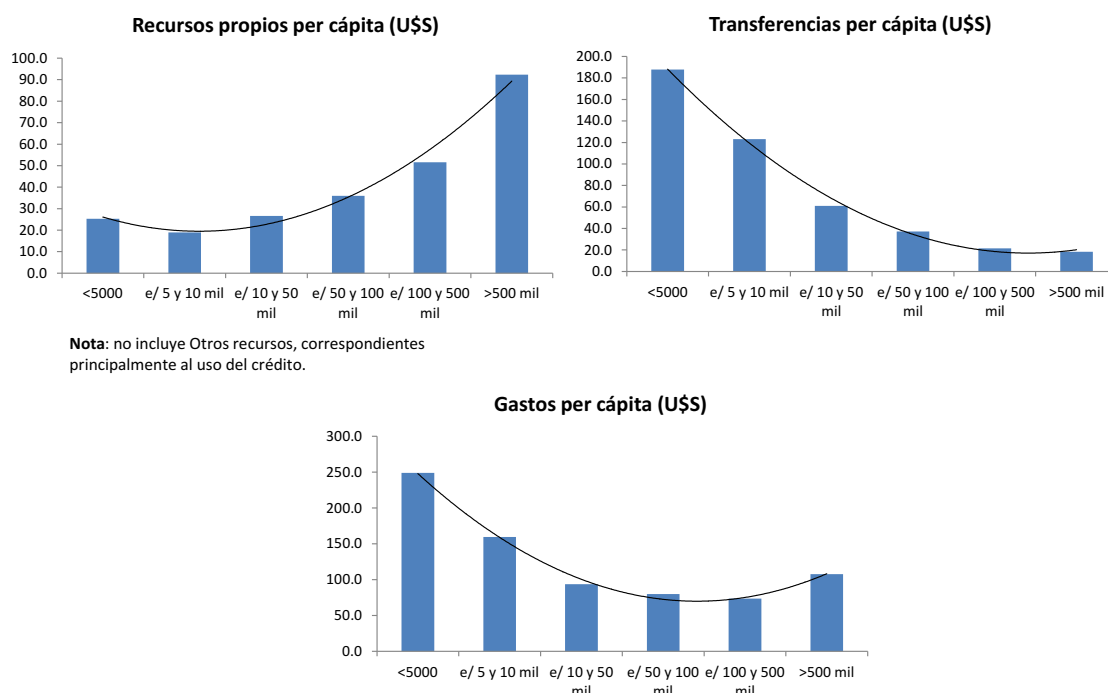
Cuadro 8. Transferencias per cápita; en USD (2015)

País	<5.000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Costa Rica		68.0	29.3	17.6	7.7		16.9
El Salvador	194.1	120.1	75.3	39.7	15.7		56.0
Guatemala	607.5	259.4	91.2	53.3	36.9	23.2	61.4
Honduras	192.9	86.2	33.2	12.2	12.1	3.3	25.9
Nicaragua	226.0	120.5	51.7	37.1	27.9	58.1	46.6
Panamá	9.2	15.8	4.3	1.7	0.0	1.2	1.5
Total	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3

En el gráfico 8 se presenta la evolución de las variables fiscales según el tamaño de la población. La curva de los gastos per cápita tiene forma de U indicando que disminuyen hasta la población entre 100.000 y 500.000 habitantes y luego crecen en los de más de 500.000. El intervalo decreciente puede ser el resultado de economías de escala y el creciente puede deberse a costos de congestión y prestación de mayor cantidad de servicios. Un factor adicional, y quizás más importante, es que ese comportamiento de los gastos se deba al diseño de las transferencias que favorecen en forma excesiva a los GM de menor tamaño. Los RP per cápita muestran también forma de U con el mínimo entre 10.000 y 50.000 habitantes¹³; si se excluye el rubro “Otros recursos”, la relación con la población es positiva tal como muestra el gráfico. En el cuadro 9 se presenta la misma información en base a las elasticidades-población de las variables fiscales para el total en cada país y por intervalos de población.

¹³ Una explicación para el relativamente alto valor de los RP per cápita en los GM de menos de 5.000 habitantes se encuentra en el rubro “Otros recursos”, que representa alrededor de dos tercios de los recursos totales para ese rango de población versus el 12,3% para la recaudación total. El rubro “Otros recursos” incluye principalmente recursos provenientes del uso del crédito, que son particularmente importantes en El Salvador y Nicaragua.

Gráfico 8. Recursos propios, transferencias y gastos locales por tamaño de municipio; en dólares por habitantes



Cuadro 9. Elasticidades-población de las variables fiscales de los gobiernos municipales

Variable	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios pc	-0.956***	-0.319	0.039	0.621	0.827***	0.943	0.004
Transferencias pc	-0.767***	-0.706***	-0.544***	-1.288**	-1.039***	0.302	-0.581***
Gastos pc	-0.935***	-0.557***	-0.378***	-0.066	0.206	0.663	-0.356***
Autonomía fiscal	-0.021	0.238	0.417***	0.687	0.621***	0.280	0.360***

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. Los recursos propios pc incluyen el rubro "Otros recursos".

Nota: pc = per cápita.

Las estimaciones agregadas para el total de los países y para toda la población revelan que las elasticidades-población de los gastos y las transferencias per cápita son negativas, siendo mayor en valor absoluto las correspondientes a las transferencias. El resultado es coherente con la estimación para los RP per cápita –no significativamente distintos de cero– y con el incremento de la autonomía fiscal a medida que aumenta la población. Los coeficientes de las estimaciones cambian en los diferentes intervalos de población. Por ejemplo, el gasto per cápita disminuye en todos los intervalos hasta el de entre 50.000 y 100.000 habitantes y luego aumenta: las transferencias disminuyen hasta el intervalo de entre 100.000 y 500.000 y luego aumentan en el de más de 500.000 (aunque no significativo).

A partir de estas cuantificaciones se obtienen algunas conclusiones de interés para el objetivo de profundizar y mejorar el funcionamiento de la descentralización fiscal y las finanzas municipales:

- Los GM tienen niveles de gasto muy limitados (en promedio, para América Central gastan USD 90,2 por año);
- Los recursos propios también son muy bajos, lo que contribuye a los bajos niveles de autonomía (en promedio, para América Central recaudan USD 49,8 por año).
- Las transferencias también son reducidas y favorecen prioritariamente a los municipios menores (el promedio de América Central es de USD 42,3 anuales).

En este contexto, si se decide realizar avances en la descentralización se requerirá implementar cambios importantes en la asignación intergubernamental de responsabilidades de ingresos y gastos y un replanteo de los regímenes de transferencias. Empero, dadas las características de estos países, estos cambios solo deberían realizarse una vez que se hayan analizado con cuidado tanto los beneficios como los costos de una mayor descentralización.

5.3. Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales

El cuadro 10 presenta la información de la estructura tributaria municipal de cada país. Hay diferencias importantes entre los países. Los ingresos tributarios varían en participación entre alrededor de dos tercios de los RP (Panamá, Costa Rica, Nicaragua) y el 18,7% en El Salvador lo que no es sorprendente debido a que este último país no cuenta con impuestos sobre bienes inmuebles. Guatemala y Costa Rica son los países con mayor participación del impuesto sobre los inmuebles (alrededor de un cuarto) en el total. En Panamá, los inmuebles son gravados a través del tributo a edificaciones y reedificaciones,¹⁴ y en el caso de los automóviles, se aplican impuestos a la circulación vehicular. En el Salvador y Nicaragua es importante el rubro “Otros recursos”, que incluye el uso del crédito, con una participación mayor que en el resto de los países.

Cuadro 10. Estructura tributaria municipal por país; agregado de países; en porcentaje

Concepto	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua	Total
Tributarios	67.6	43.1	18.7	62.7	36.4	60.0	46.4
Directos sobre inmuebles	20.6	11.9	0.0	25.0	25.9	8.9	16.2
Directo sobre automotores	12.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	1.1
Indirectos (sobre actividades y otros)	34.6	31.2	18.7	37.7	10.5	50.3	29.1
sobre actividades comerciales y serv.	32.7	24.1	0.0	29.6	1.4	40.5	19.1
sobre actividades productivas y agrop.	1.9	1.9	0.0	5.0	2.5	0.0	2.2
Otros tributarios indirectos	0.0	5.2	18.7	3.1	6.7	9.8	7.7
No tributarios	26.7	52.6	41.3	5.2	34.4	13.4	26.7
Tasas	10.7	33.7	36.0	0.0	23.8	9.7	18.1
Contribuciones por mejoras	0.0	2.9	1.1	0.0	0.2	0.4	0.7
Otros no tributarios	15.9	16.0	4.1	5.2	10.4	3.3	8.0
Ventas de bienes y servicios	2.6	0.8	1.2	28.9	6.3	1.3	9.9
Ingresos de operación	0.0	0.0	0.0	0.0	17.8	0.0	3.5
Rentas de la propiedad	1.5	0.0	0.0	2.1	2.0	0.4	1.2
Otros	1.6	3.5	38.8	1.1	3.1	24.9	12.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: La apertura de información corresponde al año 2015 para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; al año 2014 para El Salvador y Honduras; y al año 2012 para Panamá.

¹⁴ En Panamá, el impuesto a los inmuebles es recaudado por el gobierno central y transferido a los GM en concepto de transferencias (las transferencias de este tipo comenzaron en 2016).

La estructura de los ingresos propios de los GM varía según el tamaño de la población considerando el agregado para los seis países de América Central (cuadro 11). Los ingresos tributarios son más importantes en los GM con población entre 10.000 y 50.000 habitantes, en tanto que en los GM de menor población (hasta 10.000 habitantes) predominan los ingresos no tributarios.

La imposición sobre inmuebles representa 16% del total de los RP para el total de municipios, y crece en importancia a medida que aumenta la población hasta alcanzar el 19,5% en los municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes, pasando luego al 14,9% y 17,6% para los dos intervalos de mayor población. En los municipios de menos de 5.000 habitantes, este impuesto representa solo el 3,7%. La mejora en la recaudación de este tributo es importante si se avanza en la descentralización fiscal, ya que se trata de un impuesto cuya base imponible es fija y la literatura especializada lo recomienda como el más adecuado para los GM.¹⁵

Los impuestos sobre las actividades comerciales y los servicios disminuyen su participación en el total de RP al pasar de los GM más poblados a los menos poblados (33% en los de más de 500.000 habitantes al 7% en los de menos de 5.000).

Cuadro 11. Estructura tributaria local por grupo de municipios; en porcentaje

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	11.2	18.4	41.1	49.7	47.3	53.0	46.4
Directos sobre inmuebles	3.7	6.7	16.0	19.5	14.9	17.6	16.2
Directo sobre automotores	0.4	0.4	0.7	0.7	1.0	2.4	1.1
Indirectos (sobre actividades y otros)	7.0	11.3	24.5	29.5	31.5	33.0	29.1
sobre actividades comerciales y serv.	4.9	5.7	11.5	18.6	21.4	25.8	19.1
sobre actividades productivas y agrop.	0.4	1.5	3.5	2.7	1.8	1.5	2.2
Otros tributarios indirectos	1.8	4.0	9.5	8.3	8.2	5.7	7.7
No tributarios	21.9	24.6	22.3	19.3	28.0	35.1	26.7
Tasas	18.6	17.9	15.1	12.5	17.5	25.9	18.1
Contribuciones por mejoras	0.0	0.7	0.1	0.2	0.9	1.2	0.7
Otros no tributarios	3.3	6.0	7.1	6.6	9.6	8.0	8.0
Ventas de bienes y servicios	3.7	4.3	10.3	13.9	13.5	2.1	9.9
Ingresos de operación	0.3	1.3	3.7	4.9	4.5	1.3	3.5
Rentas de la propiedad	0.6	0.5	1.6	1.8	1.2	0.3	1.2
Otros	62.3	50.9	20.9	10.4	5.4	8.3	12.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: La apertura de información corresponde al año 2015 para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; al año 2014 para El Salvador y Honduras; y al año 2012 para Panamá.

La revisión de la estructura de los ingresos tributarios y no tributarios por tamaño de gobierno municipal permite constatar cómo a medida que los municipios son más grandes, se consolida la importancia de los impuestos a la propiedad, los impuestos a la actividad económica y las tasas por servicios.

5.4. Estructura de gastos de los gobiernos municipales

La estructura de gastos por país (cuadro 12) revela que, en promedio, el gasto corriente representa el 60% del total en tanto que los gastos de capital son del 31%. Los países con mayores tasas de inversión (inversión/total gasto) son Nicaragua con 57% y Honduras con 33%. En el otro extremo aparece Panamá, con el 6%. Este

¹⁵ Véanse, entre otros, Bird (2010) y Fretes Cibils y Ter-Minassian (2015).

comportamiento puede explicarse, en parte, por las condiciones establecidas en las transferencias que obligan a los municipios a usarlas en inversiones reales directas.

Cuadro 12. Estructura de gasto público local por país; participación en porcentaje

Concepto	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua	Total
Corrientes	85.4	38.7	56.7	78.8	65.1	30.1	59.4
Personal	39.8	26.5	26.9	41.9	26.0	19.1	28.7
Bienes y Servicios	29.8	10.0	25.7	26.3	37.2	8.9	26.2
Transferencias corrientes	15.8	2.2	4.1	10.6	1.9	2.1	4.6
De capital	11.4	41.9	27.9	19.0	27.3	58.9	31.0
Inversión real directa	6.0	32.8	26.5	16.9	25.7	57.1	28.3
Inversión financiera	1.1	0.1	1.2	0.0	0.0	0.2	0.3
Transferencias de capital	4.3	9.1	0.2	2.1	1.6	1.6	2.3
Servicios de deuda	1.2	19.2	9.7	2.2	7.5	11.0	8.4
Otros	2.0	0.1	5.7	0.0	0.1	0.0	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: La apertura de información corresponde al año 2015 para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; al año 2014 para El Salvador y Honduras; y al año 2012 para Panamá.

Otra característica que debe analizarse es en qué medida el nivel de gasto y su composición varían con el tamaño de la población. El cuadro 13 muestra la composición del gasto por grupos de municipios en dólares y el cuadro 14 en dólares por habitante.

Cuadro 13. Estructura del gasto público total local por tamaño de municipios; en millones de dólares

Concepto	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Corrientes	38	117	811	467	696	340	2,469
Personal	18	53	397	230	362	132	1,192
Bienes y Servicios	18	58	360	206	265	179	1,087
Transferencias corrientes	2	7	53	31	69	28	190
De capital	43	126	502	225	245	145	1,286
Inversión real directa	38	113	469	210	224	123	1,176
Inversión financiera	0	0	1	9	0	2	13
Transferencias de capital	5	13	31	6	21	20	97
Servicios de deuda	8	22	99	47	56	117	348
Otros	3	8	21	7	9	3	51
Total	92	272	1,433	746	1,006	605	4,154

Nota: La apertura de información corresponde al año 2015 para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; al año 2014 para El Salvador y Honduras; y al año 2012 para Panamá.

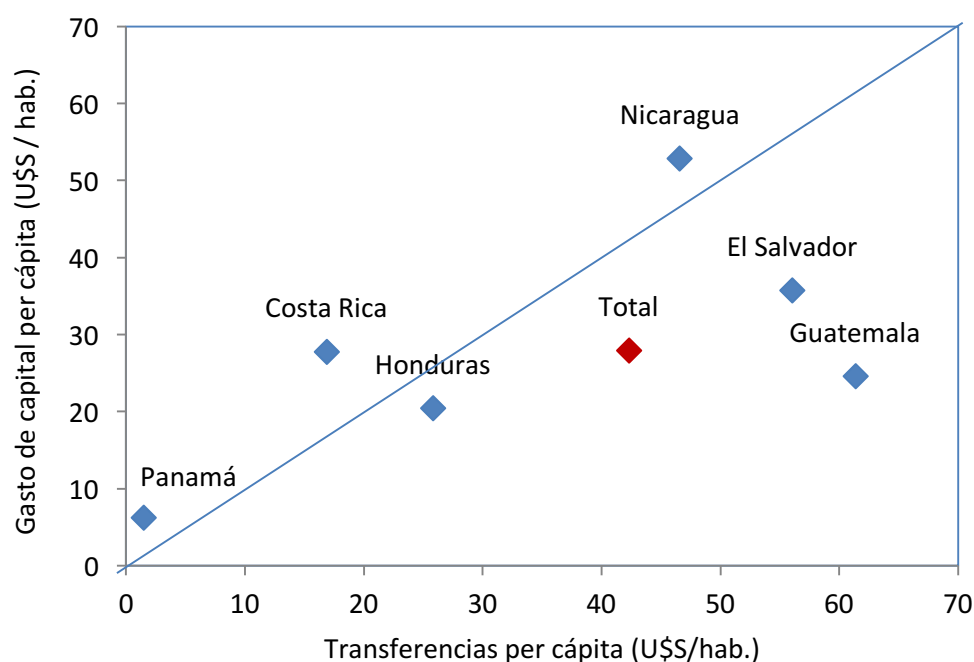
Cuadro 14. Estructura del gasto público local por tamaño de municipios; en USD per cápita

Concepto	<5.000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Corrientes	101.5	68.5	54.7	48.7	49.8	60.4	53.5
Personal	47.1	31.0	26.8	23.9	25.9	23.5	25.9
Bienes y Servicios	48.9	33.7	24.3	21.5	18.9	31.9	23.6
Transferencias corrientes	5.5	3.8	3.6	3.3	4.9	5.0	4.1
De capital	116.5	73.3	33.9	23.4	17.6	25.9	27.9
Inversión real directa	101.4	65.6	31.6	21.8	16.0	21.9	25.5
Inversión financiera	0.5	0.2	0.1	0.9	0.0	0.4	0.3
Transferencias de capital	14.7	7.6	2.1	0.6	1.5	3.6	2.1
Servicios de deuda	21.0	12.5	6.7	4.9	4.0	20.8	7.5
Otros	8.0	4.4	1.4	0.8	0.7	0.5	1.1
Total	247.0	158.7	96.6	77.7	72.0	107.6	90.2

Nota: La apertura de información corresponde al año 2015 para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; al año 2014 para El Salvador y Honduras; y al año 2012 para Panamá.

Un elemento destacable es que los gastos per cápita disminuyen a medida que se incrementa el tamaño del municipio. Por ejemplo, el gasto de capital para el agregado de los países es de USD 28 por habitante, siendo el grupo de municipios más pequeños el que presenta los valores más altos (USD 116,5). Tal como se indicó anteriormente, la relativamente alta participación de los gastos de capital en América Central se debe a que las transferencias del gobierno central se otorgan condicionadas a ese tipo de gastos (gráfico 9).

Gráfico 9. Transferencias a municipios y gasto de capital de los gobiernos municipales; en USD per cápita



La condicionalidad de una parte importante de las transferencias está documentada en el cuadro 17. El caso de Panamá merece destacarse pues las transferencias son mínimas y el gasto de capital tiene una participación muy baja en el gasto total.

5.5. Estadísticas fiscales municipales por país

Las cuantificaciones de las secciones 5.1. a 5.5. revelan que los promedios de las variables fiscales dejan ocultas diferencias muy significativas. Los municipios son un universo muy heterogéneo. Para avanzar en el conocimiento de la situación municipal en América Central se trabaja en esta sección con microdatos a nivel de municipalidades (cuadro 15) proveniente de la Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del BID complementada con datos oficiales de los países. Las diferencias municipales en todas las estadísticas fiscales son extremas. A nivel del promedio de países los valores máximos y mínimos per cápita varían de USD 1.568 a 0,8 para los RP; 1.929 a 0,5 para los gastos; y entre 1.198 y cero para las transferencias. La relación RP/Gastos (correspondencia fiscal) varía de 118 a 1 lo que indica la presencia de GM que recaudan 1 dólar por cada 100 dólares de gastos. Esta enorme diversidad ciertamente condiciona el proceso de descentralización; ya que resulta difícil concebir una política homogénea para municipalidades fuertemente heterogéneas.

Cuadro 15. Estadísticas municipales por país

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
Costa Rica	Media	126.8	16.9	146.3	86.6
	Mín	26.5	2.7	35.1	32.0
	Máx	497.3	131.4	542.2	117.6
	Desv. estándar	80.2	23.2	84.2	21.0
	GINI	0.34	0.49	0.30	
El Salvador	Media	74.4	56.0	128.0	58.1
	Mín	4.4	10.0	36.4	3.0
	Máx	1,567.5	550.9	1,929.1	116.3
	Desv. estándar	70.6	45.1	82.6	25.6
	GINI	0.63	0.45	0.40	
Guatemala	Media	27.2	61.4	90.3	30.1
	Mín	0.8	22.2	30.5	1.1
	Máx	363.0	1,198.6	1,212.5	86.7
	Desv. estándar	38.3	51.3	62.4	13.0
	GINI	0.63	0.33	0.31	
Honduras	Media	31.0	25.9	48.8	63.5
	Mín	1.1	1.1	13.4	1.1
	Máx	165.3	650.5	722.5	117.2
	Desv. estándar	30.1	37.2	36.2	23.1
	GINI	0.51	0.46	0.40	
Nicaragua	Media	44.2	46.6	87.4	50.6
	Mín	0.8	17.0	28.7	2.7
	Máx	240.7	465.1	692.8	70.1
	Desv. estándar	42.9	26.8	55.7	17.6
	GINI	0.52	0.26	0.34	
Panamá	Media	58.7	1.5	54.8	107.2
	Mín	7.2	0.0	0.5	12.7
	Máx	677.2	37.5	373.6	118.9
	Desv. estándar	42.9	4.0	41.2	19.8
	GINI	0.41	0.78	0.44	
Total, región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desv. estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹ Excluye valores extremos.

5.6. Transferencias y desequilibrios horizontales

5.6.1. ¿Cumplen las transferencias un rol para la igualación fiscal?

Una pregunta de interés es si las transferencias cumplen un rol para compensar las diferencias horizontales entre los GM (o sea, si logran cierta “igualación fiscal”). El coeficiente de desigualdad de Gini de los RP es muy alto en todos los países, lo cual indica grandes desequilibrios horizontales; el coeficiente correspondiente a los recursos totales (que incluye los RP más las transferencias, suma que se aproxima a los gastos totales) es muy inferior (excepto en el caso de Panamá). Esto indica que las transferencias son un instrumento de igualación fiscal. El cuadro 16 presenta la información de los índices de desigualdad de Gini, calculados utilizando microdatos en cada uno de los países estudiados. En todos los países, con excepción de Panamá, las transferencias disminuyen la desigualdad entre los recursos propios y los totales (iguales a los gastos totales). Consecuentemente, se puede afirmar que estas compensan parcialmente los desequilibrios horizontales a nivel de las municipalidades.

Cuadro 16. Índice de Gini ponderado por población

País	Ingresos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita
Costa Rica	0.344	0.486	0.296
El Salvador	0.443	0.403	0.300
Guatemala	0.628	0.331	0.311
Honduras	0.512	0.459	0.401
Nicaragua	0.524	0.255	0.345
Panamá	0.411	0.784	0.445
Total	0.630	0.450	0.403

Este resultado debe tomarse con precaución ya que puede deberse al diseño de las transferencias que adolece de fallas (véase el cuadro 17)

5.6.2. Principales disposiciones sobre transferencias en los países de CA

El cuadro 17 aporta información acerca de los principales rasgos de los regímenes de transferencias a gobiernos municipales vigentes en cada país.

Cuadro 17. Régimen de transferencias a municipios

País	Legislación o fondo	Fondos por distribuir	Criterio de distribución	Asignación
Costa Rica	Ley 8801/2010 y Constitución Política	10% de ingresos y gastos.	Densidad de población e índice de desarrollo social, contemplando los principios de equidad y asimetría.	Destinado a infraestructura.
El Salvador	A través del FODES (Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios)	8% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General de la Nación y la posibilidad de otros aportes, préstamos y subsidios.	Inversa a la población, equidad (partes iguales), extensión territorial (superficie) y pobreza (por rangos de población, utilizando varios indicadores como mortalidad infantil, analfabetismo, vivienda sin agua y otras carencias).	Destinadas a infraestructura previa asignación a gastos de organismos vinculados.
Nicaragua	Ley 466, Ley 850/2013 y Constitución Política	10% del Presupuesto Gral. de la República.	Del total transferido, el 2,5% corresponde a Managua y el 92,5% al resto de las municipalidades. La distribución del 92,5% se hará en base a los siguientes criterios: 25% al criterio de equidad (población y capacidad tributaria potencial), 25% al de población, 25% al de esfuerzo tributario y 25% al de ejecución de las transferencias.	Un porcentaje variable entre municipios (entre el 60% y el 90%) debe asignarse a inversiones. La Ley 850/2013 requirió condicionalidades adicionales al establecer que de las transferencias para inversiones debe asignarse 5% a salud, 5% a educación, 5% a medio ambiente y 7,5% a agua y saneamiento.
Guatemala	Aporte Constitucional y el IVA-PAZ y otros fondos menores	10% de los ingresos del Presupuesto General del país.	25% por población, 25% en partes iguales, 25% en proporción a los recursos propios municipales, 15% en base al número de aldeas y caseríos y 10% en forma inversa a los recursos propios municipales.	90% debe destinarse a inversión en infraestructura económica y social: el 10% restante a gastos de funcionamiento.
Honduras		14% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y gastos de la República.	50% por partes iguales, 20% por población, 30% según población en condiciones de pobreza.	El 69% debe destinarse a inversión.

País	Legislación o fondo	Fondos por distribuir	Criterio de distribución	Asignación
Panamá		Recaudación del impuesto sobre los bienes inmuebles.	50% según la recaudación de ese impuesto en su jurisdicción y 50% según población. Si las municipalidades reciben por esos conceptos menos de 500.000 balboas, se las compensará hasta llegar a esa suma. Si la municipalidad recibe más de 500.000 balboas aportará al fondo para compensar a las anteriores hasta llegar a la suma objetivo.	Libre disponibilidad.

A partir del análisis de los regímenes de transferencias a municipios en los distintos países, merecen destacarse algunas observaciones o falencias detectadas:

- **Costa Rica:** La distribución de los ingresos entre las municipalidades se hará en base a los criterios fijados en la Ley: densidad de población e índice de desarrollo social, contemplando los principios de equidad y asimetría. A modo de ejemplo, en 2015 se transfirieron fondos para la atención de la red vial (ciclovías, aceras, red vial, veredas, etc.). Hasta ese momento, las municipalidades prestaban esos servicios, complementando la provisión central, por lo que recibían el 7,5% de la recaudación del impuesto a la transferencia de hidrocarburos. A partir de 2015 se le transfirieron todos los servicios y se le asignó un 15% adicional de los recursos, que alcanzaron en total el 22% de la recaudación del impuesto. Los criterios para la distribución entre las municipalidades son: 50% según la extensión de la red vial, 35% en función del índice de desarrollo social y 15% por partes iguales.
- **El Salvador:** El método de cálculo para la distribución de fondos es complejo y no presenta mayores justificaciones. En particular, el distribuidor por población tiene un peso notablemente exagerado en favor de los municipios menos poblados.
- **Nicaragua:** Se observan deficiencias en la forma de cálculo –en particular en las variables utilizadas para establecer el esfuerzo tributario y para la ejecución del presupuesto que no tienen en cuenta el diferente tamaño de los GM– que deberían solucionarse en el futuro. Por ejemplo, en la distribución por esfuerzo tributario se utiliza la relación porcentual entre la recaudación efectiva frente a la potencial. Si en dos municipalidades la relación es la misma recibirían una suma igual: no tiene en cuenta la escala (población). La relación puede ser la misma en una municipalidad de 10.000 habitantes y en otra de 100.000 y no puede justificarse que reciban la misma suma. Algo similar sucede con la distribución según ejecución de las transferencias.
- **Guatemala:** La fórmula de distribución adolece de fallas que deberían corregirse. Por ejemplo, utiliza dos criterios que funcionan en direcciones opuestas: una parte se otorga en relación directa con la recaudación propia y otra parte en relación inversa.
- **Honduras:** La alta ponderación de partes iguales en el cálculo de distribución de fondos a municipios es difícil de justificar dadas las grandes diferencias de tamaño de población de los GM (por ejemplo, hay 42 municipalidades con menos de 5.000

habitantes, 142 entre 10.000 y 50.000, 8 entre 100.000 y 500.000 y 2 con más de 500.000).

- **Panamá:** La fórmula básica de distribución implica que la transferencia per cápita resulta mayor que la promedio para las municipalidades con riqueza inmobiliaria mayor al promedio. El mecanismo de compensación intenta disminuir esas diferencias, pero no se encuentra justificación para el límite de 500.000 balboas. Algunos resultados que derivan de la fórmula deberían evaluarse. Para ejemplificar, supóngase dos municipalidades, una con 100 habitantes y la otra con 300; a su vez la primera tiene una riqueza inmobiliaria (recaudación del impuesto) de 300 y la otra de 100. Como la parte variable de las transferencias se distribuirán en función de la recaudación del impuesto a los inmuebles (50%) y a la población (50%), se producirían notables diferencias: la municipalidad más poblada recibiría solo una tercera parte de la menos poblada.

5.6.3. Análisis de distribución (actual y simulada) de las transferencias. Avances de investigación

En esta sección se presentan los primeros avances de investigación en que se compara la distribución actual (2015) de las transferencias con la que resultaría simulando alternativas con distintos distribuidores y distintas ponderaciones. Para contar con una medida alternativa resulta útil calcular la diferencia entre la “necesidad de gasto” y la “capacidad tributaria” que da como resultado la transferencia de igualación que puede diferir de la medida con la información contable. Con esa finalidad se construyeron indicadores que reflejen la “necesidad de gasto” (NG) y la “capacidad tributaria propia” (CTP) de cada GM. Para calcular la NG se cuantificó el déficit en la provisión de ciertos servicios públicos (en base a datos censales). Los servicios considerados son conexión a la red cloacal, a la red de agua potable y a la red eléctrica, así como acceso al servicio de recolección de residuos. También se consideraron variables que reflejan el déficit habitacional (ausencia de paredes de ladrillo y cemento, y piso sin cemento y baldosas). El paso siguiente fue construir un indicador agregado de déficit ponderando igualmente cada variable. El déficit compuesto, relativo al del conjunto de GM, se ponderó por la población municipal. El porcentaje que resulta de comparar el indicador compuesto ponderado para cada GM con el correspondiente al total es el distribuidor en base a NG. El porcentaje para un GM es mayor cuanto mayor sea el déficit (dada la población) y cuanto mayor sea la población (para un déficit dado).

El indicador de CTP se construyó en la misma forma considerando dos indicadores proxy de nivel económico: el máximo nivel educativo alcanzado en la población mayor de 25 años y el porcentaje de la población que dispone de automóvil. Una vez calculado el indicador se utilizó la inversa de modo que cuanto mayor es el valor resultante menor es la posibilidad de financiarse con recursos propios. Las variables obtenidas son útiles para analizar si el diseño de las transferencias se asocia a variables que reflejen la demanda por bienes públicos locales (dada por la población y la necesidad local) y la capacidad de financiamiento propio. Una primera aproximación al análisis son las correlaciones simples, que se presentan en el cuadro 18. Las transferencias en términos per cápita se relacionan negativamente con la población y positivamente, pero con coeficientes no significativos, con las de necesidad fiscal e inversa de la capacidad fiscal.

Cuadro 18. Coeficientes de correlación

País		Transfe- rencias per cápita	Población	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	Indicador agregado de déficit habitacio- nal (2)	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	Indicador de inversa de la capacidad fiscal (4)
Costa Rica	Transferencias per cápita	1					
	Población	-0.4299*	1				
	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	0.5289*	-0.3670*	1			
	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	0.6078*	-0.1314	0.4325*	1		
	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	0.6558*	-0.3212*	0.9095*	0.7681*	1	
	Indicador de inversa de la capacidad fiscal (4)	0.6479*	-0.1808	0.5026*	0.7563*	0.7056*	1
El Salvador	Transferencias per cápita	1					
	Población	-0.4538*	1				
	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	0.2764*	-0.5640*	1			
	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	0.2818*	-0.3264*	0.5007*	1		
	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	0.3219*	-0.5246*	0.8886*	0.8421*	1	
	Indicador de inversa de la capacidad fiscal (4)	0.3042*	-0.4483*	0.5852*	0.4603*	0.6086*	1
Nicaragua	Transferencias per cápita	1					
	Población	-0.2107*	1				
	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	0.132	-0.3686*	1			
	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	-0.0219	-0.1008	0.4555*	1		
	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	0.0625	-0.2714*	0.8456*	0.8603*	1	
	Indicador de inversa de la capacidad fiscal (4)	0.0289	-0.1718*	0.7808*	0.3636*	0.6650*	1
Panamá	Transferencias per cápita	1					
	Población	-0.2284*	1				
	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	0.0847	-0.3959*	1			
	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	0.0254	-0.2334*	0.8465*	1		
	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	0.049	-0.3043*	0.9372*	0.9790*	1	
	Indicador de inversa de la capacidad fiscal (4)	0.0225	-0.2093	0.8216*	0.8683*	0.8832*	1

Nota: Para los cuatro países para los que se cuenta con información censal de déficit de servicios y de las variables utilizadas para el cálculo de la capacidad fiscal.

(1) Población sin conexión a red de agua, alcantarillado y luz eléctrica; y sin acceso a servicio de recolección de residuos.

(2) Viviendas sin paredes de ladrillo y cemento y pisos que no son de cemento o baldosas.

(3) Indicador agregado de (1) y (2).

(4) Inversa del indicador agregado de años promedios de educación de población mayor de 25 años y porcentaje de hogares con automóvil.

(*) Estadísticamente significativa al 5%.

Se simulan a continuación (cuadro 19) distintos escenarios de distribución de las transferencias que se comparan con la situación actual. Las simulaciones realizadas son las siguientes:

- Escenario 1 (E1). Distribución basada en población (100%)
- Escenario 2 (E2). 65% población, 25% necesidad fiscal y 10% inversa de la capacidad fiscal
- Escenario 3 (E3). 50% población, 40% necesidad fiscal y 10% inversa de la capacidad fiscal

Cuadro 19. Simulación de distribución de transferencias; coeficientes de variación y de desigualdad de Gini

País	Indicador	Transferencias per cápita			
		Observadas	E1	E2	E3
Panamá	Coef. variación	5.32	0.0	0.29	0.41
	GINI	0.784	0.0	0.110	0.160
El Salvador	Coef. variación	1.43	0.0	0.09	0.13
	GINI	0.403	0.0	0.063	0.092
Nicaragua	Coef. variación	1.27	0.0	0.11	0.15
	GINI	0.255	0.0	0.077	0.104
Costa Rica	Coef. variación	1.37	0.0	0.12	0.18
	GINI	0.486	0.0	0.063	0.094

Nota: Los cálculos se realizaron utilizando microdatos (datos a nivel de cada GM).

En las tres alternativas simuladas, la desigualdad de la distribución de las transferencias disminuye significativamente. El método y los resultados presentados tienen la finalidad de ilustrar formas de evaluar el diseño de las transferencias y no deben tomarse como una propuesta de política. Para avanzar en esta dirección el paso siguiente sería estudiar cómo impacta el rediseño de las transferencias en el gasto total, tema que escapa a las posibilidades de este trabajo.¹⁶

En el cuadro 20 se estima la relación entre las transferencias y las variables representativas de necesidad y capacidad.

¹⁶ Es necesario conocer cómo se modifica el gasto en cada GM cuando varían las transferencias, o sea, la elasticidad-transferencias del gasto.

Cuadro 20. Relaciones entre transferencias, necesidad y capacidad (inversa)

Endógena: Transferencias per cápita (en logaritmo)

Explicativas (en ln)	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Total
Población	-0.521***	-0.513***	-0.530***	-1.544***	-0.660***
Necesidad fiscal	0.511***	0.474***	0.063	5.826**	3.571***
Inversa de capacidad fiscal	2.060***	-0.122	-0.164**	-3.610*	-2.873***
Constante	6.608***	7.511***	9.221***	-5.948	-3.180
R ²	0.833	0.887	0.735	0.339	0.321
Número de observaciones	81	258	153	76	568

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Para el total de la muestra de países analizados, los coeficientes estimados son estadísticamente significativos y con el signo esperado para la población y la necesidad fiscal. Las transferencias per cápita disminuirían con el tamaño de la población de los municipios y crecerían a mayor necesidad fiscal. En conjunto, estos resultados dan cuenta de cierto carácter redistributivo de las transferencias a municipios.¹⁷

6. CONCLUSIONES y REFLEXIONES FINALES

6.1. Resumen y conclusiones

Se parte de una situación de alto centralismo fiscal. Para el promedio de América Central, la participación de los gobiernos municipales en el gasto total (gobierno central y gobiernos municipales) es del 6,8 % y la de los recursos del 4,1%. La descentralización varía significativamente entre países. En Panamá se registra el menor grado de descentralización: 1,4% en los gastos y recursos.

El tamaño del gasto per cápita indica un accionar muy limitado de los gobiernos municipales: el promedio es de USD 84 con valores máximos modestos en Costa Rica (USD 135) y El Salvador (USD 107) y un mínimo en Panamá de USD 54,8. Estos valores revelan, *per se*, la escasa relevancia cuantitativa de los gobiernos municipales en cuanto a las responsabilidades de gasto que cumplen. Además, los recursos propios per cápita son notablemente bajos (para el promedio de los seis países alcanzan a USD 46,2). Pese a que el gasto promedio es muy bajo (USD 84 per cápita), los recursos propios solo financian alrededor del 50%.

La situación de centralismo fiscal no se modificó en forma significativa entre 1998 y 2002 (Espitia Avilés, 2004). Entre 1995 y 2015, para el promedio de América Central, se observa una reconcentración de los gastos (del 9,8% del total al 6,8%) y de los recursos (del 5,9% al 4,1%).

La evolución de la descentralización no ha sido igual en todos los países de América Central. Se detectan casos de descentralización de gastos y recursos creciente (El

¹⁷ Al analizar los resultados de las regresiones por país, el coeficiente de población es estadísticamente significativo y negativo para todos los países; el coeficiente de necesidad fiscal es positivo para todos los países y estadísticamente significativo, salvo en el caso de Nicaragua. El coeficiente estimado para la inversa de la capacidad fiscal es significativo y negativo para Panamá y Nicaragua. No es significativo en El Salvador y positivo para Costa Rica.

Salvador) y decreciente (Honduras, Panamá, Costa Rica), descentralización decreciente de recursos y creciente de gastos (Nicaragua) y creciente de recursos y decreciente de gastos (Guatemala). Para el promedio de América Central, se mantuvo constante la descentralización de recursos en tanto que se observa una relativa reconcentración de gastos. La explicación de este comportamiento trasciende el alcance de esta investigación, pero puede deberse a un mayor crecimiento de las fuentes de ingresos y gastos de competencia de los gobiernos nacionales (vis a vis las fuentes municipales), a decisiones políticas orientadas a centralizar los gastos, o una combinación de ambos.

Hay una gran heterogeneidad en los GM en cuanto a variables fiscales y no fiscales. Hay 1.207 GM en América Central en el año 2015. El mayor número (alrededor del 50%) se ubica en el rango de población de entre 10.000 y 50.000 habitantes. La población de los seis países centroamericanos estudiados es de alrededor de 46 millones de habitantes. Alrededor de un tercio se encuentra en los GM en el rango de entre 10.000 y 50.000 habitantes y una fracción similar en el rango de entre 50.000 y 100.000.

Las variables fiscales también muestran una gran heterogeneidad entre las municipalidades con distinta población. Para el promedio de América Central, la curva que relaciona los gastos y los RP per cápita con la población tienen forma de U (primero decrecen con la población y luego aumentan). Si se excluye el rubro “Otros recursos” (endeudamiento) de los RPpc, la relación es positiva; las transferencias per cápita disminuyen a medida que aumenta la población.

La imposición sobre inmuebles representa 16% del total de RP para el total de municipios, y la importancia crece a medida que aumenta la población. La mejora en la recaudación de estos tributos debería ser crecientemente importante si se avanza en la descentralización fiscal, ya que se trata de un impuesto cuya base imponible es fija y la literatura lo recomienda como el más adecuado para los GM. Los impuestos sobre las actividades comerciales y servicios disminuyen su participación en el total de RP al pasar a los GM más poblados (33% en los de más de 500.000 habitantes al 7% en los de menos de 5.000; en promedio representan el 29,1%). En general, a medida que los municipios crecen en tamaño, sus fuentes de ingresos propios se concentran en el impuesto a la propiedad, impuestos a la actividad económica y tasas por servicios.

En promedio, el gasto de capital representa el 31% del gasto total y es de USD 28 por habitante. Hay relación positiva entre gasto de capital y transferencias, ya que estas se asignan condicionadas a financiar ese tipo de gastos.

Las estimaciones estadísticas basadas en microdatos muestran que las diferencias entre GM son extremas. A nivel del promedio de países los valores máximos y mínimos per cápita son de USD 1.568 y USD 0,8 para los RP (hay municipios que recaudan menos de USD 1 per cápita y otros que recaudan USD 1.568); USD 1.929 y USD 0,5 para los gastos (hay municipios que gastan USD 0,5 per cápita y otros que gastan USD 1.929); USD 1.198 y 0 para las transferencias (hay municipalidades que no reciben transferencias y otras que reciben USD 1.198 per cápita). La relación RP/Gastos (correspondencia fiscal) también varía de manera importante,

condicionando el proceso de descentralización e indicando la necesidad de contar con políticas diferenciadas para los distintos tipos de gobiernos municipales.

Las transferencias son un medio de financiamiento importante de los GM. En promedio para América Central financian algo menos de la mitad de los gastos. Panamá es un caso particular de muy bajas transferencias (situación que se modifica a partir de 2016 al aplicarse la ley de transferencias por primera vez). Por lo general las transferencias tienen un efecto de igualación fiscal. El coeficiente de desigualdad de Gini (ponderado por población) disminuye al pasar de los RPpc a los Gpc (igual a RP más transferencias).

6.2. Reflexiones sobre la política de descentralización fiscal en América Central

A partir de los resultados alcanzados en el marco de este estudio, es posible desarrollar un conjunto de reflexiones sobre la política de descentralización fiscal en América Central que compartimos a continuación:

- a) Dada la heterogeneidad de los GM, el proceso de descentralización fiscal debería ser *gradual y diferenciado* por tipos de municipalidades ya que las condiciones iniciales son muy distintas (en las funciones de gasto que cumplen en la actualidad, aprovechamiento del potencial tributario, dependencia de las transferencias y capacidad de gestión).
- b) Es importante avanzar en la redefinición del rol de los GM en la prestación de los servicios públicos. Una enseñanza que surge de la experiencia descentralizadora de varios países es que se debe determinar con claridad “quién hace qué”, de modo de facilitar el control de la gestión municipal, la eficiencia en la provisión y la coordinación intergubernamental en áreas de responsabilidades compartidas.
- c) Los gobiernos municipales deberían asumir mayores responsabilidades en la provisión de bienes locales, o sea, aquellas en las que el beneficio del gasto se concentra en el municipio, y que tiene bajas o nulas externalidades interjurisdiccionales. Por ejemplo, las municipalidades podrían participar, de alguna forma, en la provisión de servicios de atención primaria de la salud y similarmente en otros servicios que reúnan la característica de bien local.
- d) Las mayores responsabilidades de gasto deberían estar acompañadas de mayores recursos propios. El principio del financiamiento local debería ser que el municipio que recibe los beneficios del gasto cargue con el costo del financiamiento. Este principio es importante pues implica que la responsabilidad del gasto coincide con la de recaudar y constituye un incentivo para que los GM sean eficientes. El ciudadano-votante, bien informado, premiará o castigará con su voto a los gobernantes.
- e) Para fortalecer los recursos propios se requiere: ampliar las bases imponibles, tener autonomía para fijar alícuotas y mejorar la administración tributaria. La recomendación es que los GM tengan como principal impuesto a la propiedad

inmueble, complementado con un impuesto bien diseñado sobre las actividades económicas y las tasas por servicios.

- f) Los recursos propios deben complementarse con transferencias que cubran los desequilibrios vertical y horizontal. El diseño de las transferencias depende del objetivo que se persiga: i) si compensan un desequilibrio vertical, se debería devolver una transferencia no condicionada; ii) si se trata de compensar desequilibrios horizontales, lo apropiado son las transferencias no condicionadas; iii) si se trata de igualar oportunidades en cuanto a un bien público (o una canasta), debería condicionarse a ese tipo de gasto; y iv) si compensa una externalidad, debería condicionarse al gasto en el bien que la origina.
- g) Las transferencias deberían establecerse con reglas claras, transparentes, no manipulables y no negociables. Lo aconsejable es recurrir a fórmulas en las que se incluyan las variables a considerar y las ponderaciones que se darán a cada variable. En los cálculos se deberían utilizar datos no manipulables por las partes (por ejemplo, datos censales). Los regímenes vigentes de transferencias adolecen de varias deficiencias –algunas importantes– en cuanto a la distribución entre municipalidades, lo que puede estar generando resultados no deseados.
- h) Una constatación importante sobre las transferencias resulta de las teorías de segunda generación del federalismo fiscal. Bird (2010) propone que las regiones más ricas se autofinancien. Para América Central se verifica que el autofinanciamiento de las municipalidades más pobladas (más de 500.000 habitantes) es mayor que para el promedio de municipalidades (las transferencias per cápita son 57% inferiores al promedio), lo que constituye un buen punto de partida.
- i) La visión moderna ve a la descentralización desde una perspectiva que va más allá de lo fiscal. Además de los objetivos de eficiencia y equidad también es esencial la participación ciudadana (Inman y Rubinfeld, 1977). La participación de la ciudadanía es clave por su rol de control de los GM a través del voto en las urnas. Para cumplir esta función es condición que las autoridades locales sean elegidas por voto en las urnas (condición que se cumple en todos los países) y contar con información transparente sobre gastos e ingresos de su GM y de las municipalidades de características similares. En CA aún queda mucho camino por recorrer para generar las capacidades institucionales requeridas para dar mayor transparencia a los gobiernos municipales y favorecer la participación ciudadana.

7. REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2013. "Honduras. Análisis del gasto público. Hacia el restablecimiento de la consolidación fiscal".
- Bartolini, D., S. Stossberg y H. Blöchlinger. 2016. "Fiscal decentralization and regional disparities". Departamento de Economía de la OCDE, Documento de trabajo No. 1330.
- Bell, D. 1987. "The world and the United States in 2013". *Daedalus*, 116 (3).
- Bird, R. M. 2010. "Subnational taxation in developing countries". Banco Mundial, Policy Research Working Paper 5450.
- Bird, R. M., y R. Bahl. 2008. "Subnational taxes in developing countries. The way forward". *Public Budgeting and Finance*, 28 (4).
- Bird, R. M., y E. Slack. 2014. "Local taxes and local expenditures in developing countries. strengthening the Wicksellian connection". *Public Administration and Development*.
- Blöchlinger, H., y D. King. 2006. "Less than you thought. The fiscal autonomy of sub-central governments". *OECD Economic Studies*, 4 (2): 155-188.
- Blöchlinger, H. 2015. "The challenge of measuring fiscal decentralization". En E. Ahmand y G. Brosio (eds.), *Handbook for multilevel finance*, págs. 617-632. Cheltenham: E. Elgart.
- Eguino, H., A. Porto, M. Garriga y W. Rosales. 2010. "Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina". Documento de Discusión, IDB-DP-145. Washington, D.C.: BID.
- Espitia Avilés, G. 2004. "Descentralización fiscal en Centro América. Estudio Comparativo". Confedelca, Diputación Barcelona, GTZ.
- Fidelino, A., y T. Ter-Minassian. 2010. "Making fiscal decentralization work. cross-country experiences". Occasional Paper No. 271. Washington, D.C.: FMI.
- Fisher, R. G. 2010. "Major state-local policy challenges. outside de box solutions needed". En S. Wallace (ed.), *State and Local Fiscal Policy. Thinking outside the box?* Cheltenham: E. Elgar.
- Frete Cibils, V., y T. Ter-Minassian. 2015. *Decentralizing Revenue in Latin America-Why and How*. Washington, D.C.: BID.
- Inman, R. P., D. L. Rubinfeld. 1977. "Making sense of antitrust State-action doctrine. Balancing political participation and economic efficiency in regulatory federalism". *Texas Law Review*, 6.
- Llach, J. J. y M. Fritz. 2013. "Coparticipación casi sin convergencia, 1995-2010". En C. Gervasoni y A. Porto (des), *Consecuencias económicas y políticas del Federalismo Fiscal Argentino*. La Plata, Argentina: Edición de Económica.

- Martínez-Vázquez, J., A. Radics y B. Pérez-Rincón. 2017. "Descentralización en República Dominicana. Desafíos actuales y perspectivas de reforma". Documento de discusión IDB-DP-522. Washington, D.C.: BID.
- Musgrave, R. 1959. *The theory of public finance. A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. Versión en español del Instituto de Administración Local, Madrid, 1977, con el título *Federalismo Fiscal*.
- . 2005. "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- . 2008. "On the evolution of fiscal federalism. Theory and institutions". *National Tax Journal*, LXI(2): 313-334.
- OCDE/KIPF. 2016. *Fiscal Federalism 2016. Making decentralization work*. París: OECD Publishing. Editado por H. Blochliger y D. Kim.
- Qian, Y., y B. M. Weingast. 1997. "Federalism as a commitment to preserving market incentives". *The Journal of Economic Perspectives*, (11)4: 83-92.
- Weingast, B. R. 1995. "The economic rol of political institutions. market preserving federalism and economic growth". *Journal of Law, Economics and Organization*, 11: 1-31.
- . 2009. "Second generation fiscal federalism. the implications of fiscal incentives". *Journal of Urban Economics*, 65: 279-293.

8. FUENTES DE INFORMACIÓN

El estudio se basa en la información de la **Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**. De manera complementaria, se usan las siguientes fuentes:

Costa Rica

Datos fiscales: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. <http://www.hacienda.go.cr/contenido/140-consolidacion-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-sector-publico-costarricense>

Datos fiscales municipales: Sistema de información de planes y presupuestos. Contraloría General. En <http://cgrw01.cgr.go.cr>

Estadísticas censales: <http://www.inec.go.cr/>

El Salvador

Datos fiscales: Ministerio de Hacienda. Informe Anual Sobre los Resultados Presupuestarios y Financieros de los Gobiernos Municipales. Ejercicio 2015. En <http://www6.mh.gob.sv/>

Datos fiscales de gobiernos municipales: Plataforma fiscal subnacional. BID

Estadísticas censales: <http://www.digestyc.gob.sv/>

Guatemala

Datos fiscales: Ministerio de Finanzas Públicas. En <http://www.minfin.gob.gt/>

Datos fiscales de gobiernos municipales: Portal de gobiernos municipales. Sistema integrado de administración financiera. Ministerio de Finanzas Públicas. En <http://portalGM.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

Estadísticas censales: <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas>

Honduras

Secretaría de Hacienda. Memoria 2015. En http://www.sefin.gob.hn/?page_id=1845

Estadísticas macrofiscales. Banco Central de Honduras. En <http://www.bch.hn/>

Estadísticas censales: <http://www.ine.gob.hn/>

Datos fiscales de gobiernos municipales: Plataforma fiscal subnacional. BID

Nicaragua

Datos fiscales: Memoria anual 2015 del Banco Central de Nicaragua. En http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/informe_anual_2015.pdf

Datos fiscales de gobiernos municipales: https://www.transmuni.gob.ni/cgi-bin/PM_PresupActualizado.cgi?ejercicio=2015

Estadísticas censales: <http://www.inide.gob.ni/>

Panamá

Contraloría General: Informe del Contralor General de la República Año 2015. <https://www.contraloria.gob.pa/informe-del-contralor.html>

Estadísticas censales: <https://www.contraloria.gob.pa/INEC/>

Información fiscal: http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27&ID_IDIOMA=1

Información general

OCDE/KIPF. 2016. *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralization Work*. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>

9. APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro AE 1. Evolución de la descentralización de gastos

País	Año	Gobiernos locales			Gobierno central		
		En % del total	en % del PIB	En U\$S per cápita	En % del total	en % del PIB	En U\$S per cápita
Panamá	2005	2.6	0.6	37.0	97.4	22.5	1,367
	2015	1.3	0.6	54.8	98.7	44.6	4,007
	Var. %	-48.1	1.7	48.2	1.3	98.2	193.1
El Salvador	2005	9.1	1.6	56.6	90.9	16.0	567
	2015	9.6	2.7	107.0	90.4	25.3	1,012
	Var. %	5.1	67.2	89.1	-0.5	58.1	78.5
Costa Rica	2005	5.9	0.9	56.0	94.1	15.8	890
	2015	4.2	1.2	135.5	95.8	27.6	3,056
	Var. %	-28.0	35.9	142.0	1.8	74.6	243.4
Guatemala	2005	15.3	2.5	64.8	84.7	13.9	359
	2015	14.6	2.2	86.0	85.4	12.8	504
	Var. %	-4.7	-12.7	32.7	0.9	-8.0	40.4
Nicaragua	2005	14.6	4.0	38.8	85.3	23.2	227
	2015	16.8	4.3	87.9	83.2	21.5	436
	Var. %	15.0	8.5	126.6	-2.5	-7.4	92.2
Honduras	2005	13.6	3.7	61.1	86.4	23.7	387
	2015	7.0	1.9	44.5	93.0	24.8	590
	Var. %	-48.5	-49.5	-27.2	7.6	4.6	52.7
Total Centroamérica	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
	2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
	Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6

Nota: los datos del año 2005 corresponden a Eguino y otros (2010). Los datos para 2015 corresponden a elaboración propia en base a datos fiscales de los países analizados.

Cuadro AE 2. Evolución de la descentralización de recursos propios

País	Año	Gobiernos locales			Gobierno central		
		En % del total	en % del PIB	En U\$S per cápita	En % del total	en % del PIB	En U\$S per cápita
Panamá	2005	2.8	0.6	39.0	97.2	22.5	1,367
	2015	1.4	0.7	58.7	98.6	46.6	4,186
	Var. %	-50.6	8.9	50.5	1.5	107.0	206.2
El Salvador	2005	4.6	0.8	27.0	95.4	16.0	566
	2015	6.9	1.5	59.0	93.1	20.0	798
	Var. %	49.5	84.2	118.4	-2.4	24.7	41.1
Costa Rica	2005	5.2	0.8	50.0	94.8	15.5	928
	2015	4.8	1.1	127.3	95.2	22.8	2,526
	Var. %	-7.7	43.6	154.6	0.4	47.1	172.2
Guatemala	2005	7.0	1.1	28.0	93.0	14.3	369
	2015	4.8	0.7	27.6	95.2	13.8	545
	Var. %	-31.1	-36.3	-1.4	2.3	-3.3	47.7
Nicaragua	2005	10.3	2.4	23.0	89.7	20.0	195
	2015	10.6	2.0	40.5	89.4	16.8	341
	Var. %	3.1	-15.7	76.0	-0.4	-15.9	74.7
Honduras	2005	9.8	2.1	34.0	90.2	19.1	312
	2015	3.9	1.0	24.3	96.1	24.9	593
	Var. %	-59.9	-51.5	-28.6	6.5	30.4	90.0
Total Centroamérica	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
	2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
	Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

Nota: los datos del año 2005 corresponden a Eguino y otros (2010). Los datos para 2015 corresponden a elaboración propia en base a datos fiscales de los países analizados.

Cuadro AE 3. Distribución de la población; en porcentaje

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Panamá	0,8	1,7	22,3	9,8	39,3	26,2	100
Honduras	1,6	7,2	35,1	11,2	22,1	22,7	100
El Salvador	2,9	8,6	36,2	20,3	32,0	0,0	100
Costa Rica	0,0	0,6	26,1	32,1	41,2	0,0	100
Guatemala	0,0	1,5	33,2	25,4	30,2	9,6	100
Nicaragua	0,3	3,6	32,4	21,1	26,1	16,4	100
Total	0,8	3,7	32,2	20,8	30,3	12,2	100

Cuadro AE 4. Distribución de la cantidad de gobiernos municipales; en porcentaje

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Panamá	13.0	11.7	54.5	7.8	10.4	2.6	100
Honduras	14.1	29.2	47.7	4.7	3.7	0.7	100
El Salvador	22.1	26.7	40.1	6.9	4.2	0.0	100
Costa Rica	0.0	4.9	53.1	28.4	13.6	0.0	100
Guatemala	0.6	9.5	61.6	18.5	9.2	0.6	100
Nicaragua	3.9	19.6	53.6	14.4	7.8	0.7	100
Total	9.8	19.2	51.4	12.0	7.0	0.6	100

Cuadro AE 5. Recursos propios per cápita; promedio = 100

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Panamá	233.4	68.4	69.1	60.7	63.1	194.3	100
Honduras	38.5	38.5	45.3	75.9	75.2	244.6	100
El Salvador	139.2	110.0	84.9	80.3	123.5	0.0	100
Costa Rica	0.0	80.8	84.5	88.4	119.2	0.0	100
Guatemala	100.7	63.3	68.3	58.7	87.7	363.2	100
Nicaragua	74.3	61.7	51.4	60.4	71.1	301.6	100
Total	133.1	77.2	67.5	80.6	109.4	200.6	100

Cuadro AE 6. Transferencias per cápita; promedio = 100

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Panamá	625.3	1,067.5	292.4	113.2	1.2	79.3	100
Honduras	746.3	333.6	128.4	47.2	46.9	12.9	100
El Salvador	346.4	214.3	134.3	70.8	27.9	0.0	100
Costa Rica	0.0	402.9	173.7	104.1	45.7	0.0	100
Guatemala	989.9	422.7	148.6	86.8	60.2	37.7	100
Nicaragua	484.9	258.5	110.9	79.7	60.0	124.7	100
Total	444.1	291.1	144.1	88.1	50.9	43.4	100

Cuadro AE 7. Gasto total per cápita; promedio = 100

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Panamá	192.3	124.3	59.3	47.8	61.0	122.4	100
Honduras	401.4	191.6	95.9	73.9	61.5	105.7	100
El Salvador	236.1	158.6	107.0	79.6	77.6	0.0	100
Costa Rica	0.0	130.2	93.6	97.6	105.5	0.0	100
Guatemala	703.3	301.3	123.3	79.8	70.2	132.2	100
Nicaragua	293.8	161.1	81.4	67.7	64.0	217.7	100
Total	276.0	176.7	103.9	88.6	81.6	119.3	100

Cuadro AE 8. Correspondencia fiscal; promedio = 100

País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Panamá	121.3	55.0	116.4	127.1	103.4	158.7	100
Honduras	9.6	20.1	47.2	102.6	122.3	231.5	100
El Salvador	59.0	69.4	79.3	100.9	159.1	0.0	100
Costa Rica	0.0	62.1	90.2	90.5	113.0	0.0	100
Guatemala	14.3	21.0	55.4	73.6	124.8	274.7	100
Nicaragua	25.3	38.3	63.2	89.3	111.1	138.5	100
Total	48.2	43.7	65.0	90.9	134.1	168.2	100

Cuadro AE 9. Estructura tributaria local por grupo de municipios; agregado de países; en USD per cápita

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	7.4	7.1	13.8	20.0	25.4	48.6	22.6
Directos sobre inmuebles	2.4	2.6	5.4	7.8	8.0	16.2	7.9
Directo sobre automotores	0.3	0.1	0.2	0.3	0.5	2.2	0.6
Indirectos (sobre actividades y otros)	4.6	4.3	8.2	11.9	16.9	30.3	14.1
sobre actividades comerciales y serv.	3.2	2.2	3.9	7.4	11.5	23.7	9.3
sobre actividades productivas y agrop.	0.2	0.6	1.2	1.1	1.0	1.4	1.1
Otros tributarios indirectos	1.2	1.6	3.2	3.3	4.4	5.3	3.8
No tributarios	14.4	9.4	7.5	7.7	15.0	32.3	13.0
Tasas	12.2	6.8	5.1	5.0	9.4	23.8	8.8
Contribuciones por mejoras	0.0	0.3	0.0	0.1	0.5	1.1	0.3
Otros no tributarios	2.2	2.3	2.4	2.6	5.1	7.3	3.9
Ventas de bienes y servicios	2.5	1.6	3.5	5.6	7.3	1.9	4.8
Ingresos de operación	0.2	0.5	1.2	2.0	2.4	1.2	1.7
Rentas de la propiedad	0.4	0.2	0.5	0.7	0.6	0.2	0.6
Otros	41.0	19.5	7.0	4.2	2.9	7.6	6.0
Total	65.8	38.3	33.6	40.1	53.7	91.8	48.6

Cuadro AE 10. Estructura tributaria local por país; en USD per cápita

Concepto	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua	Total
Tributarios	31.91	13.36	13.93	79.44	9.91	26.53	22.55
Directos sobre inmuebles	9.72	3.69	0.00	31.69	7.05	3.93	7.88
Directo sobre automotores	5.86	0.00	0.00	0.00	0.00	0.35	0.55
Indirectos (sobre actividades y otros)	16.33	9.67	13.93	47.75	2.86	22.25	14.12
sobre actividades comerciales y serv.	15.46	7.47	0.00	37.54	0.37	17.92	9.27
sobre actividades productivas y agrop.	0.88	0.60	0.00	6.30	0.68	0.00	1.09
Otros tributarios indirectos	0.00	1.60	13.93	3.91	1.81	4.33	3.76
No tributarios	12.59	16.30	30.70	6.63	9.37	5.93	12.99
Tasas	5.07	10.43	26.80	0.00	6.47	4.31	8.78
Contribuciones por mejoras	0.00	0.90	0.84	0.00	0.06	0.18	0.33
Otros no tributarios	7.52	4.97	3.05	6.63	2.84	1.44	3.88
Ventas de bienes y servicios	1.24	0.26	0.91	36.68	1.70	0.56	4.80
Ingresos de operación	0.00	0.00	0.00	0.00	4.83	0.00	1.70
Rentas de la propiedad	0.72	0.00	0.00	2.64	0.56	0.18	0.56
Otros	0.77	1.08	28.87	1.37	0.84	11.03	6.00
Total	47.24	31.00	74.41	126.77	27.22	44.24	48.59

10. ANEXOS

Anexo A: Perfil municipal de Costa Rica

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL, DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

Costa Rica es una república unitaria, con 5 millones de habitantes y un PIB por habitante que casi duplica al promedio de la región. Tiene un tamaño del sector público consolidado casi 3 veces mayor al de la región. Los municipios presentan un nivel de gasto mayor al promedio.

Cuadro A1. Caracterización institucional, demográfica y socioeconómica de Costa Rica

País	Costa Rica	Total países de la región
Régimen institucional	República unitaria, democrática y representativa	
Población (millones de hab.)	4,9 (censo 2014)	46,6
Superficie (km ²) ¹	51,100	499,412
Densidad (hab./km ²)	97	93
Capital ²	San José (0.3)	
Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	11,362	6,905
Índice de desarrollo humano (2014) ³	0,766 (alto)	
Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	3,191.9	1,233
Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)	135.5	84

¹ Corresponde al área terrestre.

² Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

³ Según información de PNUD.

La autonomía se encuentra reconocida en la Constitución Política. Las autoridades locales se eligen por voto popular. Las funciones de los municipios se encuentran estipuladas en la normativa que comprende servicios a nivel local. Las potestades tributarias se limitan al ámbito de las municipalidades, y son importantes los impuestos sobre las actividades comerciales y el gravamen a los inmuebles. Por su parte, las transferencias del gobierno central a los municipios son una fracción establecida de los recursos del gobierno central, distribuidas en base a fórmulas y con asignación específica.

Cuadro A2. Aspectos institucionales

Autonomía	Elección de autoridades locales por voto popular	Potestades tributarias	Asignación de funciones	Sobre mecanismo de transferencias
El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. Es autónoma	Sí	Las potestades tributarias contemplan la valoración, facturación, recaudo y trámite de cobro, administrativo y/o judicial sobre los tributos que genere el impuesto sobre el bien inmueble localizado en el municipio respectivo. Las potestades tributarias se extienden a las actividades económicas.	Según Código Municipal Ley N° 7794: Funciones exclusivas de las municipalidades: * alumbrado, * sanidad * ambiente * infraestructura y obra pública * regulación económica sobre actividades lucrativas.	Fracción del presupuesto central. Distribución por leyes específicas (con fórmulas). Condicionadas.

ESTRUCTURA FISCAL VERTICAL

Estructura de gastos y de recursos

Los recursos propios de los gobiernos municipales representan casi el 5% del total consolidado, mientras que los gastos representan algo más del 4% del total. El grado de descentralización de los gastos hacia los gobiernos municipales es bajo con relación al promedio de la región. En promedio, en América Central, los gobiernos municipales perciben el 4% de los recursos totales consolidados y ejecutan casi el 7% de los gastos consolidados.

Cuadro A3. Estructura vertical de recursos y gastos; año 2015

País	Nivel de gobierno	Recursos				Gastos			
		Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Costa Rica	Gobierno general ¹	12,205.2	2,525.8	95.2	22.8	14,769.4	3,056.4	95.8	27.6
	Gobiernos municipales	615.2	127.3	4.8	1.1	654.8	135.5	4.2	1.2
	Total	12,820.4	2,653.1	100.0	23.9	15,424.2	3,191.9	100.0	28.8
Total América Central	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos municipales	2,137.8	46.2	4.1	1.0	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Evolución de la descentralización

Costa Rica presenta una tendencia hacia la concentración nacional de recursos y gastos, aunque más marcada sobre los primeros. La participación de los gobiernos municipales en el total de recursos del sector público consolidado disminuyó un 8% entre 2005 y 2015. En cambio, la participación de los municipios en los gastos totales cayó un 28%, en línea con lo observado en la región (-30%).

Cuadro A4. Evolución de la descentralización fiscal

Variable	País	Año	Gobiernos municipales			Gobierno central		
			En % del total	En % del PIB	En USD per cápita	En % del total	En % del PIB	En USD per cápita
Gastos	Costa Rica	2005	5.9	0.9	56.0	94.1	15.8	890
		2015	4.2	1.2	135.5	95.8	27.6	3,056
		Var. %	-28.0	35.9	142.0	1.8	74.6	243.4
	Total América Central	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
		2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
		Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6
Recursos	Costa Rica	2005	5.2	0.8	50.0	94.8	15.5	928
		2015	4.8	1.1	127.3	95.2	22.8	2,526
		Var. %	-7.7	43.6	154.6	0.4	47.1	172.2
	Total América Central	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
		2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
		Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Población y cantidad de municipios

Costa Rica cuenta con 81 municipios, de los cuales, 47 municipios (60%) tienen un tamaño de población de hasta 50.000 habitantes. Por otro lado, los 11 municipios más grandes comprenden alrededor del 40% de la población.

Cuadro A5. Cantidad de gobiernos municipales y población por tamaño de población

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Cantidad de Gobiernos municipales	Costa Rica		4	43	23	11		81
	Total							
	América Central	115	231	621	145	84	7	1,203
Población (en miles)	Costa Rica		28.7	1,261.6	1,552.1	1,989.9		4,832.2
	Total							
	América Central	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4

Recursos propios, gastos y transferencias per cápita

Los recursos propios de los municipios ascienden en promedio a USD 127 por habitante y las transferencias del gobierno central a los municipios a USD 17 por habitante. Los gastos totales municipales ascienden a USD 146 per cápita. En términos per cápita los recursos propios presentan una tendencia creciente con el tamaño. Las transferencias son decrecientes con el tamaño de población y los gastos per cápita distribuidos por el tamaño de municipios presentan una forma de U, con el gasto mínimo en el grupo de entre 50.000 y 100.000 habitantes.

Cuadro A6. Variables fiscales en términos per cápita (USD por habitante); año 2015

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios	Costa Rica		102.4	107.1	112.0	151.1		126.8
	Total							
	América Central	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
Transferencias	Costa Rica		68.0	29.3	17.6	7.7		16.9
	Total							
	América Central	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3
Gastos	Costa Rica		190.4	137.0	142.8	154.3		146.3
	Total							
	América Central	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2

Estructura de los recursos propios de los Gobiernos Municipales

Para el agregado, el 63% de los recursos propios son tributarios, correspondiendo el mayor aporte a los impuestos indirectos sobre actividades comerciales y servicios (37,7%). El impuesto sobre inmuebles representa el 25%.

No se observan variaciones significativas en función del tamaño de los municipios.

Cuadro A7. Estructura de recursos propios de los gobiernos municipales; total = 100; año 2015

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios		67.3	62.4	66.1	60.8		62.7
Directos sobre inmuebles		33.2	30.0	29.2	20.2		25.0
Directo sobre automotores		0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Indirectos (sobre actividades y otros)		34.1	32.4	36.9	40.5		37.7
sobre actividades comerciales y serv.		12.3	20.9	28.3	34.5		29.6
sobre actividades productivas y agrop.		19.8	7.3	5.4	3.5		5.0
Otros tributarios indirectos		2.0	4.1	3.1	2.6		3.1
No tributarios		4.8	4.4	4.6	6.0		5.2
Tasas		0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Contribuciones por mejoras		0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Otros no tributarios		4.8	4.4	4.6	6.0		5.2
Ventas de bienes y servicios		24.6	28.5	26.2	30.8		28.9
Ingresos de operación		0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Rentas de la propiedad		2.8	3.0	1.5	2.0		2.1
Otros		0.5	1.7	1.6	0.5		1.1
Total		100.0	100.0	100.0	100.0		100.0

Estructura de gastos de los gobiernos municipales

En promedio los gastos de capital representan el 20% del total; el resto son gastos corrientes (personal, bienes y servicios, y transferencias) y otros conceptos. No hay variaciones significativas en función del tamaño de los municipios.

Cuadro A8. Estructura de gastos de los gobiernos municipales; total = 100; año 2015

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Corrientes		79.1	79.6	76.9	79.4		78.8
Personal		40.1	41.5	40.0	43.3		41.9
Bienes y Servicios		32.3	26.9	27.0	25.3		26.3
Transferencias corrientes		6.7	11.2	9.8	10.8		10.6
De capital		19.8	17.5	20.2	19.3		19.0
Inversión real directa		19.2	17.0	19.9	14.8		16.9
Inversión financiera		0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Transferencias de capital		0.6	0.5	0.3	4.5		2.1
Servicios de deuda		1.0	2.8	2.8	1.4		2.2
Otros		0.0	0.0	0.1	0.0		0.0
Total		100.0	100.0	100.0	100.0		100.0

Datos fiscales agregados a nivel provincial

Cuando se considera el promedio para todo el país de las variables fiscales, quedan ocultas disparidades a nivel de provincias. La desagregación revela apartamientos del promedio. A modo de ejemplo, las transferencias per cápita varían entre un mínimo de USD 8,2 y un máximo del USD 38,1 siendo el promedio USD 16,9. Las transferencias cumplen un rol igualador de las diferencias horizontales: el coeficiente de desigualdad

de Gini de los recursos propios (0,127) disminuye a 0,079 al agregarle las transferencias.

Cuadro A9. Datos fiscales de gobiernos municipales agregados a nivel intermedio; año 2015

Provincia	Recursos propios (u\$s)	Transferencias per cápita (u\$s)	Gasto per cápita (u\$s)	Correspondencia fiscal (%)
Alajuela	104.2	15.9	122.5	85.1
Cartago	128.3	10.3	140.0	91.7
Guanacaste	128.2	38.1	182.6	70.2
Heredia	145.8	8.4	152.1	95.8
Limón	67.7	34.0	122.4	55.3
Puntarenas	105.4	32.2	133.3	79.1
San Jose	156.1	8.2	163.0	95.8
Total	126.8	16.9	146.3	86.6
Min	67.7	8.2	122.4	55.3
Max	156.1	38.1	182.6	95.8
Desvío estándar	29.7	13.2	22.2	15.0
GINI	0.127	0.316	0.079	

Datos fiscales a nivel de municipalidades

Los datos a nivel de provincias también dejan ocultas diferencias importantes entre las municipalidades. El coeficiente de desigualdad de Gini de los recursos propios es igual a 0,34 (superior al 0,127 a nivel de provincias) y el de los recursos totales (igual al gasto total) es de 0,30 (versus 0,079 a nivel de provincias). Las transferencias mantienen un rol igualador de las diferencias horizontales pero menor que el que resulta para las provincias.

Cuadro A10. Estadísticas municipales. Indicadores agregados; año 2015

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
Costa Rica	Media	126.8	16.9	146.3	86.6
	Mín	26.5	2.7	35.1	32.0
	Máx	497.3	131.4	542.2	117.6
	Desvío estándar	80.2	23.2	84.2	21.0
	GINI	0.34	0.49	0.30	
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹ Excluye valores extremos.

Caracterización socioeconómica en base a datos censales

Se seleccionaron municipios representativos para cada intervalo de población y se construyeron indicadores representativos del déficit de provisión de servicios y de

capacidad tributaria utilizando datos del Censo Nacional de 2011. Estos indicadores constituyen un insumo para evaluar el desempeño municipal, tema que escapa del objetivo de este trabajo, pero que debería profundizarse hacia el futuro.

Cuadro A11. Municipios seleccionados por tamaño de población; indicadores fiscales, de necesidad y capacidad fiscal

País	Grupo de municipio	Municipio	Población (miles)	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	Indicador agregado de capacidad fiscal (4)	RPpc (U\$S)	TRpc (U\$S)	Gpc (U\$S)	CF (%)
Costa Rica	e/ 5 y 10 mil	San Mateo	6.8	113.4	95.4	106.1	94.3	100.3	52.6	145.2	69.1
		Dota	7.7	216.9	180.2	202.0	101.6	84.1	65.9	231.2	36.4
		Hojancha	7.8	188.8	61.9	137.3	85.2	132.3	68.5	205.5	64.4
	e/ 10 y 50 mil	Belén	25.3	74.9	39.2	60.5	140.6	497.3	9.1	465.5	106.8
		Mora	29.0	126.3	98.6	115.1	113.0	135.6	28.2	165.3	82.0
		Los Chiles	30.1	172.9	198.4	183.3	56.4	26.5	58.7	65.9	40.3
	e/ 50 y 100 mil	Escazú	66.7	72.3	84.6	77.2	145.5	428.8	10.4	542.2	79.1
		Vázquez de Coro	67.9	86.6	103.0	93.3	127.6	69.3	5.0	72.3	95.8
		Libería	70.1	88.7	97.1	92.1	99.2	108.2	30.2	149.4	72.5
	e/ 100 y 500 mil	Pococí	140.0	139.4	96.6	122.1	73.5	66.9	18.1	86.6	77.2
		Pérez Zeledón	142.0	121.0	89.5	108.2	93.0	60.6	16.0	93.7	64.7
		Cartago	157.8	75.9	100.8	86.0	111.4	215.3	8.4	213.8	100.7

(1) Población sin conexión a red de agua, alcantarillado y luz eléctrica; y sin acceso a servicio de recolección de residuos. Prom. País=100

(2) Viviendas sin paredes de ladrillo y cemento y pisos que no son de cemento o baldosas. Prom. País=100

(3) indicador agregado de (1) y (2). Prom. País=100

(4) Indicador agregado de años promedios de educación de población mayor de 25 años y % de hogares con automóvil. Prom. País=100

Los indicadores se utilizaron para simular tres alternativas de distribución de las transferencias: 100% por población (Escenario 1, E1), 65% por población, 25% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 2, E2) y 50% por población, 40% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 3, E3). En las tres alternativas la distribución de las transferencias resulta más igualitaria.

Cuadro A12. Simulación de distribución de transferencias; coeficientes de variación y de desigualdad de Gini

País	Indicador	Transferencias per cápita			
		Observadas	E1	E2	E3
Costa Rica	Coef. variación	1.37	0.0	0.12	0.18
	GINI	0.486	0.0	0.063	0.094

FUENTES DE INFORMACIÓN

Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo

Datos fiscales: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. <http://www.hacienda.go.cr/contenido/140-consolidacion-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-sector-publico-costarricense>

Datos fiscales municipales: Sistema de información de planes y presupuestos. Contraloría General. En <http://cgrw01.cgr.go.cr>

Estadísticas censales: <http://www.inec.go.cr/>

Anexo B: Perfil municipal de El Salvador

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL, DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

El Salvador es una república unitaria con 6,5 millones de habitantes y un PIB por habitante de 40% inferior al promedio de la región. Tiene un tamaño del sector público consolidado algo menor al de la región. Los municipios presentan un nivel de gasto mayor al promedio.

Cuadro A13. Caracterización institucional, demográfica y socioeconómica de El Salvador

País	El Salvador	Total países de la región
Régimen institucional	República unitaria, democrática y representativa	
Población (millones de hab.)	6,5 (estim. 2015)	46,6
Superficie (km ²) ¹	21,041	499,412
Densidad (hab./ km ²)	310	93
Capital ²	San Salvador (0.3)	
Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	4,046	6,905
Índice de desarrollo humano (2014) ³	0,666 (medio)	
Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	1,119.5	1,233
Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)	107.0	84

¹ Corresponde al área terrestre.

² Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

³ Según información de PNUD.

La autonomía se encuentra reconocida en la Constitución Política. Las autoridades locales se eligen por voto popular. Las funciones de los municipios se encuentran estipuladas en la normativa, que comprende servicios a nivel local. Las potestades tributarias incluyen impuestos, tasas y contribuciones especiales. Por su parte, las transferencias del gobierno central a los municipios son una fracción establecida de los recursos del gobierno central, distribuidas en base a fórmulas y con asignación específica.

Cuadro A14. Aspectos institucionales

Autonomía	Elección de autoridades locales por voto popular	Potestades tributarias	Asignación de funciones	Sobre mecanismo de transferencias
Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo	Sí	Los tributos Municipales son los Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales. De estas la creación, modificación o derogación de los Impuestos debe de tener aprobación de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Concejo Municipal.	Código Municipal (Dec. N° 274) en su Art. 4, competencias del Municipio: * ejecución de planes de desarrollo local * control de la nomenclatura y ornato público * promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes * programas de salud * regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial * impulso del turismo * promoción de la participación ciudadana * promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; la regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares * prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, * tratamiento y disposición final de basuras. * servicio de cementerios * servicio de Policía Municipal * autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otros similares.	Porcentaje de los ingresos del gobierno central. En base a fórmula. Condicionada (entendiendo como transferencias atadas al financiamiento de gastos de inversión).

ESTRUCTURA FISCAL VERTICAL

Estructura de gastos y de recursos

Los recursos propios de los gobiernos municipales representan un 7% de los recursos consolidados, mientras que los gastos representan casi un 10% del total. El grado de descentralización del gasto hacia los gobiernos municipales es mayor al promedio de la región. En promedio, en América Central los gobiernos municipales perciben el 4% de los recursos totales consolidados y ejecutan casi el 7% de los gastos consolidados.

Cuadro A15. Estructura vertical de recursos y gastos; año 2015

País	Nivel de gobierno	Recursos				Gastos			
		Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
El Salvador	Gobierno general ¹	5,158.0	798.4	93.1	20.0	6,541.0	1,012.5	90.4	25.3
	Gobiernos municipales	381.0	59.0	6.9	1.5	691.5	107.0	9.6	2.7
	Total	5,539.0	857.4	100.0	21.4	7,232.5	1,119.5	100.0	28.0
Total América Central	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos municipales	2,137.8	46.2	4.1	1.0	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Evolución de la descentralización

Se observa un avance en el proceso de descentralización de recursos y de gastos. La participación de los gobiernos municipales en el total de recursos del sector público consolidado aumentó un 50% entre 2005 y 2015, lo opuesto a lo observado en toda la región de América Central (-30%). Por su parte, la participación de los municipios en los gastos totales aumentó un 5%, mientras que la tendencia observada en la región va en dirección contraria.

Cuadro A2. Evolución de la descentralización fiscal

Variable	País	Año	Gobiernos municipales			Gobierno central		
			En % del total	En % del PIB	En USD per cápita	En % del total	En % del PIB	En USD per cápita
Gastos	El Salvador	2005	9.1	1.6	56.6	90.9	16.0	567
		2015	9.6	2.7	107.0	90.4	25.3	1,012
		Var. %	5.1	67.2	89.1	-0.5	58.1	78.5
	Total América Central	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
		2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
		Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6
Recursos	El Salvador	2005	4.6	0.8	27.0	95.4	16.0	566
		2015	6.9	1.5	59.0	93.1	20.0	798
		Var. %	49.5	84.2	118.4	-2.4	24.7	41.1
	Total América Central	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
		2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
		Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**Población y cantidad de municipios**

El Salvador cuenta con 262 municipios, de los cuales 233 municipios (el 89%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 11 municipios más grandes comprenden a más del 30% de la población.

Cuadro A17. Cantidad de gobiernos municipales y población por tamaño de población

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Cantidad de Gobiernos municipales	El Salvador	58	70	105	18	11		262
	Total América Central	115	231	621	145	84	7	1,203
Población (en miles)	El Salvador	175.1	519.6	2,182.5	1,224.6	1,931.7		6,033.5
	Total América Central	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4

Recursos propios, gastos y transferencias per cápita

Los recursos propios de los municipios ascienden en promedio a USD 74 por habitante y las transferencias del gobierno central a los municipios a USD 56 por habitante. Los gastos totales municipales ascienden a USD 128 per cápita.

Al igual que en el promedio de la región, los recursos propios en términos per cápita tienen forma de U (el nivel en municipios pequeños se explica por el reducido tamaño de población, mientras que en los de mayor tamaño por mayores capacidades tributarias; en muchos casos el rubro “otros” –endeudamiento– es mayor en los menos

poblados). Las transferencias son decrecientes con el tamaño de población y los gastos per cápita distribuidos por el tamaño de municipios presentan una forma de U, con el gasto mínimo en el grupo de municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes.

Cuadro A18. Variables fiscales en términos per cápita (USD por habitante); año 2015

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios	El Salvador	103.6	81.9	63.2	59.7	91.9		74.4
	Total América Central	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
	El Salvador	194.1	120.1	75.3	39.7	15.7		56.0
Transferencias	Total América Central	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3
	El Salvador	302.1	203.1	136.9	101.8	99.4		128.0
Gastos	Total América Central	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2

Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales

Para el agregado, el 41% de los recursos propios son no tributarios (principalmente tasas). Por el lado de los recursos tributarios, básicamente los ingresos corresponden a indirecto. No se gravan la propiedad inmueble y automotora. En el concepto “Otros” se incluye principalmente ingresos correspondientes al uso del crédito.

La estructura tributaria varía por tamaño de los grupos de municipios. Los recursos tributarios y no tributarios son crecientes con el tamaño de la población.

Cuadro A19. Estructura de recursos propios de los gobiernos municipales; total = 100; apertura en base a datos del año 2014

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	2.1	4.3	14.5	27.8	23.3		18.7
Directos sobre inmuebles	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Directo sobre automotores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Indirectos (sobre actividades y otros)	2.1	4.3	14.5	27.8	23.3		18.7
sobre actividades comerciales y serv.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
sobre actividades productivas y agrop.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Otros tributarios indirectos	2.1	4.3	14.5	27.8	23.3		18.7
No tributarios	11.5	20.4	29.8	35.9	60.2		41.3
Tasas	10.0	18.4	26.6	32.1	51.7		36.0
Contribuciones por mejoras	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8		1.1
Otros no tributarios	1.5	2.0	3.2	3.8	5.7		4.1
Ventas de bienes y servicios	3.7	3.0	1.9	0.8	0.2		1.2
Ingresos de operación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Rentas de la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Otros	82.7	72.3	53.9	35.5	16.2		38.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0

Estructura de gastos de los gobiernos municipales

En promedio, los gastos de capital equivalen al 28% del total, mientras que el resto son gastos corrientes (personal, bienes y servicios, y transferencias) y otros conceptos.

En función del tamaño de los municipios, se observa una mayor participación de la inversión pública en los municipios a medida que decrece el tamaño.

Cuadro A20. Estructura de gastos de los gobiernos municipales; total = 100; apertura en base a datos del año 2014

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Corrientes	47.1	42.5	50.6	63.9	71.8		56.7
Personal	20.0	18.4	24.4	30.8	34.8		26.9
Bienes y Servicios	25.1	21.5	23.8	31.1	27.8		25.7
Transferencias corrientes	2.0	2.6	2.4	2.0	9.2		4.1
De capital	33.4	36.6	32.1	23.2	18.2		27.9
Inversión real directa	32.9	35.8	31.8	16.4	18.1		26.5
Inversión financiera	0.1	0.0	0.2	6.8	0.0		1.2
Transferencias de capital	0.4	0.8	0.2	0.0	0.0		0.2
Servicios de deuda	13.8	13.8	11.0	7.5	5.7		9.7
Otros	5.6	7.1	6.3	5.4	4.3		5.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0

Datos fiscales agregados a nivel de departamentos

Cuando se considera el promedio para todo el país de las variables fiscales, quedan ocultas disparidades a nivel de departamentos. La desagregación revela apartamientos del promedio. A modo de ejemplo, las transferencias per cápita varían entre un mínimo de USD 22,8 y un máximo de USD 138,7, siendo el promedio USD 56.

Cuadro A3. Datos fiscales de gobiernos municipales agregados a nivel de departamentos; año 2015

Departamentos	Recursos propios (u\$s)	Transferencias per cápita (u\$s)	Gasto per cápita (u\$s)	Correspondencia fiscal (%)
Ahuchapán	47.2	62.4	97.3	48.6
Santa Ana	80.3	43.1	123.2	65.2
Sonsonate	40.2	55.0	101.9	39.5
Chalatenango	69.0	138.7	197.9	34.9
La Libertad	87.3	47.3	132.1	66.1
San Salvador	77.7	22.8	98.8	78.6
Cuscatlán	73.5	71.2	132.0	55.7
La Paz	76.1	69.0	141.5	53.8
Cabañas	57.6	79.7	146.4	39.3
San Vicente	67.9	80.0	152.8	44.5
Usulután	65.0	82.3	141.9	45.8
San Miguel	100.1	58.1	144.5	69.3
Morazán	76.5	126.3	196.1	39.0
La Unión	87.1	101.9	207.3	42.0
Total	74.4	56.0	128.0	58.1
Min	40.2	22.8	97.3	34.9
Max	100.1	138.7	207.3	78.6
Desvío estándar	15.9	31.5	35.6	13.5
GINI	0.118	0.225	0.131	

Datos fiscales a nivel de municipalidades

También los datos a nivel de departamentos dejan ocultas diferencias importantes entre las municipalidades. El coeficiente de desigualdad de Gini de los recursos

propios es igual a 0,63 (superior al 0,118 a nivel de departamentos) y el de los recursos totales (igual al gasto total) es de 0,40 (versus 0,131 a nivel de departamentos). Las transferencias aumentan las diferencias horizontales a nivel de departamentos, pero la disminuyen entre las municipalidades.

Cuadro A22. Estadísticas municipales; indicadores agregados; año 2015

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
El Salvador	Media	74.4	56.0	128.0	58.1
	Mín	4.4	10.0	36.4	3.0
	Máx	1,567.5	550.9	1,929.1	116.3
	Desvío estándar	70.6	45.1	82.6	25.6
	GINI	0.63	0.45	0.40	
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹ Excluye valores extremos.

Caracterización socioeconómica en base a datos censales

Se seleccionaron municipios representativos para cada intervalo de población y se construyeron indicadores representativos del déficit de provisión de servicios y de capacidad tributaria utilizando datos del Censo Nacional de 2007. Estos indicadores constituyen un insumo para evaluar el desempeño municipal, tema que escapa del objetivo de este trabajo, pero que debería profundizarse hacia el futuro.

Cuadro A23. Municipios seleccionados por tamaño de población; indicadores fiscales, de necesidad y capacidad fiscal

País	Grupo de municipio	Municipio	Población (miles)	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	Indicador agregado de capacidad fiscal (4)	RPpc (U\$S)	TRpc (U\$S)	Gpc (U\$S)	CF (%)
El Salvador	<5000	Arcatao	3.0	129.4	140.6	135.6	51.7	7.7	193.1	255.7	3.0
		Comacarán	3.3	141.6	114.0	126.2	83.7	126.5	151.5	235.3	53.8
		Comalapa	3.0	135.0	143.8	139.9	69.5	59.7	180.1	294.5	20.3
	e/ 5 y 10 mil	Tejutepeque	7.4	137.4	109.8	122.1	71.3	9.8	111.0	134.7	7.3
		Sto. Domingo de	7.5	145.5	133.1	138.6	54.9	73.2	129.1	207.2	35.3
		Nuevo Cuscatlan	7.5	90.5	72.9	80.7	93.1	529.9	100.0	858.5	61.7
	e/ 10 y 50 mil	Santiago Texacua	20.2	127.8	89.3	106.4	77.7	33.9	71.7	102.7	33.0
		Guaymango	20.3	185.4	171.5	177.7	52.8	24.3	116.3	131.7	18.4
		Chirilagua	20.9	147.7	107.0	125.1	71.9	15.9	100.2	123.6	12.8
	e/ 50 y 100 mil	Cuscatancingo	68.9	22.9	85.5	57.7	99.8	27.2	29.9	65.7	41.5
		Zacatecoluca	70.9	134.1	94.0	111.8	88.0	69.0	45.6	117.3	58.8
		Izalco	75.1	133.6	112.0	121.6	72.5	19.8	41.4	61.1	32.5
	e/ 100 y 500 mil	Santa Tecla	132.8	21.1	65.0	45.5	218.5	127.1	17.2	141.8	89.6
		Apopa	136.3	37.4	74.7	58.1	90.0	31.3	10.3	48.0	65.2
		Mejicanos	146.1	19.6	76.3	51.1	164.5	29.2	10.0	38.8	75.2

(1) Población sin conexión a red de agua, alcantarillado y luz eléctrica; y sin acceso a servicio de recolección de residuos. Prom. País=100

(2) Viviendas sin paredes de ladrillo y cemento y pisos que no son de cemento o baldosas. Prom. País=100

(3) Indicador agregado de (1) y (2). Prom. País=100

(4) Indicador agregado de años promedios de educación de población mayor de 25 años y % de hogares con automóvil. Prom. País=100

Los indicadores se utilizaron para simular tres alternativas de distribución de las transferencias: 100% por población (Escenario 1, E1), 65% por población, 25% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 2, E2) y 50% por población, 40% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 3, E3). En las tres alternativas la distribución de las transferencias resulta más igualitaria.

Cuadro A24. Simulación de distribución de transferencias; coeficientes de variación y de desigualdad de Gini

País	Indicador	Transferencias per cápita			
		Observadas	E1	E2	E3
El Salvador	Coef.	1.43	0.0	0.09	0.13
	Variación				
	GINI	0.403	0.0	0.063	0.092

FUENTES DE INFORMACIÓN

Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo

Datos fiscales: Ministerio de Hacienda. Informe Anual Sobre los Resultados Presupuestarios y Financieros de los Gobiernos Municipales. Ejercicio 2015. En <http://www6.mh.gob.sv/>

Datos fiscales de gobiernos municipales: Plataforma fiscal subnacional. BID

Estadísticas censales: <http://www.digestyc.gob.sv/>

Anexo C: Perfil municipal de Guatemala

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL, DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

Guatemala es una república unitaria, con 16 millones de habitantes y un PIB por habitante algo superior al promedio de la región. Tiene un tamaño del sector público consolidado equivalente a la mitad del de la región. Sus municipios presentan un nivel de gasto similar al promedio.

Cuadro A25. Caracterización institucional, demográfica y socioeconómica de Guatemala

País	Guatemala	Total países de la región
Régimen institucional	República unitaria, democrática y representativa	
Población (millones de hab.)	16 (estim. 2014)	46,6
Superficie (km ²) ¹	108,889	499,412
Densidad (hab./km ²)	147	93
Capital ²	Ciudad de Guatemala (2,1)	
Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	7,830	6,905
Índice de desarrollo humano (2014) ³	0,627 (medio)	
Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	590.2	1,233
Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)	86.0	84

¹ Corresponde al área terrestre.

² Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

³ Según información de PNUD.

La autonomía se encuentra reconocida en la Constitución Política. Las autoridades locales se eligen por voto popular. Las funciones de los municipios se encuentran estipuladas en la normativa comprendiendo servicios a nivel local. Las potestades tributarias incluyen tasas, contribuciones especiales y el gravamen sobre los inmuebles. Por su parte, las transferencias del gobierno central a los municipios son una fracción establecida de los recursos del gobierno central, distribuidas en base a fórmulas y con asignación específica.

Cuadro A26. Aspectos institucionales

Autonomía	Elección de autoridades locales por voto popular	Potestades tributarias	Asignación de funciones	Sobre mecanismo de transferencias
Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas	Sí	El Congreso de la República es el único organismo que puede crear impuestos y arbitrios municipales (Art. 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Las Municipalidades pueden crear y cobrar tasas por la prestación de servicios y contribuciones por las obras de infraestructura que creen. La administración del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (predial) es responsabilidad de las municipalidades.	Según el Código Municipal Decreto 12-2002: * funciones relacionadas al territorio * servicios públicos * infraestructura * desarrollo económico local * desarrollo urbano y gestión territorial * servicios de salud, educación, ambiente, seguridad (concurrentes)	Se distribuye una fracción del presupuesto central y porcentaje del IVA. En base a fórmula. Condicionadas.

ESTRUCTURA FISCAL VERTICAL

Estructura de gastos y de recursos

Los recursos propios de los gobiernos municipales representan un 5% de los recursos consolidados, mientras que los gastos representan casi un 15% del total. Las transferencias intergubernamentales cubren la diferencia representando 1,5% del PIB. El grado de descentralización hacia los gobiernos municipales de los gastos es mayor que el promedio de la región. En América Central los gobiernos municipales perciben el 4% de los recursos totales consolidados y ejecutan casi el 7% de los gastos consolidados.

Cuadro A27. Estructura vertical de recursos y gastos; año 2015

País	Nivel de gobierno	Recursos				Gastos			
		Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Guatemala	Gobierno general ¹	8,816.6	545.0	95.2	13.8	8,155.4	504.2	85.4	12.8
	Gobiernos municipales	446.6	27.6	4.8	0.7	1,391.5	86.0	14.6	2.2
	Total	9,263.2	572.6	100.0	14.5	9,546.9	590.2	100.0	15.0
Total América Central	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos municipales	2,137.8	46.2	4.1	1.0	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Evolución de la descentralización

Guatemala presenta una tendencia a la reconcentración de recursos y de gastos a nivel nacional. La participación de los gobiernos municipales en el total de recursos del sector público consolidado disminuyó un 31% entre 2005 y 2015, en línea con lo observado en toda la región de América Central (-30%). Por su parte, la participación de los municipios en los gastos totales se redujo un 5%, mientras que en la región la reducción fue del 30%.

Cuadro A28. Evolución de la descentralización fiscal

Variable	País	Año	Gobiernos municipales			Gobierno central		
			En % del total	En % del PIB	En USD per cápita	En % del total	En % del PIB	En USD per cápita
Gastos	Guatemala	2005	15.3	2.5	64.8	84.7	13.9	359
		2015	14.6	2.2	86.0	85.4	12.8	504
		Var. %	-4.7	-12.7	32.7	0.9	-8.0	40.4
	Total América Central	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
		2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
		Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6
Recursos	Guatemala	2005	7.0	1.1	28.0	93.0	14.3	369
		2015	4.8	0.7	27.6	95.2	13.8	545
		Var. %	-31.1	-36.3	-1.4	2.3	-3.3	47.7
	Total América Central	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
		2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
		Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Población y cantidad de municipios

Guatemala cuenta con 336 municipios, de los cuales 241 municipios (el 71%) tienen un tamaño de población menor a 50.000 habitantes. Por otro lado, los 33 municipios más grandes comprenden a más del 40% de la población.

Cuadro A29. Cantidad de gobiernos municipales y población por tamaño de población

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Cantidad de Gobiernos municipales	Guatemala	2	32	207	62	31	2	336
	Total	115	231	621	145	84	7	1,203
	América Central							
Población (en miles)	Guatemala	6.3	244.8	5,390.5	4,117.2	4,903.3	1,558.8	16,220.9
	Total	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4
	América Central							

Recursos propios, gastos y transferencias per cápita

Los recursos propios de los municipios ascienden en promedio a USD 27 por habitante y las transferencias del gobierno central a los municipios a USD 61 por habitante. Los gastos totales municipales ascienden a USD 90 per cápita.

Al igual que en el promedio de la región, los recursos propios en términos per cápita tienen forma de U (el nivel en municipios pequeños se explica por el reducido tamaño de población, mientras que en los de mayor tamaño por mayores capacidades tributarias; también es importante la participación del rubro “Otros recursos propios”, fundamentalmente endeudamiento). Las transferencias son decrecientes con el tamaño de población y los gastos per cápita distribuidos por el tamaño de municipios presentan una forma de U, tal que el gasto mínimo se observa en el grupo de municipios de entre 100.000 y 500.000 habitantes.

Cuadro A30. Variables fiscales en términos per cápita (USD por habitante); año 2015

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios	Guatemala	27.4	17.2	18.6	16.0	23.9	98.9	27.2
	Total América Central	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
Transferencias	Guatemala	607.5	259.4	91.2	53.3	36.9	23.2	61.4
	Total América Central	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3
Gastos	Guatemala	635.1	272.1	111.4	72.0	63.4	119.4	90.3
	Total América Central	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2

Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales

Para el agregado, el 36% de los recursos propios son tributarios, correspondiendo el mayor aporte al impuesto predial.

La estructura tributaria varía por tamaño de los grupos de municipios. Los recursos tributarios y no tributarios son crecientes con el tamaño de la población. En los municipios más pequeños pesa relativamente más los ingresos de operación (por prestación de servicios).

Cuadro A31. Estructura de recursos propios de los gobiernos municipales; total = 100; año 2015

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	3.6	26.1	32.9	29.2	30.6	46.5	36.4
Directos sobre inmuebles	1.0	4.0	11.2	22.1	24.1	39.1	25.9
Directo sobre automotores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos (sobre actividades y otros)	2.6	22.2	21.6	7.1	6.6	7.4	10.5
sobre actividades comerciales y serv.	0.1	14.7	1.3	1.8	2.3	0.1	1.4
sobre actividades productivas y agrop.	0.2	4.2	2.7	0.8	1.0	4.2	2.5
Otros tributarios indirectos	2.4	3.3	17.6	4.5	3.3	3.1	6.7
No tributarios	18.7	36.4	27.5	29.0	33.4	42.0	34.4
Tasas	8.7	21.2	17.4	19.4	15.4	36.2	23.8
Contribuciones por mejoras	0.1	1.3	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2
Otros no tributarios	10.0	13.9	9.9	9.3	17.8	5.6	10.4
Ventas de bienes y servicios	17.6	3.9	6.4	7.5	4.6	6.9	6.3
Ingresos de operación	45.9	20.1	18.4	28.5	28.7	4.3	17.8
Rentas de la propiedad	13.6	2.8	3.3	5.8	1.4	0.1	2.0
Otros	0.6	10.6	11.5	0.0	1.2	0.1	3.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Estructura de gastos de los gobiernos municipales

En promedio, los gastos de capital representan un 27% del total, mientras que el resto son gastos corrientes (personal, bienes y servicios, y transferencias) y otros conceptos.

En función del tamaño de los municipios, se observa una mayor participación de la inversión pública en los municipios a medida que decrece el tamaño de los municipios.

Cuadro A32. Estructura de gastos de los gobiernos municipales; total = 100; año 2015

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Corrientes	46.3	56.9	60.6	61.9	68.4	82.3	65.1
Personal	21.5	21.9	27.0	26.6	30.2	16.3	26.0
Bienes y Servicios	23.1	33.9	32.2	33.8	35.9	62.1	37.2
Transferencias corrientes	1.6	1.1	1.4	1.5	2.4	3.9	1.9
De capital	49.3	36.5	31.4	29.9	24.6	10.5	27.3
Inversión real directa	49.3	35.9	30.7	29.3	23.6	3.0	25.7
Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias de capital	0.0	0.5	0.7	0.5	1.1	7.5	1.6
Servicios de deuda	4.4	6.6	7.9	8.2	6.7	7.2	7.5
Otros	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Datos fiscales agregados a nivel intermedio de gobierno

Cuando se considera el promedio para todo el país de las variables fiscales quedan ocultas disparidades a nivel de departamentos. La desagregación revela apartamientos del promedio. A modo de ejemplo, las transferencias per cápita varían entre un mínimo de USD 38 y un máximo del USD 143,7, siendo el promedio USD 61,4. Las transferencias cumplen un rol igualador de las diferencias horizontales: el coeficiente de desigualdad de Gini de los recursos propios (0,369) disminuye a 0,160 al agregarle las transferencias.

Cuadro A33. Datos fiscales de gobiernos municipales agregados a nivel intermedio; año 2015

Provincia	Recursos propios (u\$s)	Transferencias per cápita (u\$s)	Gasto per cápita (u\$s)	Correspondencia fiscal (%)
Alta Verapaz	8.6	41.4	53.8	16.0
Baja Verapaz	8.7	75.0	85.0	10.3
Chimaltenango	10.8	59.8	74.0	14.6
Chiquimula	13.6	75.5	93.2	14.5
El Progreso	16.5	143.7	158.7	10.4
Escuintla	28.7	66.6	97.0	29.6
Guatemala	73.6	38.0	110.9	66.4
Huehuetenango	9.3	58.1	65.3	14.3
Izabal	16.5	51.9	69.9	23.7
Jalapa	10.2	61.5	72.4	14.1
Jutiapá	15.6	89.0	104.6	14.9
Petén	12.6	64.5	77.8	16.2
Quetzaltenango	34.2	69.4	108.7	31.5
Quiché	5.7	53.0	59.6	9.6
Retalhuleu	27.2	70.4	103.8	26.3
Sacatepéquez	39.1	123.7	162.9	24.0
San Marcos	18.4	63.5	91.3	20.2
Santa Rosa	30.9	80.9	112.6	27.4
Sololá	10.9	98.8	112.4	9.7
Suchitepéquez	13.2	75.2	87.7	15.0
Totonicapán	3.7	53.4	60.4	6.1
Zacapa	18.1	82.7	104.7	17.3
Total	27.2	61.4	90.3	30.1
Min	3.7	38.0	53.8	6.1
Max	73.6	143.7	162.9	66.4
Desvío estándar	15.4	24.8	28.5	12.5
Coefficiente de variac	0.6	0.4	0.3	0.4
GINI	0.369	0.173	0.160	

Datos fiscales a nivel de municipios

También los datos a nivel de departamentos dejan ocultas diferencias importantes entre las municipalidades. El coeficiente de desigualdad de Gini de los recursos propios es igual a 0,63 (superior al 0,369 a nivel de departamentos) y el de los recursos totales (igual al gasto total) es de 0,31 (versus 0,160 a nivel de departamentos). Las transferencias mantienen un rol igualador de las diferencias horizontales pero menor que el que resulta para los departamentos.

Cuadro A34. Estadísticas municipales; indicadores agregados; año 2015

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
Guatemala	Media	27.2	61.4	90.3	30.1
	Mín	0.8	22.2	30.5	1.1
	Máx	363.0	1,198.6	1,212.5	86.7
	Desvío estándar	38.3	51.3	62.4	13.0
	GINI	0.63	0.33	0.31	
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹ Excluye valores extremos.

Caracterización socioeconómica en base a datos censales

Se seleccionaron municipios representativos para cada grupo, definidos en función del tamaño de población. Se presentan variables fiscales para cada caso. Se advierte, que en municipios de igual tamaño varían los recursos propios y el tamaño del gasto realizado.

Cuadro A35. Municipios seleccionados por tamaño de población; indicadores fiscales

País	Grupo de municipio	Municipio	Población (miles)	RPpc (U\$S)	TRpc (U\$S)	Gpc (U\$S)	CF (%)
Guatemala	<5000	Santa María Visitación	2.8	20.4	570.2	564.8	3.6
		Santa Catarina Barahona	3.6	32.8	636.2	689.1	4.8
	e/ 5 y 10 mil	Tectitán	8.4	2.5	177.6	159.7	1.5
		Santa Cruz Balanyá	8.4	8.1	217.3	235.3	3.4
		Zunilito	8.5	89.8	456.3	521.0	17.2
	e/ 10 y 50 mil	Olopa	26.6	8.0	78.8	84.5	9.5
		Jalpatagua	26.8	24.1	101.8	124.5	19.4
		Pajapita	26.8	18.7	78.9	96.4	19.4
	e/ 50 y 100 mil	Flores	65.5	23.3	71.6	96.0	24.3
		San Cristóbal Verapaz	65.6	11.1	39.8	53.3	20.9
		San Pedro Pinula	65.9	2.4	52.4	54.8	4.5
	e/ 100 y 500 mil	Villa Canales	158.3	24.3	35.4	61.2	39.7
		Quetzaltenango	159.9	128.4	54.8	193.1	66.5
		Chichicastenango	160.9	4.7	27.0	32.8	14.5
	>500 mil	Villa Nueva	564.7	44.0	22.2	65.6	67.1
		Guatemala	994.1	130.0	23.7	150.0	86.7

FUENTES DE INFORMACIÓN

Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo

Datos fiscales: Ministerio de Finanzas Públicas. En <http://www.minfin.gob.gt/>

Datos fiscales de gobiernos municipales: Portal de gobiernos municipales. Sistema integrado de administración financiera. Ministerio de Finanzas Públicas. En <http://portalGM.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

Estadísticas censales: <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas>

Anexo D: Perfil municipal de Honduras

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL, DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

Honduras es una república unitaria, con 8,9 millones de habitantes y un PIB por habitante 32% inferior al promedio de la región. Tiene un tamaño del sector público consolidado igual a la mitad del de la región. Sus municipios presentan un nivel de gasto en torno a la mitad del promedio.

Cuadro A36. Caracterización institucional, demográfica y socioeconómica de Honduras

País	Honduras	Total países de la región
Régimen institucional	República unitaria, democrática y representativa	
Población (millones de hab.)	8,9 (censo 2016)	46,6
Superficie (km ²) ¹	112,492	499,412
Densidad (hab./ km ²)	79	93
Capital ²	Distrito Central (0.85)	
Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	4,700	6,905
Índice de desarrollo humano (2014) ³	0,606 (medio)	
Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	635.0	1,233
Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)	44.5	84

¹ Corresponde al área terrestre.

² Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

³ Según información de PNUD.

La autonomía se encuentra reconocida en la Constitución Política. Las autoridades locales se eligen por voto popular. Las funciones de los municipios se encuentran estipuladas en la normativa y comprenden servicios a nivel local. Las potestades tributarias incluyen impuestos y tasas. Las transferencias del gobierno central a los municipios son una fracción de los recursos del gobierno central, distribuidas en base a fórmulas y con asignación específica.

Cuadro A37. Aspectos institucionales

Autonomía	Elección de autoridades locales por voto popular	Potestades tributarias	Asignación de funciones	Sobre mecanismo de transferencias
Los departamentos se dividirán en municipios autónomos	Sí	Según la Ley de Municipalidades: Las Municipalidades quedan facultadas para establecer tasas y cobrar impuestos por: la prestación de servicios municipales directos e indirectos; la utilización de bienes municipales o ejidales. -Los servicios administrativos que afecten o beneficien al habitante del término municipal. Impuesto personal único, sobre sus ingresos anuales. Impuesto sobre Industrias, Comercio y Servicios. Impuesto a Billares y Productos Controlados. Impuesto por explotación de recursos. Impuesto Tradición de Bienes Inmuebles. Impuesto Pecuario. Servicio de Bomberos	Según la Ley de Municipalidades. Decreto No 127-2000: * elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio * control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales * ensanchamiento del perímetro de las ciudades * ornato, aseo e higiene * construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial * mantenimiento y administración de las redes * construcción y mantenimiento de vías públicas	Se distribuye una fracción del Presupuesto Central. En base a fórmula. Condicionada.

ESTRUCTURA FISCAL VERTICAL

Estructura de gastos y de recursos

Los recursos propios de los gobiernos municipales representan un 4% de los recursos consolidados, mientras que los gastos representan un 7% del total. El grado de descentralización de recursos y gastos se encuentra en línea con el promedio de la región. En promedio, en América Central los gobiernos municipales perciben el 4% de los recursos totales consolidados y ejecutan casi el 7% de los gastos consolidados.

Cuadro A38. Estructura vertical de recursos y gastos; año 2015

País	Nivel de gobierno	Recursos				Gastos			
		Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Honduras	Gobierno general ¹	5,084.8	592.9	96.1	24.9	5,064.3	590.5	93.0	24.8
	Gobiernos municipales	208.1	24.3	3.9	1.0	381.4	44.5	7.0	1.9
	Total	5,292.9	617.1	100.0	25.9	5,445.7	635.0	100.0	26.7
Total América Central	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos Municipales	2,137.8	46.2	4.1	1.0	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Evolución de la descentralización

Honduras muestra una reconcentración de recursos y de gastos en el nivel central. La participación de los gobiernos municipales en el total de recursos del sector público consolidado disminuyó un 60% entre 2005 y 2015, en igual sentido que lo observado en toda la región de América Central (-30%). Por su parte, la participación de los municipios en los gastos totales decreció un 49%, siguiendo la tendencia observada en la región (30%).

Cuadro A39. Evolución de la descentralización fiscal

Variable	País	Año	Gobiernos municipales			Gobierno central		
			En % del total	En % del PIB	En USD per cápita	En % del total	En % del PIB	En USD per cápita
Gastos	Honduras	2005	13.6	3.7	61.1	86.4	23.7	387
		2015	7.0	1.9	44.5	93.0	24.8	590
		Var. %	-48.5	-49.5	-27.2	7.6	4.6	52.7
	Total América Central	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
		2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
		Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6
Recursos	Honduras	2005	9.8	2.1	34.0	90.2	19.1	312
		2015	3.9	1.0	24.3	96.1	24.9	593
		Var. %	-59.9	-51.5	-28.6	6.5	30.4	90.0
	Total América Central	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
		2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
		Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**Población y cantidad de municipios**

Honduras cuenta con 298 municipios, de los cuales 271 municipios (el 91%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 13 municipios más grandes comprenden al 45% de la población.

Cuadro A40. Cantidad de gobiernos municipales y población por tamaño de población

Variable	País	<5000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Cantidad de gobiernos municipales	Honduras	42	87	142	14	11	2	298
	Total América Central	115	231	621	145	84	7	1,203
Población (en miles)	Honduras	143.2	630.5	3,061.7	979.7	1,928.6	1,981.4	8,725.1
	Total América Central	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4

Recursos propios, gastos y transferencias per cápita

Los recursos propios de los municipios ascienden en promedio a USD 31 por habitante y las transferencias del gobierno central a USD 26 por habitante. Los gastos totales municipales ascienden a USD 49 per cápita.

Los recursos propios en términos per cápita son crecientes con el tamaño de población de las municipalidades. Las transferencias son decrecientes con el tamaño de población y los gastos per cápita distribuidos por el tamaño de municipios

presentan una forma de U, con el gasto mínimo en el grupo de municipios de entre 100.000 y 500.000 habitantes.

Cuadro A41. Variables fiscales en términos per cápita (USD por habitante); año 2014

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios	Honduras	11.9	11.9	14.0	23.5	23.3	75.8	31.0
	Total América Central	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
Transferencias	Honduras	192.9	86.2	33.2	12.2	12.1	3.3	25.9
	Total América Central	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3
Gastos	Honduras	195.8	93.5	46.8	36.1	30.0	51.6	48.8
	Total América Central	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2

Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales

Para el agregado, el 53% de los recursos propios son no tributarios (principalmente tasas). Por el lado de los recursos tributarios los impuestos sobre las actividades económicas son los más importantes (31,2%). El gravamen sobre los inmuebles representa un 12% del total. En el concepto “Otros” se incluyen principalmente ingresos correspondientes al uso del crédito.

La estructura tributaria varía por tamaño de los grupos de municipios. Los recursos tributarios y no tributarios son crecientes con el tamaño de la población.

Cuadro A42. Estructura de recursos propios de los gobiernos municipales; total = 100; apertura en base a datos del año 2014

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	29.3	32.5	41.7	39.3	45.4	44.0	43.1
Directos sobre inmuebles	11.4	13.3	12.8	11.9	10.0	12.1	11.9
Directo sobre automotores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos (sobre actividades y otros)	17.8	19.3	29.0	27.4	35.4	31.9	31.2
sobre actividades comerciales y serv.	11.5	11.7	16.7	23.5	28.7	25.6	24.1
sobre actividades productivas y agrop.	4.2	3.0	9.7	1.0	0.9	0.1	1.9
Otros tributarios indirectos	2.1	4.6	2.6	2.9	5.8	6.1	5.2
No tributarios	42.9	49.8	47.8	53.5	50.2	54.7	52.6
Tasas	24.5	23.5	25.8	29.6	20.9	40.9	33.7
Contribuciones por mejoras	0.1	0.8	0.4	1.0	3.3	3.9	2.9
Otros no tributarios	18.3	25.5	21.7	22.9	26.0	9.9	16.0
Ventas de bienes y servicios	4.5	4.4	2.2	1.9	1.0	0.0	0.8
Ingresos de operación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Rentas de la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	23.3	13.2	8.2	5.2	3.4	1.2	3.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Estructura de gastos de los gobiernos municipales

En promedio los gastos de capital equivalen al 42% del total, mientras que el resto son gastos corrientes (personal, bienes y servicios, y transferencias) y otros conceptos.

En función del tamaño de los municipios, se observa una mayor participación de la inversión pública a medida que decrece el tamaño de los municipios.

Cuadro A43. Estructura de gastos de los gobiernos municipales; total = 100; apertura en base a datos del año 2014

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Corrientes	24.9	27.8	34.2	48.6	42.7	49.3	38.7
Personal	13.0	15.6	21.1	32.9	28.9	40.5	26.5
Bienes y Servicios	10.7	10.8	11.7	14.0	10.2	5.3	10.0
Transferencias corrientes	1.2	1.4	1.4	1.7	3.5	3.6	2.2
De capital	73.5	68.5	60.7	36.2	29.0	1.0	41.9
Inversión real directa	58.3	49.5	44.8	29.3	23.5	5.7	32.8
Inversión financiera	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0	-0.1	0.1
Transferencias de capital	14.9	18.7	15.7	6.9	5.5	-4.7	9.1
Servicios de deuda	1.6	3.6	4.8	14.6	28.4	49.8	19.2
Otros	0.0	0.1	0.2	0.6	0.0	-0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Datos fiscales agregados a nivel de departamentos

Cuando se considera el promedio para todo el país de las variables fiscales quedan ocultas disparidades a nivel de departamentos. La desagregación revela apartamientos del promedio. A modo de ejemplo, las transferencias per cápita varían entre un mínimo de USD 9,9 y un máximo de USD 72,3 siendo el promedio USD 25,9.

Cuadro A44. Datos fiscales de gobiernos municipales agregados a nivel de departamentos; año 2014

Provincia	Recursos propios (u\$s)	Transferencias per cápita (u\$s)	Gasto per cápita (u\$s)	Correspondencia fiscal (%)
Atlántida	13.7	9.9	26.1	52.5
Choluteca	14.9	22.9	33.4	44.7
Colón	16.2	21.6	38.7	41.9
Comayagua	18.6	30.0	45.5	40.8
Copán	26.1	36.6	64.2	40.7
Cortés	55.9	12.6	47.7	117.2
El Paraíso	12.1	29.4	44.7	27.1
Francisco Morazán	55.9	15.5	55.1	101.5
Gracias A Dios	4.4	39.3	41.6	10.6
Intibucá	8.8	47.1	66.2	13.2
Islas De La Bahía	122.6	31.0	162.6	75.4
La Paz	10.8	66.8	71.0	15.2
Lempira	6.9	60.0	62.2	11.1
Ocotepeque	13.3	72.3	77.7	17.1
Olancho	11.1	29.0	36.9	30.2
Santa Bárbara	14.7	43.7	55.3	26.6
Valle	15.0	41.4	47.9	31.4
Yoro	22.7	15.4	32.9	69.0
Total	31.0	25.9	48.8	63.5
Min	4.4	9.9	26.1	10.6
Max	122.6	72.3	162.6	117.2
Desvío estándar	28.4	18.2	30.1	30.6
GINI	0.462	0.285	0.234	

Datos fiscales a nivel de municipalidades

Asimismo, los datos a nivel de departamentos dejan ocultas diferencias importantes entre las municipalidades. El coeficiente de desigualdad de Gini de los recursos propios es igual a 0,51 (superior al 0,46 a nivel de departamentos) y el de los recursos totales (igual al gasto total) es de 0,40 (versus 0,234 a nivel de departamentos). Las transferencias mantienen un rol igualador de las diferencias horizontales pero menor que el que resulta para los departamentos.

Cuadro A45. Estadísticas municipales; indicadores agregados; año 2014

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
Honduras	Media	31.0	25.9	48.8	63.5
	Mín	1.1	1.1	13.4	1.1
	Máx	165.3	650.5	722.5	117.2
	Desvío estándar	30.1	37.2	36.2	23.1
	GINI	0.51	0.46	0.40	
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹ Excluye valores extremos.

Caracterización socioeconómica en base a datos censales

Se seleccionan municipios representativos para cada grupo, definidos en función del tamaño de población. Se presentan variables fiscales para cada caso. Se advierte, que en municipios de igual tamaño varían los recursos propios y el tamaño del gasto realizado.

Cuadro A46. Municipios seleccionados por tamaño de población; indicadores fiscales, de necesidad y capacidad fiscal

País	Grupo de municipio	Municipio	Población (miles)	RPpc (U\$S)	TRpc (U\$S)	Gpc (U\$S)	CF (%)
Honduras	<5000	San Juan Guarita	3.1	3.8	183.2	191.2	2.0
		San Vicente Centenario	3.2	15.3	183.8	213.5	7.2
		San Sebastian	3.5	22.6	153.2	211.9	10.7
	e/ 5 y 10 mil	San Ignacio	7.2	18.8	75.1	116.4	16.2
		Candelaria	7.3	5.1	84.2	99.6	5.2
		Las Lajas	7.4	22.6	94.3	95.2	23.7
	e/ 10 y 50 mil	Campamento	21.8	19.4	34.7	54.4	35.7
		La Libertad	22.3	13.0	31.9	44.8	28.9
		Langue	22.4	4.9	36.1	43.6	11.3
	e/ 50 y 100 mil	La Lima	63.2	42.6	13.9	52.1	81.7
		Santa Rosa de Copán	64.1	60.0	7.2	81.8	73.4
		San Manuel	66.6	13.1	10.8	24.9	52.7
	e/ 100 y 500 mil	Villanueva	161.3	30.3	6.7	33.4	90.8
		Choluteca	188.4	23.4	7.3	21.5	109.1
		Danli	199.0	15.8	5.9	23.1	68.5
	>500 mil	Tegucigalpa, D.C.	1,218.0	66.0	4.7	51.0	129.5

FUENTES DE INFORMACIÓN

Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo

Secretaría de Hacienda. Memoria 2015. En http://www.sefin.gob.hn/?page_id=1845

Estadísticas macrofiscales. Banco Central de Honduras. En <http://www.bch.hn/>

Estadísticas censales: <http://www.ine.gob.hn/>

Anexo E: Perfil municipal de Nicaragua

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL, DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

Nicaragua es una república unitaria, con 6,2 millones de habitantes y un PIB por habitante 70% inferior al promedio de la región. Tiene un tamaño del sector público consolidado menor a la mitad del de la región. Sus municipios presentan un nivel de gasto similar al promedio.

Cuadro A47. Caracterización institucional, demográfica y socioeconómica de Nicaragua

País	Nicaragua	Total países de la región
Régimen institucional	República democrática, participativa y representativa	
Población (millones de hab.)	6,2 (censo 2016)	46,6
Superficie (Km ²) ¹	130,373	499,412
Densidad (hab./Km2)	47	93
Capital ²	Managua (1,4)	
Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	2,090	6,905
Índice de desarrollo humano (2014) ³	0,631 (medio)	
Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	523.5	1,233
Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)	87.9	84

¹ Corresponde al área terrestre.

² Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

³ Según información de PNUD.

La autonomía se encuentra reconocida en la Constitución Política. Las autoridades locales se eligen por voto popular. Las funciones de los municipios se encuentran estipuladas en la normativa comprendiendo servicios a nivel local. Las potestades tributarias incluyen impuestos, tasas y contribuciones especiales, aprobados por la Asamblea Nacional Legislativa. Por su parte, las transferencias del gobierno central a los municipios son una fracción establecida de los recursos del gobierno central, distribuidas en base a fórmulas y con asignación específica.

Cuadro A48. Aspectos institucionales

Autonomía	Elección de autoridades locales por voto popular	Potestades tributarias	Asignación de funciones	Sobre mecanismo de transferencias
Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera.	Sí	La aprobación de impuestos municipales es potestad exclusiva de la Asamblea Nacional Legislativa. El Plan de Arbitrios Municipales determina las facultades para la recaudación del cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales de las municipalidades.	Según Ley de Municipios N° 40: * realizar la limpieza pública por medio de la recolección, tratamiento y eliminación de charcas * coordinar con los organismos correspondientes y disposición de los desechos sólidos * realizar el drenaje pluvial * construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales * cumplir y hacer cumplir el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos * construir, dar mantenimiento y administrar los cementerios públicos * planificación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural * elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano	Fracción del presupuesto central. En base a fórmula. Condicionada.

ESTRUCTURA FISCAL VERTICAL

Estructura de gastos y de recursos

Los recursos propios de los gobiernos municipales representan casi un 11% de los recursos consolidados, mientras que los gastos representan casi un 17% del total. El grado de descentralización del gasto hacia los gobiernos municipales es mayor que el promedio de la región. En promedio, en América Central los gobiernos municipales

perciben el 4% de los recursos totales consolidados y ejecutan casi el 7% de los gastos consolidados.

Cuadro A49. Estructura vertical de recursos y gastos; año 2015

País	Nivel de gobierno	Recursos				Gastos			
		Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Nicaragua	Gobierno general ¹	2,133.9	340.7	89.4	16.8	2,727.8	435.6	83.2	21.5
	Gobiernos municipales	253.5	40.5	10.6	2.0	550.6	87.9	16.8	4.3
	Total	2,387.4	381.2	100.0	18.8	3,278.4	523.5	100.0	25.8
Total Centro-américa	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos municipales	2,137.8	46.2	4.1	1.0	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Evolución de la descentralización

Se observa un avance en el proceso de descentralización de recursos y de gastos. La participación de los gobiernos municipales en el total de recursos del sector público consolidado aumentó un 3% entre 2005 y 2015, lo opuesto a lo observado en toda la región de América Central (-30%). Por su parte, la participación de los municipios en los gastos totales aumentó un 15%, mientras que la tendencia observada en la región va en dirección contraria.

Cuadro A50. Evolución de la descentralización fiscal

Variable	País	Año	Gobiernos municipales			Gobierno central		
			En % del total	En % del PIB	En USD per cápita	En % del total	En % del PIB	En USD per cápita
Gastos	Nicaragua	2005	14.6	4.0	38.8	85.3	23.2	227
		2015	16.8	4.3	87.9	83.2	21.5	436
		Var. %	15.0	8.5	126.6	-2.5	-7.4	92.2
	Total América Central	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
		2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
		Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6
Recursos	Nicaragua	2005	10.3	2.4	23.0	89.7	20.0	195
		2015	10.6	2.0	40.5	89.4	16.8	341
		Var. %	3.1	-15.7	76.0	-0.4	-15.9	74.7
	Total América Central	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
		2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
		Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Población y cantidad de municipios

Nicaragua cuenta con 153 municipios, de los cuales 118 municipios (el 78%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 13 municipios más grandes comprenden a más del 40% de la población.

Cuadro A51. Cantidad de gobiernos municipales y población por tamaño de población

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Cantidad de Gobiernos municipales	Nicaragua	6	30	82	22	12	1	153
	Total	115	231	621	145	84	7	1,203
Población (en miles)	Nicaragua	22.0	230.9	2,050.9	1,335.6	1,648.7	1,039.3	6,327.4
	Total	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4

Recursos propios, gastos y transferencias per cápita

Los recursos propios de los municipios ascienden en promedio a USD 44 por habitante y las transferencias del gobierno central a USD 47 por habitante. Los gastos totales municipales ascienden a USD 87 per cápita.

Al igual que en el promedio de la región, los recursos propios en términos per cápita tienen forma de U (el nivel en municipios pequeños se explica por el reducido tamaño de población y la mayor importancia relativa de las tasas por servicios, mientras que en los de mayor tamaño, se explica por las mayores capacidades tributarias). Las transferencias son decrecientes con el tamaño de población y los gastos per cápita distribuidos por el tamaño de municipios presentan una forma de U, con el gasto mínimo en el grupo de municipios de entre 100.000 y 500.000 habitantes.

Cuadro A52. Variables fiscales en términos per cápita (USD por habitante); año 2015

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios	Nicaragua	32.9	27.3	22.7	26.7	31.5	133.4	44.2
	Total	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
	América Central							
Transferencias	Nicaragua	226.0	120.5	51.7	37.1	27.9	58.1	46.6
	Total	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3
	América Central							
Gastos	Nicaragua	256.8	140.8	71.1	59.1	56.0	190.3	87.4
	Total	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2
	América Central							

Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales

Para el agregado, el 60% de los recursos propios son tributarios (principalmente impuestos indirectos sobre actividades comerciales y servicios). El gravamen a la propiedad inmueble representa en el agregado menos del 10% del total de recursos propios. En el concepto “Otros” se incluyen principalmente ingresos correspondientes al uso del crédito.

La estructura tributaria varía por tamaño de los grupos de municipios. Los recursos tributarios (principalmente los impuestos sobre actividades comerciales y servicios) son crecientes con el tamaño de la población.

Cuadro A53. Estructura de recursos propios de los gobiernos municipales; total = 100; año 2015

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	44.6	47.9	50.9	50.7	67.3	63.3	60.0
Directos sobre inmuebles	21.1	23.7	15.1	10.9	11.3	4.7	8.9
Directo sobre automotores	0.8	0.6	0.6	0.7	1.0	0.8	0.8
Indirectos (sobre actividades y otros)	22.7	23.5	35.1	39.2	55.0	57.9	50.3
sobre actividades comerciales y serv.	19.5	18.8	28.2	32.6	43.5	46.6	40.5
sobre actividades productivas y agrop.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros tributarios indirectos	3.2	4.7	6.9	6.6	11.4	11.2	9.8
No tributarios	26.8	26.5	20.0	18.1	18.6	7.4	13.4
Tasas	24.1	15.5	13.1	11.4	13.0	6.7	9.7
Contribuciones por mejoras	1.0	5.9	0.6	0.6	0.5	0.0	0.4
Otros no tributarios	1.7	5.2	6.4	6.0	5.1	0.7	3.3
Ventas de bienes y servicios	5.5	2.1	3.2	3.4	1.3	0.0	1.3
Ingresos de operación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Rentas de la propiedad	1.3	0.6	0.7	0.8	0.9	0.0	0.4
Otros	21.7	22.9	25.2	27.0	11.9	29.3	24.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Estructura de gastos de los gobiernos municipales

En promedio, los gastos de capital representan algo menos del 60% del total, mientras que el resto son gastos corrientes (personal, bienes y servicios, y transferencias) y otros conceptos.

En función del tamaño de los municipios, no se observan variaciones significativas.

Cuadro A54. Estructura de gastos de los gobiernos municipales; total = 100; año 2015

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Corrientes	33.9	32.1	33.9	33.8	38.6	21.1	30.1
Personal	18.1	17.5	19.9	21.5	29.2	12.6	19.1
Bienes y Servicios	11.9	10.4	10.4	9.3	7.8	8.0	8.9
Transferencias corrientes	3.9	4.2	3.6	2.9	1.7	0.4	2.1
De capital	63.7	66.3	62.5	63.4	57.8	53.4	58.9
Inversión real directa	46.1	63.9	60.2	61.3	57.1	52.1	57.1
Inversión financiera	0.2	0.1	0.3	0.6	0.0	0.0	0.2
Transferencias de capital	17.4	2.2	1.9	1.5	0.7	1.3	1.6
Servicios de deuda	2.4	1.6	3.6	2.9	3.6	25.5	11.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Datos fiscales agregados a nivel de departamentos

Cuando se considera el promedio para todo el país de las variables fiscales quedan ocultas disparidades a nivel de departamentos. La desagregación revela apartamientos importantes del promedio. A modo de ejemplo, las transferencias per cápita varía entre un mínimo de USD 31,3 y un máximo de USD 80,3 siendo el promedio USD 46,6.

Cuadro A55. Datos fiscales de gobiernos municipales agregados a nivel de departamentos; año 2015

Provincia	Recursos propios (u\$s)	Transferencias per cápita (u\$s)	Gasto per cápita (u\$s)	Correspondencia fiscal (%)
Boaco	18.6	56.2	68.6	27.1
Carazo	24.8	47.0	69.3	35.8
Chinandega	34.4	40.3	71.6	48.0
Chontales	40.1	80.3	114.4	35.0
Estelí	28.8	42.8	67.2	42.9
Granada	25.3	31.3	53.1	47.7
Jinotega	21.3	40.1	54.4	39.1
León	32.7	46.0	74.7	43.7
Madriz	9.0	63.0	70.0	12.8
Managua	103.7	49.9	152.1	68.2
Masaya	25.0	39.2	60.9	41.0
Matagalpa	28.0	41.6	64.4	43.6
Nueva Segovia	16.9	53.4	68.5	24.6
Región Autónoma de la Costa Car	12.8	35.9	44.9	28.5
Región Autónoma de la Costa Car	26.6	45.4	69.2	38.5
Río San Juan	18.0	53.0	70.3	25.6
Rivas	55.7	68.4	118.8	46.9
Total	44.2	46.6	87.4	50.6
Min	9.0	31.3	44.9	12.8
Max	103.7	80.3	152.1	68.2
Desvío estándar	21.7	12.5	27.1	12.4
GINI	0.308	0.133	0.163	

Datos fiscales a nivel de municipalidades

También los datos a nivel de departamentos dejan ocultas diferencias importantes entre las municipalidades. El coeficiente de desigualdad de Gini de los recursos propios es igual a 0,52 (superior al 0,308 a nivel de departamentos) y el de los recursos totales (igual al gasto total) es de 0,34 (versus 0,163 a nivel de departamentos). Las transferencias mantienen un rol igualador de las diferencias horizontales pero menor que el que resulta para los departamentos.

Cuadro A56. Estadísticas municipales; indicadores agregados; año 2015

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
Nicaragua	Media	44.2	46.6	87.4	50.6
	Mín	0.8	17.0	28.7	2.7
	Máx	240.7	465.1	692.8	70.1
	Desvío estándar	42.9	26.8	55.7	17.6
	GINI	0.52	0.26	0.34	
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹ Excluye valores extremos.

Caracterización socioeconómica en base a datos censales

Se seleccionaron municipios representativos para cada intervalo de población y se construyeron indicadores representativos del déficit de provisión de servicios y de capacidad tributaria utilizando datos del Censo Nacional de 2007. Estos indicadores constituyen un insumo para evaluar el desempeño municipal, tema que escapa del objetivo de este trabajo, pero que debería profundizarse hacia el futuro.

Cuadro A57. Municipios seleccionados por tamaño de población; indicadores fiscales, de necesidad y capacidad fiscal

País	Grupo de municipio	Municipio	Población (miles)	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	Indicador agregado de capacidad fiscal (4)	RPpc (U\$S)	TRpc (U\$S)	Gpc (U\$S)	CF (%)
Nicaragua	<5000	Desembocadura de Río G.	3.9	181.4	138.5	158.4	48.6	12.3	264.4	276.7	4.5
		La Conquista	4.0	145.5	51.2	94.9	69.0	12.0	167.3	179.2	6.7
		Santa María	4.9	158.3	122.0	138.8	47.2	13.8	156.5	167.0	8.2
	e/ 5 y 10 mil	San José de Cusmapa	8.0	162.5	135.1	147.8	40.5	7.0	94.5	97.4	7.2
		El Coral	8.1	141.9	59.1	97.4	72.8	21.1	113.4	134.5	15.7
		Dolores	8.1	145.3	134.1	139.1	68.2	15.8	93.6	102.6	15.4
	e/ 10 y 50 mil	Muelle de los Bueyes	24.0	135.9	153.1	145.1	56.8	19.4	51.9	71.0	27.3
		Bonanza	26.5	138.1	156.3	147.8	55.3	38.5	108.7	128.3	30.0
		San Lorenzo	30.7	148.5	156.9	153.2	73.3	9.4	49.3	57.6	16.4
	e/ 50 y 100 mil	Boaco	60.0	115.9	102.7	108.8	82.9	24.8	40.0	61.0	40.6
		San José de Bocay	60.1	168.5	129.4	147.5	27.4	14.8	43.9	55.5	26.7
		Juigalpa	60.2	79.5	114.7	98.4	122.4	43.3	41.2	77.2	56.1
	e/ 100 y 500 mil	Jinotega	131.1	101.7	127.2	115.4	85.2	30.5	30.0	57.1	53.3
		Chichigalpa	134.7	71.0	37.1	52.8	89.8	25.1	17.0	35.9	70.0
		Chinandega	134.7	68.0	111.7	91.5	108.3	50.6	31.8	79.9	63.4
	>500 mil	Managua	1,039.3	30.1	61.7	47.1	188.9	133.4	58.1	190.3	70.1

Los indicadores se utilizaron para simular tres alternativas de distribución de las transferencias: 100% por población (Escenario 1. E1), 65% por población, 25% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 2. E2) y 50% por población, 40% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 3. E3). En las tres alternativas la distribución de las transferencias resulta más igualitaria.

**Cuadro A58. Simulación de distribución de transferencias;
coeficientes de variación y de desigualdad de Gini**

País	Indicador	Transferencias per cápita			
		Observadas	E1	E2	E3
Nicaragua	Coef. Variación	1.27	0.0	0.11	0.15
	GINI	0.255	0.0	0.077	0.104

FUENTES DE INFORMACIÓN

Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo

Datos fiscales: Memoria anual 2015 del Banco Central de Nicaragua. En http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/informe_anual_2015.pdf

Datos fiscales de gobiernos municipales: https://www.transmuni.gob.ni/cgi-bin/PM_PresupActualizado.cgi?ejercicio=2015

Estadísticas censales: <http://www.inide.gob.ni/>

Anexo F: Perfil municipal de Panamá

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL, DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

Panamá es una república unitaria, con 4 millones de habitantes, con un PIB por habitante que duplica al promedio de la región. Tiene un tamaño del sector público consolidado casi 3,5 veces el de la región. Sus municipios presentan un nivel de gasto menor al promedio.

Cuadro A59. Caracterización institucional, demográfica y socioeconómica de Panamá

País	Panamá	Total países de la región
Régimen institucional	República unitaria, democrática y representativa	
Población (millones de hab.)	4,0 (censo 2015)	46,6
Superficie (km ²) ¹	75,517	499,412
Densidad (hab./ km ²)	53	93
Capital ²	Ciudad de Panamá (0.9)	
Producto bruto per cápita promedio (2015) (en USD por hab.)	14,658	6,905
Índice de desarrollo humano (2014) ³	0.764 (alto)	
Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.)	4,062.1	1,233
Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)	54.8	84

¹ Corresponde al área terrestre.

² Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

³ Según información de PNUD.

La autonomía se encuentra reconocida en la Constitución Política. Las autoridades locales se eligen por voto popular. Las funciones de los municipios se encuentran estipuladas en la normativa comprendiendo servicios a nivel local. Las potestades tributarias se limitan al ámbito de las municipalidades, y son importantes los impuestos sobre las actividades comerciales. Por su parte, las transferencias del gobierno central a los municipios (que distribuyen la recaudación centralizada del impuesto sobre inmuebles) se basan en fórmula, y recién entraron en vigor en 2016.

Cuadro A60. Aspectos institucionales

Autonomía	Elección de autoridades locales por voto popular	Potestades tributarias	Asignación de funciones	Sobre mecanismo de transferencias
El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito	Sí	Establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales. Estos impuestos y contribuciones permiten gravar las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito, por lo cual se cobran también derechos y tasas a los ciudadanos por la prestación de servicios municipales que gravan el degüello de ganado, bolos, boliche y extracción de recursos naturales como corales, bosques y de canteras minerales no metálicos establecidos por ley.	Según Ley Orgánica del Régimen Municipal Artículo 36 y 37 / Código Municipal Artículo 17: Prestación de servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad: * acueductos * servicio de electricidad * ordenamiento territorial * tránsito vehicular * transporte público * manejo de residuos sólidos * aseo urbano * cementerios * salubridad pública * colaborar en la atención primaria de la salud * colaborar en la prestación de servicios sociales	Distribución de la recaudación del impuesto a los inmuebles. En base a fórmula. Hay un monto mínimo. Comenzó en 2016.

ESTRUCTURA FISCAL VERTICAL

Estructura de gastos y de recursos

Tanto los recursos propios de los gobiernos municipales como los gastos representan algo más del 1% del total. Las transferencias intergubernamentales no jugaron un rol significativo hasta 2015. El grado de descentralización hacia los gobiernos municipales de los recursos y gastos de cada nivel de gobierno es bajo en relación con el promedio

de la región. En América Central los gobiernos municipales perciben el 4% de los recursos totales consolidados y ejecutan casi el 7% de los gastos consolidados.

Cuadro A61. Estructura vertical de recursos y gastos; año 2015

País	Nivel de gobierno	Recursos				Gastos			
		Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB	Millones de USD	USD per cápita	Part. %	% del PIB
Panamá	Gobierno general ¹	16,640.5	4,185.9	98.6	46.6	15,930.6	4,007.3	98.7	44.6
	Gobiernos municipales	233.4	58.7	1.4	0.7	218.0	54.8	1.3	0.6
	Total	16,873.9	4,244.6	100.0	47.2	16,148.6	4,062.1	100.0	45.2
Total Centro-américa	Gobierno general ¹	50,039.1	1,081.1	95.9	23.6	53,188.5	1,149.2	93.2	25.1
	Gobiernos municipales	2,137.8	46.2	4.1	1.0	3,887.8	84.0	6.8	1.8
	Total	52,176.8	1,127.3	100.0	24.6	57,076.3	1,233.2	100.0	26.9

¹ Gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Evolución de la descentralización

Panamá presenta una tendencia hacia la reconcentración de recursos y gastos en el nivel nacional. La participación de los gobiernos municipales en el total de recursos del sector público consolidado disminuyó un 50% entre 2005 y 2015, consistentemente con lo observado en toda la región de América Central (-30%). En cambio, la participación de los municipios en los gastos totales disminuyó un 48%, siguiendo la tendencia observada en la región.

Cuadro A62. Evolución de la descentralización fiscal

Variable	País	Año	Gobiernos municipales			Gobierno central		
			En % del total	En % del PIB	En USD per cápita	En % del total	En % del PIB	En USD per cápita
Gastos	Panamá	2005	2.6	0.6	37.0	97.4	22.5	1,367
		2015	1.3	0.6	54.8	98.7	44.6	4,007
		Var. %	-48.1	1.7	48.2	1.3	98.2	193.1
	Total América Central	2005	9.8	1.9	56.0	90.2	17.3	516
		2015	6.8	1.8	84.0	93.2	25.1	1,149
		Var. %	-30.5	-3.5	50.0	3.3	45.0	122.6
Recursos	Panamá	2005	2.8	0.6	39.0	97.2	22.5	1,367
		2015	1.4	0.7	58.7	98.6	46.6	4,186
		Var. %	-50.6	8.9	50.5	1.5	107.0	206.2
	Total América Central	2005	5.9	1.1	32.0	94.1	17.0	505
		2015	4.1	1.0	46.2	95.9	23.6	1,081
		Var. %	-30.6	-8.3	44.3	1.9	38.9	114.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Población y cantidad de municipios

Panamá cuenta con 77 municipios, de los cuales 61 municipios (el 80%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 10 municipios más grandes comprenden a más del 60% de la población.

Tabla 63. Cantidad de gobiernos municipales y población por tamaño de población

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Cantidad de Gobiernos municipales	Panamá	10	9	42	6	8	2	77
	Total América Central	115	231	621	145	84	7	1,203
Población (en miles)	Panamá	32.6	67.7	885.9	388.3	1,560.9	1,040.0	3,975.4
	Total América Central	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4

Recursos propios, gastos y transferencias per cápita

Los recursos propios de los municipios ascienden en promedio a USD 59 por habitante y las transferencias del gobierno central a USD 1,5 por habitante. Los gastos totales municipales ascienden a USD 55 per cápita.

Al igual que toda la región, los recursos propios en términos per cápita tienen forma de U (el nivel en municipios pequeños se explica por el reducido tamaño de población y la mayor participación relativa de Otros -endeudamiento- y de los cargos a los usuarios - Tasas-, mientras que en los de mayor tamaño por mayores capacidades tributarias). Las transferencias son decrecientes con el tamaño de población y los gastos per cápita distribuidos por el tamaño de municipios presentan una forma de U, con el mínimo en el grupo de municipios de entre 50 y 100 mil habitantes.

Cuadro A64. Variables fiscales en términos per cápita (USD por habitante). Año 2015

Variable	País	<5,000	entre 5,000 y 10,000	entre 10,000 y 50,000	entre 50,000 y 100,000	entre 100,000 y 500,000	>500,000	Total
Recursos propios	Panamá	137.0	40.2	40.6	35.7	37.0	70.2	58.7
	Total América Central	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
Transferencias	Panamá	9.2	15.8	4.3	1.7	0.0	1.2	1.5
	Total América Central	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3
Gastos	Panamá	105.4	68.1	32.5	26.2	33.4	67.1	54.8
	Total América Central	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2

Estructura de los recursos propios de los gobiernos municipales

Para el agregado, el 67% de los recursos propios son tributarios, de los cuales se destacan los impuestos indirectos sobre actividades comerciales y servicios (36,4%). El impuesto inmobiliario representa un 18% del total de recursos.

La estructura tributaria varía por tamaño de los grupos de municipios. En los municipios de menor tamaño, se observa una mayor importancia relativa de las tasas y cargos al usuario. Por su parte, los impuestos sobre las actividades comerciales son crecientes con el tamaño.

Cuadro A65. Estructura de recursos propios de los gobiernos municipales; total = 100; en base a información detallada (2012)

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Tributarios	34.5	64.1	73.2	71.5	68.7	65.3	67.4
Directos sobre inmuebles	12.4	28.3	43.0	23.6	21.7	8.3	17.9
Directo sobre automotores	2.2	7.8	8.3	16.7	11.4	15.2	13.1
Indirectos (sobre actividades y otros)	19.8	28.0	21.8	31.3	35.6	41.8	36.4
sobre actividades comerciales y serv.	19.3	26.9	20.1	29.4	32.9	40.4	34.6
sobre actividades productivas y agrop.	0.5	1.2	1.7	1.9	2.7	1.4	1.8
Otros tributarios indirectos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
No tributarios	53.9	19.7	19.4	15.7	24.0	33.0	27.8
Tasas	49.4	13.9	10.9	7.9	9.3	9.8	10.1
Contribuciones por mejoras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros no tributarios	4.5	5.9	8.5	7.8	14.7	23.2	17.7
Ventas de bienes y servicios	2.8	7.2	4.3	7.2	3.5	0.1	2.0
Ingresos de operación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Rentas de la propiedad	2.4	2.7	0.8	1.4	1.7	1.7	1.5
Otros	6.4	6.3	2.3	4.3	2.1	0.0	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Estructura de gastos de los gobiernos municipales

La estructura de gastos de los gobiernos municipales se conforma en promedio con un 11% de gastos de capital, mientras que el resto son gastos corrientes (personal, bienes y servicios, y transferencias) y otros conceptos.

En función del tamaño de los municipios, se observa una mayor participación de la inversión pública en los municipios con más de 500.000 habitantes. En el resto es relativamente más importante el gasto en personal y otros conceptos asociados.

Cuadro A66. Estructura de gastos de los gobiernos municipales; total = 100; en base a información detallada (2012)

Concepto	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Corrientes	90.4	90.3	90.1	96.3	93.5	79.5	85.4
Personal	53.3	50.3	46.1	50.6	55.1	29.8	39.8
Bienes y Servicios	25.0	29.0	21.9	22.8	22.2	35.9	29.8
Transferencias corrientes	12.1	11.0	22.1	22.9	16.2	13.8	15.8
De capital	5.9	8.0	6.4	2.0	5.6	16.3	11.4
Inversión real directa	3.2	5.2	5.7	1.9	4.5	7.3	6.0
Inversión financiera	0.5	0.6	0.1	0.0	0.2	1.8	1.1
Transferencias de capital	2.1	2.2	0.6	0.1	0.9	7.2	4.3
Servicios de deuda	0.6	0.6	0.1	0.0	0.3	2.0	1.2
Otros	3.1	1.1	3.4	1.7	0.6	2.2	2.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Datos fiscales agregados a nivel intermedio de gobierno

Cuando se considera el promedio para todo el país de las variables fiscales quedan ocultas disparidades a nivel de provincias. La desagregación revela apartamientos del promedio. A modo de ejemplo, las transferencias per cápita varían entre un valor nulo y un máximo del USD 8,7 siendo el promedio USD 1,5. El rol igualador de las transferencias es muy limitado dada su poca importancia cuantitativa.

Cuadro A67. Datos fiscales de gobiernos municipales agregados a nivel intermedio; año 2015

Provincia	Recursos propios (u\$s)	Transferencias per cápita (u\$s)	Gasto per cápita (u\$s)	Correspondencia fiscal (%)
Bocas del Toro	29.4	0.1	27.9	105.5
Chiriquí	42.9	3.7	38.9	110.2
Coclé	35.4	1.8	28.4	124.8
Colón	67.7	1.5	46.2	146.5
Comarca Emberá Wounaan	14.6	8.7	18.1	80.9
Comarca Ngabe Bugle	14.1	4.5	11.8	118.6
Darién	22.4	5.3	22.4	100.3
Herrera	37.9	4.0	33.5	112.9
Los Santos	45.2	6.4	41.2	109.8
Panamá	77.7	0.0	76.2	102.1
Veraguas	30.9	2.4	27.7	111.4
Total	58.7	1.5	54.8	107.2
Min	14.1	0.0	11.8	80.9
Max	77.7	8.7	76.2	146.5
Desvío estándar	20.1	2.7	17.3	16.3
GINI	0.275	0.412	0.253	

Datos fiscales a nivel de municipalidades

También los datos a nivel de provincias dejan ocultas diferencias importantes entre las municipalidades. A modo de ejemplo, el gasto per cápita varía entre USD 374 y USD 0,5, siendo el promedio USD 54,8. Esta gran disparidad no atenuada por las

transferencias dada su baja importancia cuantitativa (promedio de USD 1,5 por habitante) puede comenzar a revertirse al ponerse en funcionamiento la nueva ley de transferencias en 2016.

Cuadro A68. Estadísticas municipales; indicadores agregados; año 2015

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal ¹
Panamá	Media	58.7	1.5	54.8	107.2
	Mín	7.2	0.0	0.5	12.7
	Máx	677.2	37.5	373.6	118.9
	Desvío estándar	42.9	4.0	41.2	19.8
	GINI	0.41	0.78	0.44	
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Mín	0.8	0.0	0.5	1.1
	Máx	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.55	0.45	0.37	

¹Excluye valores extremos.

Caracterización socioeconómica en base a datos censales

Se seleccionan municipios representativos para cada intervalo de población y se construyeron indicadores del déficit de provisión de servicios y de capacidad tributaria utilizando datos del Censo Nacional de 2010. Estos indicadores constituyen un insumo para evaluar el desempeño municipal, tema que escapa del objetivo de este trabajo, pero que debería profundizarse hacia el futuro.

Cuadro A69. Municipios seleccionados por tamaño de población; indicadores fiscales, de necesidad y capacidad fiscal

País	Grupo de municipio	Municipio	Población (miles)	Indicador agregado de déficit de servicios (1)	Indicador agregado de déficit habitacional (2)	Indicador agregado de necesidad fiscal (3)	Indicador agregado de capacidad fiscal (4)	RPpc (U\$S)	TRpc (U\$S)	Gpc (U\$S)	CF (%)
Panamá	<5000	Balboa	3.2	135.9	50.9	110.2	56.5	205.4	0.0	205.4	100.0
		San Félix	3.5	129.6	112.4	124.4	81.2	117.2	2.3	107.1	109.4
		Chimán	4.0	199.4	425.7	267.7	35.5	21.5	0.0	31.3	68.8
	e/ 5 y 10 mil	Montijo	7.8	146.0	62.9	120.9	71.5	73.9	5.0	73.0	101.3
		Santa María	8.8	102.5	39.8	83.6	86.2	31.9	8.4	43.5	73.3
		Los Pozos	8.8	141.8	162.9	148.2	53.5	23.8	12.5	114.6	20.7
	e/ 10 y 50 mil	Renacimiento	24.2	167.8	202.1	178.2	67.2	30.8	5.7	27.4	112.2
		Kusapin	24.7	235.0	575.0	337.6	22.4	8.9	0.6	8.9	100.3
		Boquete	25.2	89.7	80.3	86.8	115.3	72.5	5.0	71.5	101.4
	e/ 50 y 100 mil	Chepo	54.5	124.8	195.4	146.1	72.9	26.9	0.0	24.8	108.4
		Antón	64.5	130.2	72.3	112.7	55.5	48.4	0.0	40.7	118.8
		Barú	65.9	129.2	118.7	126.0	70.6	32.5	9.8	32.3	100.7
	e/ 100 y 500 mil	David	171.1	114.9	35.7	91.0	89.4	36.1	0.0	34.5	104.6
		Arraiján	260.7	94.3	24.7	73.3	120.3	29.1	0.0	30.9	94.2
		San Miguelito	372.0	72.9	11.9	54.5	134.9	36.5	0.0	41.0	89.1
	>500 mil	Panamá	1,040.0	34.4	25.0	31.5	136.5	114.1	0.0	114.1	100.0

(1) Población sin conexión a red de agua, alcantarillado y luz eléctrica; y sin acceso a servicio de recolección de residuos. Prom. País=100

(2) Viviendas sin paredes de ladrillo y cemento y pisos que no son de cemento o baldosas. Prom. País=100

(3) Indicador agregado de (1) y (2). Prom. País=100

(4) Indicador agregado de años promedios de educación de población mayor de 25 años y % de hogares con automóvil. Prom. País=100

Los indicadores se utilizaron para simular tres alternativas de distribución de las transferencias: 100% por población (Escenario 1. E1), 65% por población, 25% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 2. E2) y 50% por población, 40% según necesidad y 10% según capacidad (Escenario 3. E3). En las tres alternativas la distribución de las transferencias resulta más igualitaria que la distribución en 2015 (que se modifica a partir de 2016 con la nueva ley).

**Cuadro A70. Simulación de distribución de transferencias.
Coeficientes de variación y de desigualdad de Gini**

País	Indicador	Transferencias per cápita			
		Observadas	E1	E2	E3
Panamá	Coef. Variación	5.32	0.0	0.29	0.41
	GINI	0.784	0.0	0.110	0.160

FUENTES DE INFORMACIÓN

Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del Banco Interamericano de Desarrollo

Contraloría General: Informe del Contralor General de la República Año 2015.

<https://www.contraloria.gob.pa/informe-del-contralor.html>

Estadísticas censales (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010):

<https://www.contraloria.gob.pa/INEC/>

Información fiscal:

http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27&ID_IDIOMA=1