



VI JORNADAS IBEROAMERICANAS DE FINANCIACIÓN LOCAL

Universidad Nacional de Córdoba. Septiembre 2017

FINANZAS MUNICIPALES EN AMÉRICA CENTRAL

Eguino Huáscar, Alberto Porto y Walter Rosales

Mayo 2017

Versión preliminar para comentarios

I. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de Centro América (El Salvador, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua y Guatemala) están impulsando procesos de descentralización con los objetivos de lograr una provisión más eficiente y equitativa de los bienes públicos y cuasi-públicos locales, dotar de más poder a los gobiernos locales (GL) y a sus residentes, y fomentar el desarrollo local¹. Los países se caracterizan por una alta centralización fiscal. En este trabajo se estudia y evalúa la situación actual y se avanzan algunos lineamientos de política hacia el futuro.

El trabajo está organizado en siete secciones además de la Introducción. En la Sección II se presenta brevemente el marco conceptual que constituye una guía para el trabajo. La descentralización fiscal en Centroamérica, situación actual y su evolución, es objeto de estudio en la Sección III. La Sección IV se ocupa de caracterizar a los GL de cada país en base a variables fiscales y no fiscales, agrupando los datos por rangos de población; se realiza la medición y se interpretan los resultados. En la Sección V se analiza la heterogeneidad del universo de GL y el rol de las transferencias y en la Sección VI se presentan resultados sobre su desempeño. Una presentación preliminar de la relevancia del tema de la relación entre descentralización y desarrollo local es objeto de la Sección VII. Se concluye en la Sección VIII en la que se presentan el resumen, las conclusiones y los lineamientos para tener en cuenta en las políticas de descentralización.

Los principales resultados son: hay un alto grado de centralismo fiscal; en general ha habido un proceso de reconcentración entre 2005 y 2015; los gobiernos locales no son un conjunto homogéneo entre países y a nivel de cada país; las transferencias juegan un papel importante en el financiamiento de los gobiernos locales; las fórmulas de distribución de las transferencias entre las municipalidades deberían para mejorar, entre otros, su incidencia en la “igualación fiscal”; hay

¹ La preocupación por la descentralización es reciente en Centro América. Por ejemplo, en Panamá la ley marco del proceso de descentralización N°37 es de 2009, cuya aplicación fue suspendida hasta 2015; en El Salvador el lanzamiento de la política de descentralización es de 2007; en Honduras, el programa de descentralización y desarrollo local es de 2002-2006 y en 2016 se la Ley de descentralización del estado; en Guatemala se dictó la ley general de descentralización en 2003.

diferencias en el desempeño fiscal de municipalidades similares en cuanto a población que deberían estudiarse con detalle; y hay margen para avanzar en políticas de descentralización de gastos e impuestos.

II. MARCO CONCEPTUAL (Breve resumen)

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) o una estructura multinivel (con varios niveles encargados de gastar y recaudar). 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. De esas asignaciones resultan, en general, mayores (menores) recursos que gastos en el (los) gobierno(s) nacional (subnacionales). Aparece así el *desequilibrio vertical* en el sector público multinivel: aun cuando a nivel agregado los ingresos y los gastos sean iguales, los gobiernos subnacionales tendrán faltantes de fondos (“déficit”) y el gobierno nacional sobrantes (“superávit”); las transferencias tienen como uno de los objetivos cubrir esas diferencias. Adicionalmente, como dentro de cada país existen regiones ricas y pobres, con costos de provisión relativamente altos y bajos, las transferencias tienen también la finalidad de compensar los *desequilibrios fiscales horizontales* (entre gobiernos subnacionales).

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 consideración de gobiernos benevolentes. Los objetivos en estos modelos son la eficiencia y la equidad. El principal beneficio de la descentralización resulta de una mejor adaptación de la oferta a la demanda de bienes públicos y cuasi-públicos subnacionales (respeto a la diversidad de preferencias) en tanto que los costos se deben a la pérdida de economías de escala, los desequilibrios horizontales y a la menor posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales.

El funcionamiento en distintos países reveló varios peligros de la descentralización. Las teorías de segunda generación (desde los años noventa) dejan de lado el supuesto de gobiernos benevolentes e introducen 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). 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 tengan incentivos para incurrir en gastos excesivos, pereza fiscal y sobre endeudamiento. Una combinación de estos argumentos, y el nuevo paradigma de la globalización y las revoluciones informática y tecnológica, que genera creciente competencia entre los países y al interior de cada uno de ellos, reforzó la importancia de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales (definida como el cociente entre los recursos propios y los gastos) y provocó un cambio en las políticas sugeridas para la asignación de funciones (gastos) y recursos². 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

² La autonomía puede estar sujeta a condicionamientos fijados por el gobierno central, tanto del lado de los ingresos como de los gastos. Ver, entre otros, Blochlinger and King (2006), Blochlinger (2015).

(Bird, 2010; Bird and Slack, 2014). Una de las preguntas más importantes al momento de evaluar las ventajas de la centralización o descentralización es si la descentralización fomenta el desarrollo local. En principio, así como el teorema de la descentralización en su versión estática muestra las ganancias de bienestar debidas al mejor ajuste de la oferta a la demanda y a la cercanía de los gobernantes y los ciudadanos, también se ha presentado un argumento similar en términos dinámicos. Las políticas de desarrollo económico vinculadas a necesidades de infraestructura y de creación de capital humano local es probable que sean más eficientes y efectivas cuando se implementan descentralizadamente, comparadas con las determinadas centralmente que ignoran las diferencias geográficas. 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 fiscal³ radica en que las autoridades locales diseñarán sus políticas de recursos e ingresos de modo de ampliar su base tributaria (el producto bruto de la jurisdicción) y se preocuparán por proveer cantidad eficiente de bienes (incluida infraestructura local) al mínimo costo⁴ (Qian and Weingast, 1997)⁵. 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 desarrollos incluyen una visión que extiende los objetivos de la descentralización considerando no sólo los 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, 1997⁶).

³ La relación de entre los recursos propios y los gastos es, fundamentalmente, un indicador de correspondencia fiscal.

⁴ 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 versus alternativas como incentivos tributarios y creación de distintos tipos de oficinas con objetivos no bien definidos.

⁵ Existen pocos estudios empíricos sobre el tema. La evidencia más clara resulta de un trabajo empírico reciente de Bartolini, Stossberg y Blöchlinger (2016), realizado con una muestra de 30 países de la OECD para 1995-2011, que concluyen que una estructura de gobiernos locales 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).

⁶ Partiendo de una estructura totalmente centralizada, la descentralización permite obtener ganancias de eficiencia (p.ej, 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 sólo puede lograrse al costo de pérdidas de eficiencia (p.ej. por la menor posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales)

III. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CENTROAMÉRICA

III.1. Características institucionales, demográficas y socio-económicas

Las particularidades de cada país de Centroamérica se aprecian en la Tabla III.1. La forma de gobierno es republicana con una organización unitaria. Existen dos niveles, el gobierno central y los gobiernos locales. Guatemala es el país más poblado (16 millones de habitantes). El Salvador es el más densamente poblado (310 habitantes por Km²). Los de mayor nivel socioeconómico son Panamá (PIB per cápita de casi 15 mil dólares e IDH alto) y Costa Rica (algo más de 11 mil dólares e IDH alto); en el otro extremo se encuentra Nicaragua con 2090 dólares per cápita e IDH medio.

Tabla 0. Características institucionales, demográficas y socioeconómicas de Centroamérica

País	Régimen institucional	Población (millones de hab.)	Superficie (Km2) (*)	Densidad (hab./Km2)	Capital (**)	Producto bruto per cápita promedio (2015) (en U\$S por hab.)	Índice de desarrollo humano (2014) (***)	Gastos público consolidado 2015 per cápita (en U\$S por hab.)	Gastos público local 2015 per cápita (en U\$S por hab.)
Panamá	República unitaria, democrática y representativa	4,005,033 (censo 2015)	75,517	53	Ciudad de Panamá (0.9)	14,658	0.764 (alto)	4,062	55
Costa Rica	República unitaria, democrática y representativa	4,937,755 (censo 2014)	51,100	97	San José (0.3)	11,362	0,766 (alto)	3,192	136
El Salvador	República unitaria, democrática y representativa	6,521,000 (estim 2015)	21,041	310	San Salvador (0.3)	4,046	0,666 (medio)	1,120	107
Guatemala	República unitaria, democrática y representativa	16,051,208 (estim 2014)	108,889	147	Ciudad de Guatemala (2,1)	7,830	0,627 (medio)	590	86
Honduras	República unitaria, democrática y representativa	8,866,351 (censo 2016)	112,492	79	Distrito Central (0.85)	4,700	0,606 (medio)	635	44
Nicaragua	República democrática, participativa y representativa	6,169,668 (censo 2016)	130,373	47	Managua (1,4)	2,090	0,631 (medio)	523	88
Total países de la región		46,551,015	499,412	93		6,905		1,233	84

(*) Corresponde al área terrestre.

(**) Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes.

(***) según información de PNUD.

III.2. Disposiciones Constitucionales y Legales sobre elección de autoridades de los gobiernos Locales y transferencias

En los países de Centroamérica (Tabla III.2):

- (i) la autonomía local está reconocida en las constituciones políticas de cada país;
- (ii) las autoridades locales son elegidas por voto popular;
- (iii) no siempre hay una clara delimitación de funciones de gasto ni de potestades tributarias;

(iv) existen mecanismos definidos de transferencias hacia los gobiernos locales motivados por los desequilibrios vertical y horizontales.

Tabla III.2. Aspectos institucionales

Concepto	Descripción
Autonomía local	Reconocida a nivel constitucional en los países analizados
Elección de autoridades	Por voto popular en todos los países analizados.
Potestades tributarias	En general, se contempla que los municipios apliquen tasas, derechos y contribuciones especiales. En Panamá, Costa Rica y Honduras los municipios pueden crear impuestos. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los impuestos locales son creados o aprobados por la Asamblea Nacional respectiva.
Asignación de funciones	En general, las funciones locales corresponden a la prestación de servicios públicos tales como alumbrado, electricidad, manejo de residuos, aseo urbano, cementerio y alcantarillado. También se incluye infraestructura pública, planificación urbana y uso del suelo. En El Salvador se explicitan adicionalmente funciones de seguridad pública, promoción del desarrollo local y productivo, y la promoción de educación, cultura y deporte.
Mecanismo de transferencias (*)	Distribución una fracción de los ingresos del gobierno central (Panamá, El Salvador). Distribución de una fracción del presupuesto central (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En general la distribución es en base a fórmulas y condicionadas.

(*) Para más detalle sobre las transferencias ver sección V.3.

III.3. Estructura vertical del gobierno. Gastos e ingresos del gobierno central y los gobiernos locales

La estructura fiscal vertical fue construida en base a la información fiscal de la Plataforma Fiscal Subnacional del BID y la publicada por cada país. Se utiliza la información para el año más reciente (2015). El nivel consolidado corresponde al universo administración pública no financiera, sin incluir las empresas públicas. A los 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 la Tabla III.3.1. y Figura III.3.1. Para el agregado de los países de Centroamérica el 6,8% de los gastos totales son realizados a nivel local⁷, representando cerca del 2% del producto. 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 implica un accionar muy limitado para los gobiernos locales: el promedio es de 84 dólares con valores máximos modestos en Costa Rica (135 U\$S) y El Salvador (107 U\$S) y un mínimo en Panamá de 54,8 U\$S. Estos valores revelan, *per se*, la escasa relevancia cuantitativa de las funciones que cumplen los gobiernos locales.

⁷ En los países de la OECD el promedio de gastos de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) es del 30% con grandes variaciones entre países. En los países de América Latina hay también gran variación en el grado de descentralización, estando los países de CA entre los más centralizados.

Tabla 0.1. Estructura vertical de gastos (2015)

País	Nivel de gobierno	Millones de U\$S	U\$S per cápita	Part. %	% del PIB
Panamá	Gobierno general (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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

(*) gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Fuente: estadísticas oficiales y BID

La estructura vertical de los recursos (Tabla III.3.2 y Figura III.3.1) es tal que, a nivel agregado, el 4,1% de los recursos son percibidos a nivel local, equivalente al 1% del producto de los países analizados. Nicaragua presenta la participación más alta (10,6%) y Panamá la más baja (1,4%). Los RP per cápita son notablemente bajos (para el promedio de los seis países alcanzan a 46,2U\$S. Pese a que el gasto promedio es muy bajo (84U\$S per cápita), los RP sólo financian alrededor del 50%.

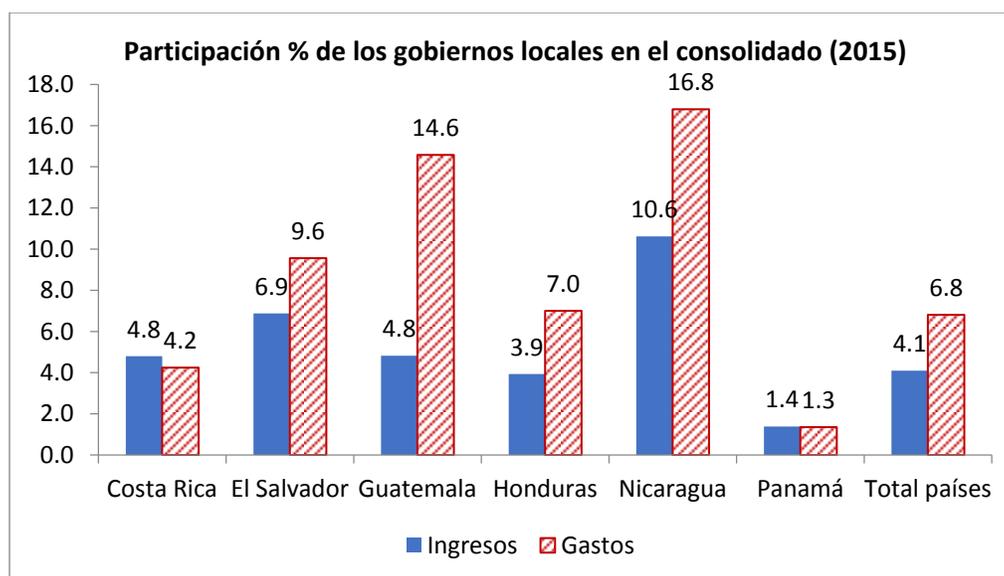
Tabla 0.1. Estructura vertical de los ingresos

País	Nivel de gobierno	Millones de U\$S	U\$S per cápita	Part. %	% del PIB
Panamá	Gobierno general (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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 (*)	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

(*) gobierno general definido como gobierno central más organismos descentralizados sin empresas ni sector financiero.

Fuente: estadísticas oficiales y BID

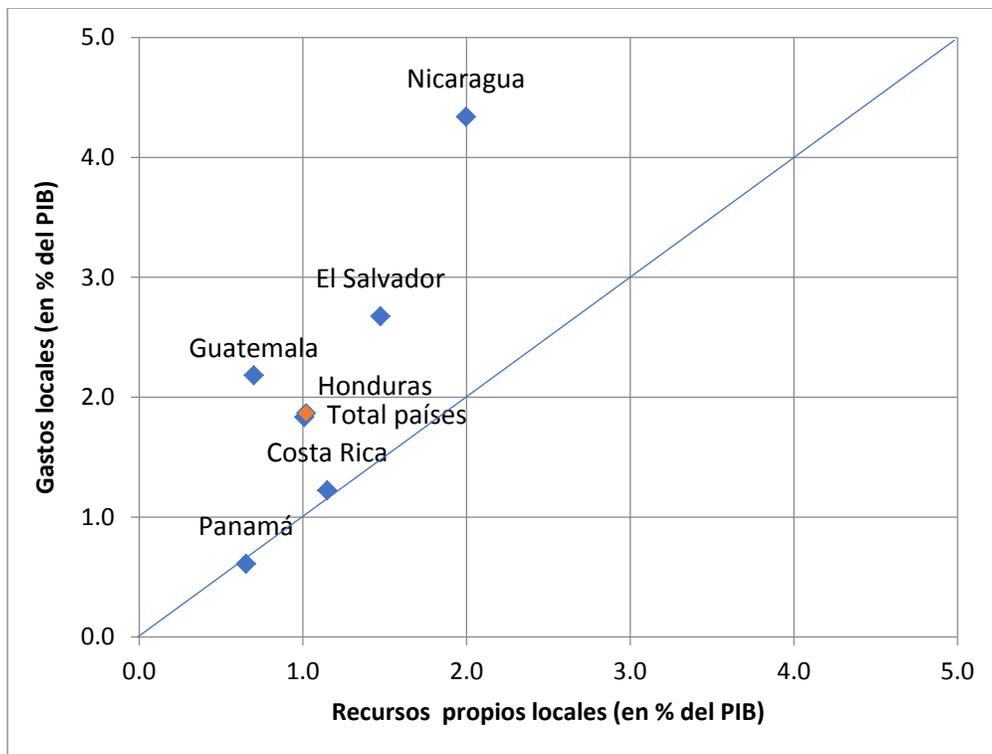
Figura III.3.1. Participación % de los gobiernos locales en el consolidado (2015)



El desbalance vertical se cierra con transferencias intergubernamentales. La importancia de estas transferencias varía entre países. La Figura III.3.2 muestra los ingresos propios y gastos locales en términos del producto interno bruto (PIB). Nicaragua se destaca no sólo por su desbalance vertical, sino por la cuantía (gastos de 4,3% del PIB, ingresos 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.

Figura III.3.1. Gastos y recursos propios a nivel local en % del PIB (2015)

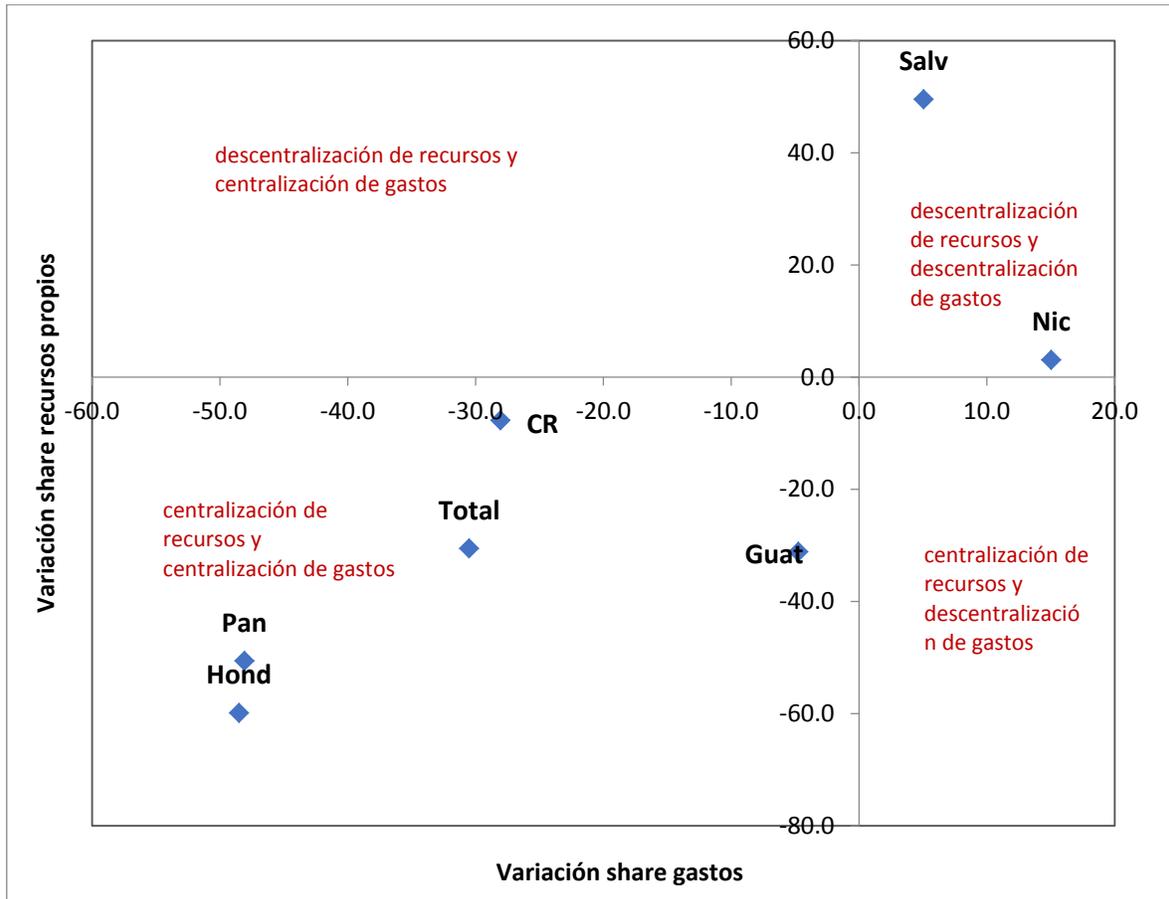


III.4. Evolución de la descentralización en Centroamérica. 2005-2015

La evolución de la descentralización fiscal se calcula, para cada país, comparando la participación de los gastos locales (recursos propios locales) en los gastos totales (recursos totales) del gobierno, entre 2005-2015⁸ (Figura III.4.). Para el promedio de Centroamérica y para Honduras, Panamá, Costa Rica y Guatemala hay centralización de gastos y recursos. El Salvador y Nicaragua, exhiben avances en la descentralización de recursos y gastos.

⁸ Los datos de 2005 corresponden al Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina (BID, 2010).

Figura III.4. Evolución de la descentralización.
Variación en la participación de gastos y recursos propios (% 2005-2015)



IV. GOBIERNOS MUNICIPALES EN CENTRO AMÉRICA

En esta sección se caracteriza a los GL de cada país por el número de jurisdicciones, el tamaño de población y el nivel de gastos, recursos propios, y transferencias en términos per cápita. Se ha procesado información de un total de 1.203 municipios sobre los que se dispone de datos⁹.

IV.1. Población y cantidad de municipios en cada país. Por rangos de población

La cantidad de municipios varía entre países. Para el promedio de CA la mayor cantidad (621) corresponde al rango de 10 y 50 mil habitantes; siguen 231 entre 5 y 10 mil y 145 entre 50 y 100 mil (Tabla IV.1.1)

⁹ Por trabajar con un subconjunto de municipalidades los datos no coinciden exactamente con los de la Sección III en la que se trabaja con el consolidado. Son distintas fuentes de información, los resultados no se alteran.

Tabla IV.1.1. Cantidad de gobiernos locales por tamaño de población

País	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Panamá	10	9	42	6	8	2	77
Honduras	42	87	142	14	11	2	298
El Salvador	55	69	105	18	11		258
Costa Rica		4	43	23	11		81
Guatemala	2	32	207	62	31	2	336
Nicaragua	6	30	82	22	12	1	153
Total	115	231	621	145	84	7	1,203

El 53% de la población de CA se encuentra agrupada en municipios de tamaño medio (entre 10 y 100 mil habitantes; 32,2% entre 10 y 50 mil y 20,8% entre 50 y 100 mil). Los municipios más chicos (menores a 5 mil habitantes) reúnen el 8% de la población y los más grandes (mayores a 500 mil habitantes) el 12% (Tabla IV.1.2).

Tabla IV.1.2. Población por municipio (en miles de habitantes)

País	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Panamá	32.6	67.7	885.9	388.3	1,560.9	1,040.0	3,975.4
Honduras	143.2	630.5	3,061.7	979.7	1,928.6	1,981.4	8,725.1
El Salvador	168.3	513.2	2,182.5	1,224.6	1,931.7		6,020.3
Costa Rica		28.7	1,261.6	1,552.1	1,989.9		4,832.2
Guatemala	6.3	244.8	5,390.5	4,117.2	4,903.3	1,558.8	16,220.9
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

IV.2. Recursos propios, gastos y transferencias per cápita. Por países y por rangos de población

En esta sección se analiza el comportamiento de las principales variables fiscales a nivel de los GL, agrupadas por rangos de población.

El gasto per cápita es un claro indicador de las limitadas funciones que cumplen los GL. Para el promedio de CA el valor es de 90,2 U\$. En poblaciones de más de 500 mil habitantes sólo llega a 107,6 U\$ (Tabla IV.2.1).

Tabla 0.1. Gastos per cápita. En U\$S (2015)

País	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Panamá	105.4	68.1	32.5	26.2	33.4	67.1	54.8
Honduras	195.8	93.5	46.8	36.1	30.0	51.6	48.8
El Salvador	302.1	203.1	136.9	101.8	99.4		128.0
Costa Rica		190.4	137.0	142.8	154.3		146.3
Guatemala	635.1	272.1	111.4	72.0	63.4	119.4	90.3
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

Los ingresos propios per cápita son también extremadamente bajos debido a las débiles bases tributarias y a problemas de administración (Tabla IV.2.2.). Para el promedio de CA los GL recaudan 49,8 U\$S; los de más de 500 mil habitantes recaudan 100 U\$S anuales. En Panamá, para ese rango de población, la recaudación es de 70,2 U\$S.

Tabla 0.2. Ingresos propios per cápita. En U\$S (2015)

País	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Panamá	137.0	40.2	40.6	35.7	37.0	70.2	58.7
Honduras	11.9	11.9	14.0	23.5	23.3	75.8	31.0
El Salvador	103.6	81.9	63.2	59.7	91.9		74.4
Costa Rica		102.4	107.1	112.0	151.1		126.8
Guatemala	27.4	17.2	18.6	16.0	23.9	98.9	27.2
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

Las transferencias per cápita recibidas a nivel local se presentan en la Tabla IV.2.3. Son decrecientes con el tamaño de población. Los municipios más pequeños reciben 10 veces más que los municipios más grandes. Esto se debe al diseño de las transferencias. Panamá es un caso extremo con 1,5 U\$S considerando el promedio de GL¹⁰.

¹⁰ En Panamá la situación comienza a modificarse a partir de 2016 cuando se pone en práctica las disposiciones de las leyes 37/2009 y 66 de 2015.

Tabla 0.3. Transferencias per cápita. En U\$S (2015)

País	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Panamá	9.2	15.8	4.3	1.7	0.0	1.2	1.5
Honduras	192.9	86.2	33.2	12.2	12.1	3.3	25.9
El Salvador	194.1	120.1	75.3	39.7	15.7		56.0
Costa Rica		68.0	29.3	17.6	7.7		16.9
Guatemala	607.5	259.4	91.2	53.3	36.9	23.2	61.4
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

En la Figura IV.2. 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 y 500 mil habitantes y luego crecen en los de más de 500 mil. El intervalo decreciente puede ser el resultado de economías de escala y el creciente a costos de congestión y prestación de mayor cantidad de servicios. Un factor adicional es que ese comportamiento de los gastos se deba al diseño de las transferencias que favorecen en forma excesiva a los GL de menor tamaño. Los RP per cápita muestran también forma de U con el mínimo entre 10 y 50 mil habitantes¹¹; si se excluye el rubro Otros (el principal componente es la Deuda) la relación con la población es positiva tal como muestra la figura. En la Tabla IV.2.4. 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.

¹¹ Una explicación para el relativamente alto valor de los RPpc en los GL de menos de 5000 habitantes se encuentra en el rubro Otros 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 incluye principalmente recursos provenientes del uso del crédito, que son particularmente importantes en El Salvador y Nicaragua.

Figura IIV.2. Recursos propios, transferencias y gastos locales por tamaño de municipio. En dólares por habitantes

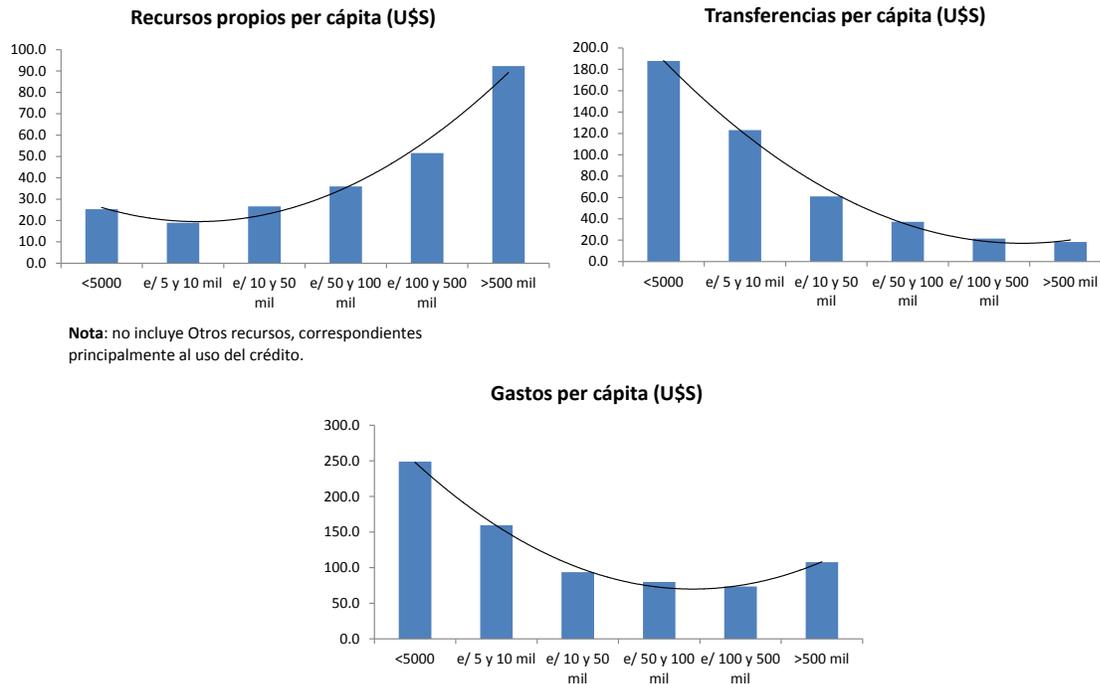


Tabla 0.4. Elasticidades-población de las variables fiscales de los Gobiernos Locales.

Variable	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	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***
Correspondencia fiscal	-0.021	0.238	0.417***	0.687	0.621***	0.280	0.360***

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01 Los RPPc incluyen el rubro Otros

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 la correspondiente a las transferencias. El resultado es coherente con la estimación para los RPPc, no significativamente distinto de cero; también con el incremento de la correspondencia fiscal a medida que aumenta la población¹². Por intervalos de población los coeficientes de las estimaciones cambian; p.ej. el gasto per cápita disminuye en todos los

¹² Según las estimaciones, un aumento de la población del 10% origina una disminución del gasto del 3,56% y de las transferencias del 5,81%; el presupuesto queda balanceado ya que las transferencias financian aproximadamente el 50% del total. Como los recursos propios no se modifican (la elasticidad no se significativamente distinta de cero) la correspondencia fiscal mejora.

intervalos hasta 50 y 100 mil habitantes y luego aumenta; las transferencias disminuyen hasta el intervalo de 100 y 500 mil y luego aumentan en el de más de 500 mil (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. Los GL tiene funciones muy limitadas (en promedio para CA gastan 90,2 U\$S por año; 54,8 U\$S en Panamá); muy limitados RP (en promedio para CA recaudan 49,8 U\$S por año; 58,7 U\$S en Panamá). Las transferencias son limitadas: para el promedio de CA de 42,3 U\$S anuales; 1,5 U\$S en Panamá). *Avanzar en la descentralización requerirá cambios importantes en la asignación de funciones y recursos entre el gobierno central y los GL y un replanteo de los regímenes de transferencias.*

IV.3. Estructura de los ingresos propios de los gobiernos locales

La Tabla IV.3.1. presenta la información de la estructura tributaria a nivel de cada país.

Tabla IIV.3.1. Estructura tributaria local por país. En %

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						

Hay diferencias importantes entre los países. Los ingresos tributarios varían en participación entre dos tercios de los RP (Panamá, Costa Rica, Nicaragua) y el 18,7% (El Salvador). Guatemala y Costa Rica son los países con mayor participación del impuesto sobre los inmuebles (alrededor de un cuarto del total). En Panamá, los inmuebles son gravados a través del tributo a edificaciones y reedificaciones¹³, y en el caso de los automóviles, se aplican impuestos a la circulación vehicular. En el Salvador es importante el rubro “Otros” que incluye el uso del crédito, con una participación mayor que en el resto de los países.

La estructura de los ingresos propios de los GL varía según el tamaño de la población considerando el agregado para los seis países de CA (Tabla IV.3.2). Los ingresos tributarios son los más importantes en los GL con población entre 10 y 50 habitantes y más, versus los GL de menor población (hasta 10 mil habitantes) en los que predominan los no tributarios.

¹³ En Panamá el impuesto a los inmuebles es recaudado por el gobierno central y transferido a los GL en concepto de transferencias (las transferencias de este tipo comenzaron en 2016).

Tabla IIV.3.2. Estructura tributaria local por grupo de municipios. Agregado de países. En %

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

La imposición sobre inmuebles representa 16% del total de RP para el total de municipios, siendo creciente la importancia a medida que aumenta la población hasta alcanzar el 19,5% en los de 50 a 100 mil habitantes, pasando luego al 14,9% y 17,6% para los dos intervalos de mayor población. En los de menos de 5 mil habitantes sólo representa el 3,7%. Para el total de municipios la participación dentro de los recursos tributarios es del 35% (16,2/46,4). Es el medio de financiamiento local más sugerido por la teoría fiscal cuando el objetivo es la eficiencia – ya que la base imponible es inmóvil, la elasticidad de oferta es baja y el propietario es conocido¹⁴.

Los impuestos sobre las actividades comerciales y servicios disminuyen su participación en el total de RP al pasar a los GL más poblados (33% en los de más de 500 mil habitantes al 7% en los de menos de 5000; en promedio representan el 29,1%). Estos tributos toman distintas formas. La más común es sobre los ingresos brutos de la explotación, pero se diseñan también como patentes, tasas por movimiento de mercaderías, tasas por faena de animales, etc. La principal característica es que tienen alto rendimiento y que la elasticidad ingreso es mayor que la del impuesto sobre los inmuebles. La alta elasticidad ingreso tiene la virtud de ser un incentivo para que los políticos alienten el crecimiento económico local como forma de obtener mayores ingresos fiscales; tiene un lado negativo dado por la pro cíclicidad de la recaudación que requiere una utilización

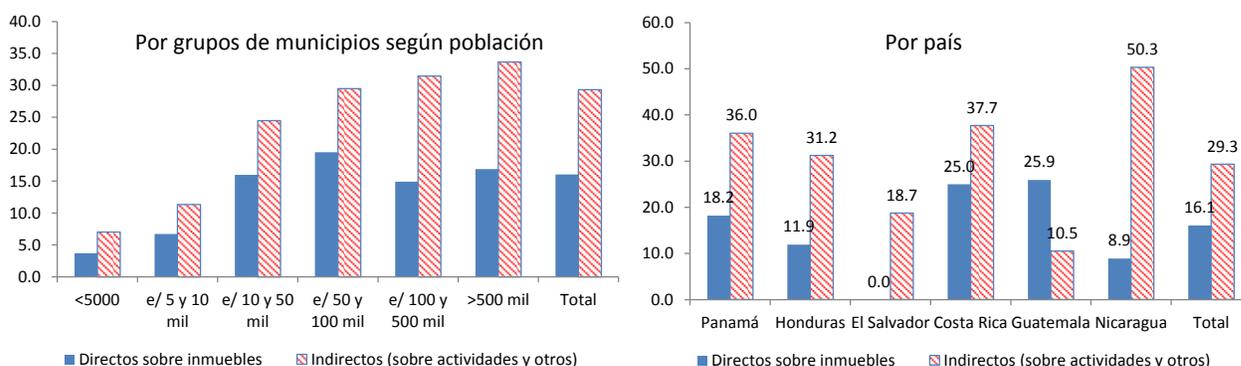
¹⁴ El impuesto ha sido cuestionado desde varios puntos de vista. La elasticidad-ingreso es baja ya que la base imponible, en general, no se actualiza automáticamente. Varios estudios empíricos, para varios países, documentan el problema importante que resulta de la posible no coincidencia del ciclo de los ingresos y el ciclo de los pagos del tributo. Para las personas de mayor edad, el impuesto inmobiliario puede pasar a representar un porcentaje significativo de sus ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones. Lo mismo puede ocurrir con las personas que estando en edad activa sufren caídas temporarias de sus ingresos. El impuesto plantea problemas de equidad horizontal regional debido a las grandes diferencias de riqueza inmobiliaria entre las jurisdicciones locales. Genera también problemas de equidad horizontal personal, dentro de una jurisdicción y entre jurisdicciones, debido a que las valuaciones de las propiedades pueden diferir aunque los valores de mercado sean iguales. El costo político es alto dado que se trata de un impuesto visible –lo que es aconsejable desde el punto de vista de la eficiencia y la rendición de cuentas (“accountability”), pero que genera reacciones en los contribuyentes- comparado con impuestos menos visibles que se pagan en pequeñas sumas al efectuar compras. El costo de administración es alto ya que deben mantenerse catastros actualizados de la cantidad de inmuebles, de las construcciones y de las valuaciones.

prudente de los recursos fiscales en la fase de expansión. En la visión más usual se considera que el costo de eficiencia es alto. En cambio, el costo de recaudación es relativamente bajo y las administraciones locales tienen experiencia en el manejo de esos tributos.

Los cargos al usuario constituyen un medio importante de financiamiento de los gobiernos locales y su aplicación debería extenderse en tanto estén bien diseñados. Representan el 18% para el agregado con diferencias entre países.

La siguiente figura muestra la participación de los principales impuestos (sobre la propiedad inmueble y sobre las actividades económicas). A medida que aumenta el tamaño de los municipios, crece la participación de los impuestos sobre actividades comerciales, servicios, actividades industriales y otras. En El Salvador no se recauda el impuesto inmobiliario.

Figura IV. Estructura tributaria local.
Participación % de los impuestos sobre los inmuebles e indirectos (sobre actividades)



IV.4. Estructura de gastos de los gobiernos locales

En esta sección se analiza la estructura de los gastos de los gobiernos locales.

La estructura de gastos por país (Tabla IV.4.1.) revela que, en promedio, el gasto de capital representa el 31% del gasto total. En Nicaragua equivale a casi el 60% y en Honduras el 42%. En el otro extremo aparece Panamá, con el 11%.

Tabla IIV.4.1. Estructura de gasto público local por país. Participación %

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						

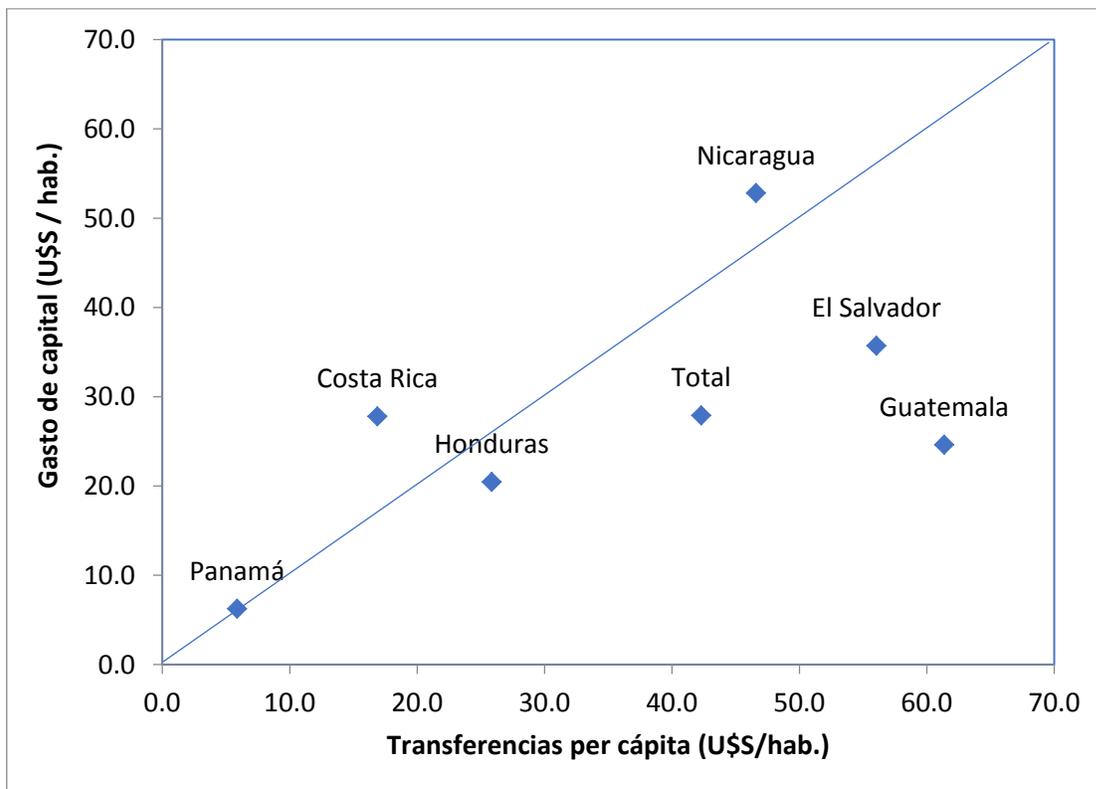
El nivel de gasto y la composición varían con el tamaño de población. La Tabla V.4.2 muestra la composición del gasto por grupos de municipios en dólares por habitante. El gasto de capital para el agregado de los países es de U\$S 28 por habitante, siendo el grupo de municipios más pequeños el que presenta los mayores valores (116,5U\$S).

Tabla IIV.4.2. Estructura del gasto público local por tamaño de municipios. En dólares 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
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	90.1

La relativamente alta participación de los gastos de capital en CA se debe a que las transferencias del gobierno central se otorgan condicionadas a ese tipo de gastos (Figura IV.4). Las participaciones más altas de los gastos de capital se encuentran en Nicaragua (59% del gasto total) y en Honduras (42%, países en los que la contracara son los más alto los servicios de la deuda pública (11% y 19,2%).

**Figura IIV.4. Transferencias a municipios y gasto de capital de los gobiernos locales.
En U\$S per cápita**



La condicionalidad de una parte importante de las transferencias está documentada en la Tabla V.3. 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.

V. Estudio a nivel de municipales para cada país: heterogeneidad y transferencias

V.1. Los GL son un conjunto heterogéneo

Los municipios son un conjunto heterogéneo. Para avanzar en el conocimiento de la situación municipal en CA se trabaja en esta sección con micro datos a nivel de municipalidades; ésta es una novedad posibilitada por la Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del BID, complementada con datos oficiales de los países (Tabla V.1.1). Las diferencias a nivel de GL son extremas. Para el promedio de países los valores máximos y mínimos per cápita son, de 1.568 y 0,8 U\$S para los RP, 1.929 y 0,5 para los gastos, 1.198 y cero para las transferencias. La relación RP/Gastos (correspondencia fiscal) es de 118 a 1; el valor mínimo indica que hay GL que recaudan 1 dólar por cada 100 dólares de gastos. *Esta enorme diversidad condiciona el proceso de descentralización; no hay una política única para todas las municipalidades.*

Tabla V.1.1. Estadísticas municipales por país

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal (*)
Panamá	Media	58.7	1.5	54.8	107.2
	Min	7.2	0.0	0.5	12.7
	Max	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	
Honduras	Media	31.0	25.9	48.8	63.5
	Min	1.1	1.1	13.4	1.1
	Max	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	
El Salvador	Media	74.4	56.0	128.0	58.1
	Min	4.4	10.0	36.4	3.0
	Max	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	
Costa Rica	Media	126.8	16.9	146.3	86.6
	Min	26.5	2.7	35.1	32.0
	Max	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	
Guatemala	Media	27.2	61.4	90.3	30.1
	Min	0.8	22.2	30.5	1.1
	Max	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	
Nicaragua	Media	44.2	46.6	87.4	50.6
	Min	0.8	17.0	28.7	2.7
	Max	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
	Min	0.8	0.0	0.5	1.1
	Max	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	

(*) excluyendo observaciones outliers

V.2. Transferencias y desequilibrios horizontales

V.2.1. ¿Cumplen las transferencias un rol para la igualdad fiscal?

Una pregunta de interés es si las transferencias cumplen un rol para compensar las diferencias horizontales entre los GL (“igualación fiscal”). El coeficiente de desigualdad de Gini de los RP es muy alto en todos los países indicando grandes diferencias entre GL; el coeficiente correspondiente a los recursos totales (gastos totales) es muy inferior (excepto en el caso de Panamá); se puede concluir que las transferencias son un instrumento de igualdad fiscal. A nivel

del promedio para CA el Gini de los RP es 0,6 y el de los gastos 0,4 (Tabla V.5.2). Este resultado debe tomarse con precaución ya que puede deberse al diseño de las transferencias que adolece de fallas¹⁵. Para contar con una medida alternativa debería calcularse la diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad tributaria y la transferencia de igualación resultante¹⁶ -que puede diferir significativamente de la medida en base a la información contable.

Tabla V.2.1. Índice de Gini ponderado por población

País	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita
Panamá	0.411	0.784	0.445
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
Total	0.630	0.450	0.403

V.3. Principales disposiciones sobre transferencias en los países de CA

La Tabla V.3. aporta información acerca de los principales rasgos de los regímenes de transferencias a gobiernos locales vigente en cada país.

¹⁵ Ver sección V.3.

¹⁶ Para detalles y alternativas para la medición de indicadores de necesidad de gasto y capacidad tributaria ver, entre otros, Martínez- Vázquez y Searle (2007) y Martínez-Vázquez (2015)

Tabla V.3. El régimen de transferencias a municipios

País	Legislación o fondo	Fondos a distribuir	Criterio de distribución	Asignación
Costa Rica	ley 8801/2010 y Constitución Política	Hasta el 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 municipalidades. La distribución del 92,5% se hará en base a los criterios de equidad (población y capacidad tributaria potencial) el 25%, población el 25%, esfuerzo tributario 25% y ejecución de las transferencias 25%.	Un porcentaje variable entre municipios (entre el 60 y 90%) debe asignarse a inversiones. La Ley 850/2013 estableció condicionalidades adicionales al establecer que de las transferencias para inversiones debe asignarse el 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.
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 mil Balboas se las compensará hasta llegar a esa suma. Si la municipalidad recibe más de 500 mil 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 fallas 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.
- **En El Salvador:** El método de cálculo para la distribución de fondos es complejo y sin mayor justificación. En particular el distribuidor por población le da un peso notablemente exagerado en favor de los municipios menos poblados.
- **En Nicaragua:** Hay errores en la forma de cálculo (en particular en las utilizadas para esfuerzo tributario y para ejecución del presupuesto que no tienen en cuenta el diferente tamaño de los GL, que deberían solucionarse en el futuro. P.ej. en la distribución por esfuerzo tributario se utiliza la relación porcentual entre la recaudación efectiva versus 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.
- **En Guatemala:** La fórmula de distribución adolece de fallas que deberían corregirse. Por ejemplo, utiliza dos criterios que funcionan en direcciones opuestas: una parte de otorga en relación directa con la recaudación propia y otra parte en relación inversa.
- **En 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 GL (p.ej. hay 42 municipalidades con menos de 5000 habitantes, 142 entre 10 y 50 mil, 8 entre 100 y 500 mil y 2 con más de 500 mil).
- **En 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 mil 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. La transferencia total a cada municipalidad sería igual a la mitad de la recaudación del impuesto a los inmuebles. Pero

la transferencia per cápita tendría notables diferencias: la más poblada recibiría sólo un cuarto de lo recibido por la menos poblada.

V.4. Distribución de las transferencias a los gobiernos locales. Situación actual y simulaciones.

En esta sección 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 GL. La cuantificación está limitada a cuatro países debido a la disponibilidad de información.

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, a la red eléctrica y 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 GL, se ponderó por la población municipal. El porcentaje que resulta de comparar el indicador compuesto ponderado para cada GL con el correspondiente al total es el distribuidor en base a NG. El porcentaje para un GL es mayor cuanto mayor del déficit (dada la población) y cuanto mayor 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 por población mayor a 25 años y el porcentaje de población que dispone de automóvil. Una vez calculado el indicador se utilizó la inversa de modo que cuanto mayor el valor resultante menor es la posibilidad de financiarse con recursos propios.

En la Tabla V.4.1. se estima la relación entre las transferencias y las variables representativas de necesidad y capacidad. 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 población de los municipios y crecerían a mayor necesidad fiscal. En conjunto, estos resultados dan cuenta de cierto carácter redistributivo de las transferencias a municipios¹⁷.

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.

Tabla V.4.1. 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
Nro. de obs.	81	258	153	76	568

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Se simulan a continuación distintos escenarios de distribución de las transferencias que se comparan con la situación actual (Tabla V.4.2.). Las simulaciones realizadas son las siguientes:

- E.1. población (100%)
- E.2. 65% población, 25% necesidad fiscal y 10% inversa de la capacidad fiscal
- E.3. 50% población, 40% necesidad fiscal y 10% inversa de la capacidad fiscal

**Tabla V.4.2. 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 GL)

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 es estudiar cómo impacta el rediseño de las transferencias en el gasto total, tema que escapa a las posibilidades de este trabajo¹⁸.

VI. COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL¹⁹

Como surge de las secciones anteriores, existe una gran heterogeneidad de los GL en todos los países de CA. Los indicadores de gestión municipal deben tener en cuenta esas heterogeneidades. No tiene sentido, p.ej. comparar el gasto per cápita u otras variables fiscales para municipalidades tan distintas como las de menos de 5000 habitantes y las de más de 500 mil. Las elasticidades-población serán distintas (ver Tabla IV.2.4.) y pueden indicar economías de escala en el primer grupo y deseconomías de escala en el segundo; en este segundo grupo puede también reflejar una mayor cantidad de bienes provistos. Otra razón para esas diferencias es que pueden originarse en el diseño de las transferencias que beneficien más y, en algún caso excesivamente, a los GL de menor población, posibilitando el derroche de recursos.

Una vía para comparar en forma más significativa la gestión es considerar municipalidades similares. Una variable de similitud es la población. En la Tabla VI.1, para los cuatro países para los que se cuenta con información²⁰, se realiza una comparación de municipios de población similar dentro de cada grupo de municipio (según su tamaño de población) y país. Para cada municipio se presentan variables fiscales (recursos propios, transferencias y gasto total, en términos per cápita) y variables seleccionadas en base a los últimos censos en cada país. En general se observa que municipios de tamaño de población similar presentan características estructurales diferentes. A modo de ejemplo, en Panamá, los municipios de Kusapín, Renacimiento y Boquete tienen prácticamente el mismo tamaño de población (en torno a los 25 mil habitantes) pero difieren en el grado de cobertura de hogares con alcantarillado, con conexión con agua potable, y con servicio de recolección de residuos. A su vez, difieren en sus recursos y gastos per cápita. Situaciones similares se verifican para los otros países.

¹⁸ Es necesario conocer cómo se modifica el gasto en cada GL cuando varían las transferencias, o sea, la elasticidad-transferencias del gasto.

¹⁹ La literatura empírica para América Latina se ha concentrado en el estudio de los sistemas tributarios (qué deben recaudar y cuánto los gobiernos subnacionales, que incluye el diseño de los impuestos y su administración) mucho más que en el estudio de los gastos (nivel, efectividad, eficiencia, equidad).

²⁰ Panamá, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Tabla VI.1. Indicadores para municipalidades similares en cuanto a población.

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
		Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.4	2.0	0.9	0.2	1.0	1.3	0.8	0.3
	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.2	0.4	1.6	0.8	0.2	0.6	0.6	0.6	0.5
	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.4	1.9	0.8	0.3	1.2	1.0	1.1	5.1
	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
Coef. de var. (total grupo)		0.2	0.3	0.7	0.3	0.3	0.3	2.4	0.4	0.9	
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	
	Coef. de var. (total grupo)	0.5	0.2	0.8	0.4	0.3	0.3	2.4	0.2	0.2	
>500 mil	Panamá	1,040.0	34.4	25.0	31.5	136.5	114.1	0.0	114.1	100.0	
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
		Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.3	0.3	0.2	0.1	1.8	0.5	0.8	0.9
	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 Guzman	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	1.1	0.2	0.5	0.7
	e/ 10 y 50 mil	Santiago Texacuangos	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.5	0.3	0.2	0.3	0.3	0.9	0.3	0.4	0.6
	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
Coef. de var. (total grupo)		0.2	0.4	0.2	0.2	0.2	1.0	0.3	0.7	0.3	
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	
	Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.4	0.2	0.2	0.4	0.8	0.4	0.6	0.2	
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
		Coef. de var. (total grupo)	0.1	0.4	0.5	0.4	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.4	0.5	0.4	0.2	0.7	0.7	0.5	0.3
	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 Coronado	67.9	86.6	103.0	93.3	127.6	69.3	5.0	72.3	95.8
		Liberia	70.1	88.7	97.1	92.1	99.2	108.2	30.2	149.4	72.5
		Coef. de var. (total grupo)	0.2	0.5	0.4	0.4	0.3	0.8	0.8	0.8	0.2
	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
Coef. de var. (total grupo)		0.4	0.5	0.2	0.3	0.2	0.6	0.7	0.5	0.2	

(continuación)

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
		Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.2	0.3	0.2	0.1	1.8	0.5	0.7	1.1
	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.7	0.3	0.3	0.6
	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	1.0	0.4	0.5	0.5
	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.6	0.2	0.3	0.3
	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	
Coef. de var. (total grupo)		0.2	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.2	0.3	0.2	
>500 mil	Managua	1,039.3	30.1	61.7	47.1	188.9	133.4	58.1	190.3	70.1	
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
		Coef. de var. (total grupo)	0.2					0.3	0.1	0.1	0.2
		Tectitán	8.4					2.5	177.6	159.7	1.5
	e/ 5 y 10 mil	Santa Cruz Balanyá	8.4					8.1	217.3	235.3	3.4
		Zunilito	8.5					89.8	456.3	521.0	17.2
		Coef. de var. (total grupo)	0.2					1.7	0.7	0.7	0.7
		Olopa	26.6					8.0	78.8	84.5	9.5
	e/ 10 y 50 mil	Jalpatagua	26.8					24.1	101.8	124.5	19.4
		Pajapita	26.8					18.7	78.9	96.4	19.4
		Coef. de var. (total grupo)	0.4					1.8	0.5	0.6	1.4
		Flores	65.5					23.3	71.6	96.0	24.3
	e/ 50 y 100 mil	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
		Coef. de var. (total grupo)	0.2					1.6	0.3	0.5	0.8
		Villa Canales	158.3					24.3	35.4	61.2	39.7
	e/ 100 y 500 mil	Quetzaltenango	159.9					128.4	54.8	193.1	66.5
		Chichicastenango	160.9					4.7	27.0	32.8	14.5
Coef. de var. (total grupo)		0.5					1.2	0.3	0.5	0.6	
Villa Nueva		564.7					44.0	22.2	65.6	67.1	
>500 mil	Guatemala	994.1					130.0	23.7	150.0	86.7	
	Coef. de var. (total grupo)	0.4					0.7	0.0	0.6	0.2	
	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	
Honduras	<5000	San Sebastian	3.5					22.6	153.2	211.9	10.7
		Coef. de var. (total grupo)	0.3					0.8	0.6	0.6	0.6
		San Ignacio	7.2					18.8	75.1	116.4	16.2
		Candelaria	7.3					5.1	84.2	99.6	5.2
	e/ 5 y 10 mil	Las Lajas	7.4					22.6	94.3	95.2	23.7
		Coef. de var. (total grupo)	0.2					1.5	0.2	0.3	1.0
		Campamento	21.8					19.4	34.7	54.4	35.7
		La Libertad	22.3					13.0	31.9	44.8	28.9
	e/ 10 y 50 mil	Langue	22.4					4.9	36.1	43.6	11.3
		Coef. de var. (total grupo)	0.5					1.6	0.5	0.5	0.8
		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
	e/ 50 y 100 mil	San Manuel	66.6					13.1	10.8	24.9	52.7
		Coef. de var. (total grupo)	0.2					0.7	0.5	0.5	0.3
		Villanueva	161.3					30.3	6.7	33.4	90.8
		Choluteca	188.4					23.4	7.3	21.5	109.1
	e/ 100 y 500 mil	Danli	199.0					15.8	5.9	23.1	68.5
		Coef. de var. (total grupo)	0.4					0.6	2.0	1.1	0.3
>500 mil		Tegucigalpa, D.C.	1,218.0					66.0	4.7	51.0	129.5

(1) Población sin conexión a una 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

Considerando el conjunto de municipalidades de cada país (los cuatro para los que se obtuvo información), surgen dos preguntas: a) qué relación existe entre Necesidad y GPpc y b) qué relación existe entre RPpc y la capacidad tributaria CTPpc

En la Tabla VI.2 se calcula la correlación entre el índice de necesidad fiscal y el gasto público local. La correlación es negativa pero no es estadísticamente significativa, implicando un débil impacto del gasto sobre la disminución de la necesidad.

Tabla VI.1. Relación entre la necesidad y gasto

Correlación del indicador de necesidad fiscal respecto de las siguientes variables					
Variante	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Total
Población	-0.3212*	-0.5246*	-0.2714*	-0.3043*	-0.3080*
Gasto per cápita	-0.1936	0.0394	-0.0494	-0.1539	-0.0369

* correlación estadísticamente significativa al 5%.

En la Tabla VI.3 se estima la relación entre los RPpc y la capacidad fiscal. La relación es positiva como era esperable: a mayor capacidad, mayor recaudación.

**Tabla VI.2. Determinantes de los recursos propios per cápita.
Relación con variables de necesidad y capacidad fiscal relación entre RP y capacidad con población como control**

Endógena: Recursos propios per cápita (en logaritmo)					
Explicativas (en ln)	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Total
Población	-0.044	-0.162**	0.015	-0.359***	-0.128***
capacidad fiscal	1.380***	1.401***	0.805***	0.976***	1.278***
Constante	5.127***	5.760***	3.154***	7.745***	5.355***
R ²	0.346	0.091	0.210	0.434	0.203
Nro. de obs.	81	258	153	76	568

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Las cuantificaciones deben tomarse con precaución debido a que están limitadas por la falta de información. Pero el método es de utilidad para evaluar el desempeño de los GL que en general ha estado concentrado en contabilizar gastos y observar si cumple o no con las normas legales y contables pero que es de escaso valor para evaluar la gestión municipal. Hay un campo importante para avanzar.

VII. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

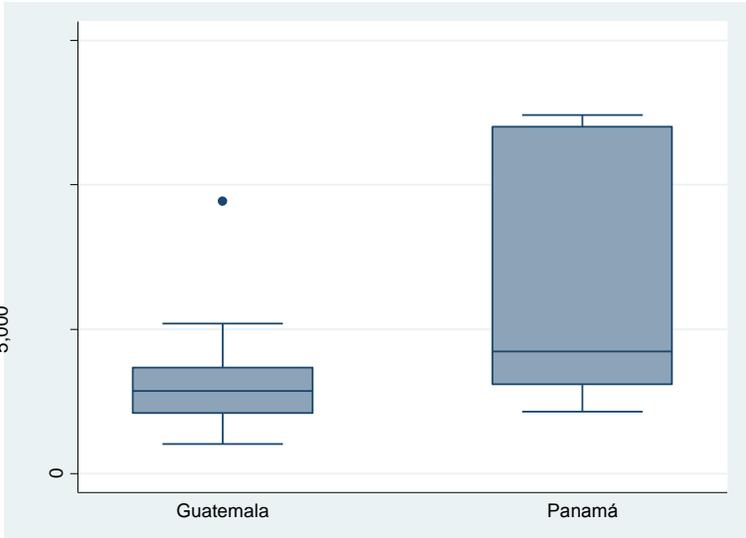
Como se expresó en la Sección II una de las preguntas más importantes al momento de evaluar las ventajas de la centralización o descentralización es si la descentralización fomenta el desarrollo local. En principio, tanto la teoría del federalismo fiscal (segunda generación) como algunos trabajos empíricos revelan que pueden disminuir las disparidades regionales en un contexto

descentralizado. En el caso de los países de Centroamérica no se cuenta con información para analizar detalladamente esta cuestión. Pero algunos datos parciales revelan una alta concentración de la actividad económica (Figura V). Cada caja del gráfico representa la distribución del producto en términos per cápita a nivel regional en un rango entre el percentil 25 y 75, la línea interna representa el valor medio. Una caja más compacta sugiere una dispersión menor del producto per cápita entre regiones. El punto ilustra el caso de un departamento o provincia donde el PIB per cápita se distancia significativamente de su distribución.

Faguet and Pöschl (2015) consideran que dos preguntas importantes sobre este punto son: por un lado, si ha cambiado el proceso de modo de acercar la toma de decisiones a la gente (en el caso de CA se han dado pasos por la vía de la elección de las autoridades locales a través del voto y la sanción de regímenes de transferencias en base a fórmulas); por otro lado, si los productos y/o los resultados del funcionamiento de los GL han mejorado; este tema no ha sido explorado en CA y en la Sección VI se presentaron algunas vías de avance.

Figura VII.1. Distribución regional del PIB per cápita (en U\$S).

Guatemala y Panamá



El detalle de la distribución del producto bruto por departamento se presenta en la Tabla VII.1.

Tabla VII.1. Distribución del PIB 2015 por departamento. En dólares per cápita

Panamá		Guatemala	
Provincias	PBG per cápita	Departamento	PBG per cápita
Bocas del Toro	12,415	Alta Verapaz	1,720.3
Coclé	4,171	Baja Verapaz	2,022.6
Colón	12,008	Chimaltenango	2,846.3
Chiriqui	3,984	Chiquimula	2,823.5
Darién	2,160	El Progreso	4,443.7
Herrera	4,236	Escuintla	3,366.2
Los Santos	4,506	Guatemala	9,427.6
Panamá	12,033	Huehuetenango	1,032.6
Veraguas	3,084	Izabal	3,788.8
Guna Yala	s/d	Jalapa	2,994.2
Emberá Wounaan	2,160	Jutiapá	3,185.5
Ngabe Buglé	5,274	Petén	2,192.9
País	9,033	Quetzaltenango	5,196.4
		Quiché	1,242.9
		Retalhuleu	3,256.4
		Sacatepéquez	5,125.3
		San Marcos	1,836.5
		Santa Rosa	2,879.2
		Sololá	2,445.2
		Suchitepéquez	3,681.0
		Totonicapán	2,114.0
		Zacapa	2,626.9
		Total	3,930.2

En el caso de Panamá, el PIB per cápita promedio es más alto que el de Guatemala (U\$S 9.033 y U\$S 3.930 por habitante respectivamente). Sin embargo, es mucho más baja la dispersión en el caso de Guatemala, que solo presenta un outlier (departamento de Guatemala con un PIB per cápita en torno a los U\$S 9.400 per cápita). En el caso de Panamá, la diferencia entre la provincia con mayor PIB per cápita y la que menos tiene es de casi 6 veces. Estas disparidades también se presentan en otros países; por ej. el departamento de Managua en Nicaragua concentra alrededor del 50% del PIB, conteniendo a su vez el 24% de la población total del país (la diferencia del PIB per cápita es de 3 a 1 y sería mucho mayor si se pudiera desagregar a nivel local). *La descentralización fiscal puede ser un medio para cerrar esas brechas parcial o totalmente.*

VIII. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

I.1. Resumen y conclusiones

Se parte de una situación de alto centralismo fiscal. Para el promedio de América Central la participación de los gobiernos locales en el gasto total (gobierno central y gobiernos locales) 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 implica un accionar limitado para los gobiernos locales: el promedio es de 84 dólares con valores máximos modestos en Costa Rica (135 U\$S) y El Salvador (107 U\$S) y un mínimo en Panamá de 54,8 U\$S. Estos valores revelan, *per se*, la escasa relevancia cuantitativa de los gobiernos locales en cuanto a las funciones que puedan cumplir. Las RP per cápita son notablemente bajas (para el promedio de los seis países alcanzan a 46,2U\$S). Pese a que el gasto promedio es muy bajo (84U\$S per cápita), los RP solo financian alrededor del 50%.

La comparación con los países de la OECD y con países en desarrollo confirma la alta centralización fiscal. En las comparaciones debe tenerse en cuenta que los factores demográficos (tamaño de la población y del territorio) son un determinante importante del grado de descentralización. Aún en ese caso las políticas de descentralización permiten obtener mejoras en el bienestar que justifican la importancia creciente que todos los países de la región le otorgan al tema.

La situación de centralismo fiscal no se modificó en forma significativa entre 1998 y 2002 (Espitia, 2004). Entre 1995 y 2015, para el promedio de CA, hubo recentralización de los gastos (del 9,8% del total al 6,8%) y de los recursos (del 5,9% al 4,1%). Panamá acentuó el centralismo fiscal: la participación en gastos y recursos disminuyó.

La evolución de la descentralización no ha sido igual en todos los países de CA. Se detectan casos de descentralización creciente (decreciente) de gastos y recursos en El Salvador (Honduras, Panamá, Costa Rica), descentralización decreciente recursos y creciente de gastos (Nicaragua) y creciente de recursos y decreciente de gastos (Guatemala). Para el promedio de AC se mantuvo constante la descentralización de recursos en tanto hubo recentralización de gastos.

Hay una gran heterogeneidad en los GL en cuanto a variables fiscales y no fiscales. Hay 1203 GL en CA. El mayor número (alrededor del 50%) se ubica en el rango de población de 10 a 50 mil habitantes. La población de CA es de alrededor de 46 millones de habitantes. Alrededor de un tercio se encuentra en los GL en el rango de los 10 a 50 mil habitantes y una fracción similar en el rango de 50 a 100 mil.

Las variables fiscales muestran una gran heterogeneidad entre las municipalidades con distinta población. Para el promedio de CA 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 (endeudamiento) de los RPpc la relación es positiva; las transferencias per cápita disminuyen a medida que aumenta la población. Por países, y por rangos de población dentro de cada país, los resultados difieren.

La imposición sobre inmuebles representa 16% del total de RP para el total de municipios, siendo creciente la importancia a medida que aumenta la población. La mejora en la recaudación de estos

tributos es 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 GL. Los impuestos sobre las actividades comerciales y servicios disminuyen su participación en el total de RP al pasar a los GL menos poblados (33% en los de más de 500 mil habitantes al 7% en los de menos de 5000; en promedio representan el 29,1%).

En promedio el gasto de capital representa el 31% del gasto total; es de U\$S 28 por habitante. Hay relación positiva entre el gasto de capital y las transferencias ya que éstas se asignan condicionadas a financiar ese tipo de gastos.

Para avanzar en el conocimiento de la situación municipal en CA se trabajó con micro datos a nivel de GL; esta es una novedad del trabajo posibilitada por la Plataforma de Información Fiscal y Desarrollo Local del BID, complementada con datos oficiales de los países. Las diferencias a nivel de GL son extremas. A nivel del promedio de países los valores máximos y mínimos per cápita son, de 1568 y 0,8 U\$S para los RP (hay municipios que recaudan menos de un dólar per cápita y otros que recaudan 1568 dólares); 1929 y 0,5 para los gastos (hay municipios que gastan medio dólar per cápita y otros que gastan 1929 dólares); 1198 y cero para las transferencias (hay municipalidades que no reciben transferencias y otras que reciben 1198 dólares per cápita). La relación RP/Gastos (correspondencia fiscal) es de 118 a 1; el valor mínimo indica que hay GL que recaudan 1 dólar por cada 100 dólares de gastos. Esta enorme diversidad condiciona el proceso de descentralización; no hay una política única para todas las municipalidades.

Las transferencias son un medio de financiamiento importante de los GL. En promedio para CA 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).

Las fórmulas de distribución de las transferencias entre municipalidades deberían revisarse (ponderaciones dada a cada distribuidor, distribuidores que se ponderan en direcciones opuestas, etc.).

Las transferencias tienen un efecto de igualación fiscal disminuyendo la disparidad horizontal de financiamiento de los gobiernos locales. El coeficiente de desigualdad de Gini (ponderado por población) disminuye al pasar de los RPpc (situación si transferencias) a los Gpc (igual a RPpc más transferencias per cápita).

Se construyeron indicadores que reflejan en forma aproximada la necesidad de gasto (en base al déficit de servicios) y la capacidad tributaria de los GL (para cuatro países para los que se pudo obtener la información. Estos indicadores constituyen un primer paso para la evaluación y reforma de los sistemas de transferencias. Se simuló alternativas que reflejan que, utilizando esos indicadores, la distribución de las transferencias es más igualitaria. Para el agregado de los cuatro países las transferencias actuales resultan mayores para los GL con mayor necesidad.

Una pregunta importante es el impacto de las variables fiscales sobre la necesidad de gasto. Con esta finalidad se calcularon correlaciones simples entre las variables. Los resultados muestran que la correlación necesidad-gasto es negativa aunque con baja significación estadística. La RPpc tiene relación positiva con la capacidad tributaria per cápita.

La comparación de variables fiscales entre GL similares en cuanto a población puede ser una forma de competencia por comparación que mejore el desempeño de los GL.

Una de las preguntas importantes es si la descentralización fomenta el desarrollo local. En principio, tanto la teoría del federalismo fiscal (segunda generación) como algunos trabajos empíricos revelan que pueden disminuir las disparidades regionales en un contexto descentralizado. En el caso de los países de Centroamérica no se cuenta con información completa. Algunos datos parciales revelan una alta concentración de la actividad económica. En el caso de Panamá, la diferencia entre la provincia con mayor y menor PIB per cápita es de casi 6 veces (y se presume mucho mayores a nivel de GL). Estas disparidades también se presentan en otros países; por ej. el departamento de Managua en Nicaragua concentra alrededor del 50% del PIB, conteniendo a su vez el 24% de la población total del país (la diferencia del PIB per cápita es de 3 a 1 y sería mucho mayor si se pudiera desagregar a nivel local). La descentralización fiscal puede ser un medio para cerrar esas brechas parcial o totalmente

I.2. Lineamientos para la política fiscal de descentralización en CA.

- ✓ Dadas la *heterogeneidad de los GL* el proceso de descentralización fiscal debe ser gradual y diferenciado por municipalidades ya que las condiciones iniciales son muy distintas (en las funciones que cumplen en la actualidad, aprovechamiento del potencial tributario, dependencia de las transferencias, capacidad de gestión).
- ✓ *Redefinir el rol de los GL en la prestación de los servicios públicos.* Una enseñanza que surge de la experiencia de varios países es que se debe determinar con claridad “*quién hace qué*”, de modo de facilitar el control de la gestión municipal y la eficiencia en la provisión.
- ✓ *Los GL participan en muy pocas funciones.* Un objetivo debería ser asignarles más funciones en la provisión de bienes locales, o sea, aquellas en las que el beneficio del gasto se concentra en la superficie de la municipalidad, con bajas o nulas externalidades interjurisdiccionales. Es aconsejable que en varios servicios locales la provisión de infraestructura quede a cargo o sea financiada por el gobierno central, con la operación del servicio en las municipalidades (agua y alcantarillado puede ser un buen ejemplo). Las municipalidades pueden participar en la provisión de servicios de atención primaria de la salud y similarmente en otros servicios que reúnan la característica de bien local.
- ✓ *La mayor responsabilidad de gastar debe estar acompañada 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 de gastar coincide con la de recaudar y constituye un incentivo para que los GL sean eficientes. El ciudadano-votante, bien informado, premiará o castigará con su voto a los gobernantes. Es importante que el votante cuente con información clara y comparativa con el resto de GL similares para facilitar la “competencia por comparación”.

- ✓ *Para fortalecer los RP se requiere:* ampliación de las bases imponibles, autonomía para fijar alícuotas y el mejoramiento de la administración. Bird (2010) enuncia los principios generales para los RP de los GL: i) bases imponibles no móviles; ii) la recaudación adecuada para financiar los gastos, estable y predecible en el tiempo; iii) crecer al menos al mismo ritmo de los gastos para garantizar la sustentabilidad fiscal; (iv) no exportables; (v) bases y alícuotas visibles para los ciudadanos; (vi) los impuestos deberían ser percibidos como razonables; y (vii) relativamente fáciles de administrar con relativamente bajos costos de recaudación. La recomendación de Bird es que para los GL el principal impuesto es sobre la propiedad inmueble, complementado con un impuesto bien diseñado sobre las actividades económicas. Cabe agregar los impuestos sobre vehículos.
- ✓ *Los RP deben complementarse con transferencias que cubran los desequilibrios vertical y horizontal.* 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 (p.ej. datos censales). Los regímenes vigentes de transferencias adolecen de varias fallas que pueden generar resultados no deseados. La visión moderna para el diseño y evaluación de los regímenes de transferencias contempla las diferencias de “necesidad de gasto” y de “capacidad tributaria” de las distintas jurisdicciones. El método y los resultados presentados en este trabajo tienen una finalidad ilustrativa; debería profundizarse esta línea de trabajo.
- ✓ Una conclusión importante sobre las transferencias resulta de las teorías de 2da generación del federalismo fiscal. Bird (2010) propone que las regiones más ricas se autofinancien. Para CA se verifica que el autofinanciamiento de las municipalidades más pobladas (más de 500 mil 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. En todos los casos es importante la “correspondencia fiscal marginal” (incrementos de gastos financiados con RP adicionales). Quien desee gastar un peso más debe financiarlo con RP adicionales.
- ✓ Es necesario avanzar en el estudio empírico del desempeño de los GL. La competencia por comparación, entre GL similares, puede ser un instrumento valioso. Otro instrumento es evaluar la efectividad de las variables fiscales en el cumplimiento de los objetivos. En el trabajo se presentan mediciones preliminares que deben perfeccionarse. La participación de la ciudadanía es clave por su rol de control de los GL 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 clara sobre gastos e ingresos de su GL y de las municipalidades de características similares.
- ✓ Es importante el desarrollo de la capacidad de gestión de los GL. En esta actividad el gobierno central debe jugar un papel fundamental junto con el asesoramiento de distintas

Instituciones y el apoyo de organismos internacionales que han estudiado la problemática en la región.

IX. REFERENCIAS

- Banco Mundial (2013): *Honduras. Análisis del gasto público. Hacia el restablecimiento de la consolidación fiscal.*
- Bartolini, D, S. Stossberg and H. Blöchlinger (2016): *Fiscal decentralization and regional disparities*, OECD Economic Department, Working Paper No 1330.
- Bird, R.M. (2010): "Subnational taxation in developing countries", Policy Research Working Paper 5450, The World Bank.
- Bird, R.M. & R. Bahl (2008): "Subnational taxes in developing countries: The way forward", PUBLIC BUDGETING & FINANCE, 28 (4).
- Bird, R.M. and E. Slack (2014): "Local taxes and local expenditures in developing countries: strengthening the Wicksellian connection", Public Administration and Development.
- Blöchlinger H. (2015): "The challenge of measuring fiscal decentralization", en E. Ahmand and G. Brosio (eds, 2015): *Handbook for multilevel finance*, pp. 617-632, E. Elgart.
- Blöchlinger H. and D. King (2006): "Less than you thought: The fiscal autonomy of sub-central governments", *OECD Economic Studies*, No 4, 2006, No 2, pp.155-188.
- Corbacho A., V. Fretes Cibils y E. Lora (2012): *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Espitia Avilez, G. (2004): *Descentralización fiscal en Centro América. Estudio Comparativo*, Confedelca, Diputació Barcelona, GTZ.
- Faguet J.P. and C. Pöschl (eds. 2015): *Is decentralization good for development? Perspectives from Academics and Policymakers*, Oxford University Press, Ch. 1, pp. 1-24.
- Fisher, R.G. (2010): "Major state-local policy challenges: outside de box solutions needed", en S. Wallace (ed. 2010): *State and Local Fiscal Policy. Thinking outside the box?*, E. Elgar.
- Huascar E., Porto, A, Garriga M. y Rosales W. (2010): *Estudio de las características estructurales del gasto municipal en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Debate, IDB-DP-145.
- Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld (1977): "Making sense of antitrust State-action doctrine: Balancing political participation and economic efficiency in regulatory federalism", *Texas Law Review*, No 6.
- Llach J.J. y M. Grotz (2013): "Coparticipación casi sin convergencia, 1995-2010", en *Consecuencias económicas y políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, C. Gervasoni y A. Porto (eds), Edición de Económica, La Plata, Argentina.
- Martínez -Vázquez J. and B. Searle (2007): *Fiscal Equalization*, Kluwer Academic Press.
- Martínez-Vázquez J. (2015): "Nota metodológica para el estudio de "Las transferencias Intergubernamentales y las disparidades fiscales en LAC", Banco Interamericano de Desarrollo.

- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance: A study in public economy*, McGraw-Hill. New York.
- 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*.
- Oates, W.E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, pp. 349-373, 12.
- Oates, W.E. (2008): "On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions", *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, pp. 313-334.
- OECD/KIPF (2016): *Fiscal Federalism 2016. Making decentralization work*, OECD Publishing, Paris. Editado por H. Blochliger and D. Kim
- Qian Y. and B.M. Weingast (1997): "Federalism as a commitment to preserving market incentives", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, 4, pp. 83-92.
- Weingast, B.R. (1995): "The economic rol of political institutions: market preserving federalism and economica growth", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, pp 1-31
- Weingast, B.R. (2009): "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.

X. FUENTES DE INFORMACIÓN

Costa Rica. Datos fiscales municipales: Sistema de información de Planes y Presupuestos. Contraloría General.

Costa Rica. Datos fiscales: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El Salvador. Datos fiscales: Ministerio de Hacienda. Informe Anual Sobre los Resultados Presupuestarios y Financieros de los Gobiernos Locales.

Guatemala. Datos fiscales de gobiernos locales: Portal de gobiernos locales, Sistema integrado de administración financiera. Ministerio de Finanzas Públicas.

Guatemala. Datos fiscales: Ministerio de Finanzas Públicas.

Honduras. Estadísticas macrofiscales. Banco Central de Honduras.

Honduras. Secretaría de Hacienda. Memoria 2015.

Nicaragua. Datos fiscales: Memoria anual 2015 del Banco central de Nicaragua.

OECD/KIPF (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>

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

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