



# **Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina**

Huascar Eguino  
Alberto Porto  
Carlos Pineda  
Marcelo Garriga  
Walter Rosales

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Capacidad  
Institucional y  
Finanzas

**DOCUMENTO DE DEBATE**

# IDB-DP-145

**Noviembre 2010**

# **Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina**

Huascar Eguino  
Alberto Porto  
Carlos Pineda  
Marcelo Garriga  
Walter Rosales



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2010**

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Huáscar Eguino (HUASCARE@iadb.org); Carlos Pineda (CARLOSPI@iadb.org)

# Índice de Contenido

|  |   |
|--|---|
| Resumen de Indicadores por países.....       | 3 |
| Mapa América Latina. División Política ..... | 4 |

## PERFILES DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

|  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| <b>I. Introducción .....</b>   | <b>5</b>                            |
| <b>II. Estructura de gobierno y caracterización socioeconómica .....</b>             | <b>6</b>                            |
| II.A. Tipo de organización del gobierno.....   | 6                                   |
| II.B. Niveles de gobierno .....  | 7                                   |
| II.C. Número de municipalidades .....  | 8                                   |
| II.D. Clasificación de los municipios por tamaño de población.....                   | 10                                  |
| II.E. Clasificación por grado de urbanización .....                                  | 12                                  |
| II.F. Clasificación por nivel de desarrollo .....                                    | 13                                  |
| <b>III. Marco normativo y organización político-institucional .....</b>              | <b>15</b>                           |
| III.A. Disposiciones constitucionales y legales sobre gobiernos municipales.....     | 15                                  |
| III.B. Órganos del gobierno municipal .....  | 21                                  |
| III.C. Forma de elección de las autoridades municipales .....                        | 21                                  |
| III.D. Participación ciudadana.....  | 21                                  |
| III.E. Coordinación con otros niveles de gobierno.....                               | 22                                  |
| III.F. Control de las municipalidades .....  | 24                                  |
| III.G. Coordinación con instituciones no gubernamentales.....                        | 24                                  |
| <b>IV. Descripción y análisis de responsabilidades municipales del gasto .....</b>   | <b>25</b>                           |
| IV.A. Responsabilidad de gasto de los distintos niveles de gobierno .....            | 25                                  |
| IV.B. Importancia relativa del gasto municipal.....                                  | 26                                  |
| IV.C. Clasificación del gasto municipal .....  | 28                                  |
| IV.D. Gasto municipal: tamaño y clasificación por grupos de municipalidades .....    | 30                                  |
| <b>V. Descripción y análisis de responsabilidades municipales de ingresos .....</b>  | <b>34</b>                           |
| V.A. Responsabilidades (potestades) tributarias de cada nivel de gobierno .....      | 34                                  |
| V.B. Importancia relativa de los recursos propios municipales.....                   | 35                                  |
| V.C. Estructura de los ingresos municipales.....                                     | 37                                  |
| V.D. Transferencias .....  | 38                                  |
| V.E. Ingresos municipales: tamaño y clasificación por grupos de municipalidades..... | 43                                  |
| <b>VI. Reseñas de políticas de acceso al crédito subnacional .....</b>               | <b>49</b>                           |
| VI.A. Autonomía en las decisiones de endeudamiento .....                             | 49                                  |
| VI.B. Límites constitucionales y legales al endeudamiento .....                      | 49                                  |
| VI.C. Importancia relativa del stock y de los servicios de deuda municipal .....     | 51                                  |
| <b>VII. Indicadores de descentralización fiscal y autonomía municipal.....</b>       | <b>52</b>                           |
| <b>VIII. Referencias .....</b>   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |
| VIII.A. Bibliografía específica.....   | Error! Bookmark not defined.        |
| VIII.B. Bibliografía general .....   | Error! Bookmark not defined.        |

## Índice de Tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1: Organización política por país .....   | 7  |
| Tabla 2: Municipios por país. Indicadores de población promedio, grado de urbanización, superficie y densidad .....                   | 9  |
| Tabla 3: Crecimiento demográfico.....   | 10 |
| Tabla 4: Municipios agrupados por tamaño de población. ....   | 11 |
| Tabla 5: Población por grupo de municipios.....   | 12 |
| Tabla 6: Características socioeconómicas de los gobiernos intermedios .....   | 13 |
| Tabla 7: Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, por país .....   | 14 |
| Tabla 8: Disposiciones institucionales .....  | 16 |
| Tabla 9: Mecanismos de participación ciudadana .....  | 22 |
| Tabla 10: Coordinación con otros niveles de gobierno.....   | 23 |
| Tabla 11: Instituciones de coordinación municipal .....   | 24 |
| Tabla 13: Estructura vertical de gasto consolidado .....  | 27 |
| Tabla 14: Gasto total municipal por país. En dólares per cápita y en términos del PBI. ....   | 28 |
| Tabla 15: Estructura del gasto de los gobiernos municipales. En millones de dólares. ....   | 29 |
| Tabla 16: Estructura del gasto de los gobiernos municipales. En porcentaje. ....  | 29 |
| Tabla 17: Distribución del gasto total por municipalidades agrupadas por población. En millones de dólares. ....                      | 30 |
| Tabla 18: Gasto público municipal per cápita (dólares por habitante), por municipalidades agrupadas por población. ....               | 31 |
| Tabla 19: Relación gasto en personal sobre gasto corriente. Por grupos de municipios (en %). ....                                     | 32 |
| Tabla 20: Relación gasto de capital sobre gasto primario. Por grupos de municipios (en %). ....                                       | 33 |
| Tabla 21: Servicios de deuda (intereses) sobre gasto total. Por grupos de municipalidades (en %). ....                                | 34 |
| Tabla 22: Estructura vertical de recursos consolidados. ....  | 35 |
| Tabla 23: Estructura vertical de recursos consolidados. En términos per cápita y en % del PBI. ....                                   | 37 |
| Tabla 24: Estructura de Ingresos Municipal. Millones de dólares. ....   | 38 |
| Tabla 25: Transferencias intergubernamentales. En dólares per cápita y % de recursos totales. ....                                    | 39 |
| Tabla 26: Características de los regímenes de transferencias (millones de dólares). (**) .....  | 40 |
| Tabla 27: Características de los esquemas de transferencias a las municipalidades .....   | 41 |
| Tabla 28: Distribución de los ingresos totales municipales, por municipalidades agrupadas por población. En millones de dólares. .... | 43 |
| Tabla 29: Ingresos totales municipales per cápita. Por grupos de municipios. En dólares por habitante. ....                           | 44 |
| Tabla 30: Relación ingresos propios sobre ingresos totales. Por grupos de municipios. En %. ....                                      | 45 |
| Tabla 31: Ingresos propios per cápita. Por grupos de municipios. En dólares por habitante. ....                                       | 46 |
| Tabla 32: Transferencias per cápita. Por grupos de municipios. En dólares. ....   | 47 |
| Tabla 33: Correspondencia fiscal municipal. Por grupos de municipios. En porcentaje. ....   | 48 |
| Tabla 34: Límites constitucionales y numéricos al endeudamiento municipal.....  | 50 |
| Tabla 35: Endeudamiento municipal. ....   | 52 |
| Tabla 36: Indicadores de autonomía fiscal .....   | 53 |

## Resumen de Indicadores por países

| País                        | Régimen institucional                    | Población (millones de hab.) | Superficie (miles de Km <sup>2</sup> ) (*) | Densidad (hab./Km <sup>2</sup> ) | Capital (**)                           | Producto bruto per cápita promedio (en U\$S por hab.) | NBI (***)   | Gastos público consolidado per cápita (en U\$S por hab.) |
|-----------------------------|--|------------------------------|--|----------------------------------|--|---|-------------|--|
| <b>América del Sur</b>      |  | <b>368.7</b>                 | <b>18,353.6</b>                            | <b>20.1</b>                      |  | <b>5,238.2</b>  | <b>49.2</b> | <b>1,841.5</b>   |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>2 países federales y 3 unitarios</b>  | <b>248.0</b>                 | <b>13,649.0</b>                            | <b>18.2</b>                      |  | <b>5,728.1</b>  | <b>51.8</b> | <b>2,149.5</b>   |
| Argentina                   | República representativa y federal       | 38.6                         | 3,761.3                                    | 10.3                             | Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2,77) | 4,715.6   | 33.1        | 1,517.6  |
| Brasil                      | República Federal                        | 184.0                        | 8,544.4                                    | 21.5                             | Brasilia (2,4)                         | 5,962.3   | 58.1        | 2,403.9  |
| Chile                       | República presidencialista unitaria      | 16.3                         | 755.8                                      | 21.5                             | Santiago de Chile (6.5)                | 7,266.2   | 31.9        | 1,543.0  |
| Paraguay                    | República presidencialista unitaria      | 5.9                          | 412.5                                      | 14.3                             | Asunción (0,51)                        | 1,270.1   | 42.8        | 241.8  |
| Uruguay                     | República unitaria                       | 3.2                          | 175.0                                      | 18.5                             | Montevideo (1,3)                       | 4,886.3   | 29.9        | 1,743.9  |
| <b>Región Andina</b>        | <b>4 países unitarios y 1 federal</b>    | <b>120.7</b>                 | <b>4,704.6</b>                             | <b>25.7</b>                      |  | <b>4,231.6</b>  | <b>43.9</b> | <b>1,208.6</b>   |
| Bolivia                     | República presidencialista unitaria      | 9.6                          | 1,099.6                                    | 8.8                              | Sucre (0,21)                           | 1,189.4   | 78.6        | 406.9  |
| Colombia                    | República presidencialista unitaria      | 42.9                         | 1,148.5                                    | 37.3                             | Bogotá (6,8)                           | 3,401.6   | 36.3        | 752.6  |
| Ecuador                     | República unitaria                       | 13.3                         | 254.9                                      | 52.3                             | Quito (1,4)                            | 3,107.6   | 42.7        | 482.5  |
| Perú                        | República presidencialista unitaria      | 27.4                         | 1,285.2                                    | 21.3                             | Lima (8,4)                             | 3,084.5   | 42.9        | 601.1  |
| Venezuela                   | República federal descentralizada        | 27.5                         | 916.4                                      | 30.0                             | Caracas (3,1)                          | 8,280.2   | 45.2        | 3,158.1  |
| <b>América Central</b>      | <b>6 países unitarios</b>                | <b>39.9</b>                  | <b>488.6</b>                               | <b>81.6</b>                      |  | <b>2,974.5</b>  | <b>59.5</b> | <b>572.2</b>   |
| Costa Rica                  | República unitaria democrática           | 4.4                          | 51.1                                       | 85.9                             | San José (0,36)                        | 5,988.2   | 24.9        | 946.1  |
| El Salvador                 | República unitaria                       | 5.7                          | 21.0                                       | 273.0                            | San Salvador (0,37)                    | 3,544.1   | 72.5        | 623.8  |
| Guatemala                   | República unitaria                       | 13.4                         | 108.9                                      | 122.6                            | Ciudad de Guatemala (0,98)             | 2,579.2   | 68.8        | 424.0  |
| Honduras                    | República unitaria                       | 7.5                          | 112.5                                      | 67.0                             | Tegucigalpa (1,25)                     | 1,634.4   | 59.9        | 447.8  |
| Nicaragua                   | República unitaria                       | 5.6                          | 120.3                                      | 46.5                             | Managua (0,99)                         | 975.8   | 76.7        | 265.4  |
| Panamá                      | República unitaria                       | 3.2                          | 74.7                                       | 43.4                             | Ciudad de Panamá (0,86)                | 6,077.9   | 14.0        | 1,404.0  |
| <b>México</b>               | <b>República federal</b>                 | <b>103.9</b>                 | <b>1,959.2</b>                             | <b>53.1</b>                      | Distrito Federal (8,8)                 | <b>7,790.5</b>  | <b>54.3</b> | <b>1,825.5</b>   |
| <b>Total América Latina</b> | <b>4 países federales y 13 unitarios</b> | <b>512.5</b>                 | <b>20,801</b>                              | <b>24.6</b>                      |  | <b>5,580</b>  | <b>51</b>   | <b>1,740</b>   |
| Países Federales            |  | 354.0                        | 15,181.4                                   | 23.3                             |  | 6,543.1   | 53.3        | 2,196.0  |
| Países Unitarios            |  | 158.5                        | 5,620.1                                    | 28.2                             |  | 3,428.0   | 46.0        | 719.8  |

(\*) Corresponde al área terrestre.

(\*\*) Entre paréntesis se encuentra la población en millones de habitantes.

(\*\*\*) Necesidades básicas insatisfechas como indicador de pobreza estructural. Fuente: elaboración propia en base a datos de CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

## Mapa América Latina. División Política

---



# PERFILES DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

## I. Introducción

---

Los países de América Latina presentan grandes contrastes en cuanto a las variables básicas (población, superficie, ingreso por habitante, pobreza, etc). A modo de ejemplo: la población varía entre 184 millones de habitantes en Brasil (2007) y 3,2 millones en Uruguay (2005) y Panamá (2007); la superficie de Brasil es de 8,5 millones de Km<sup>2</sup> versus los 21 mil Km<sup>2</sup> de EL Salvador; el ingreso per cápita varía en una relación de 8,5 a 1 entre el máximo de Venezuela (8.280 U\$S) y el mínimo de Nicaragua (975 U\$S). Estas notables diferencias, a las que se agregan las históricas y culturales, influyen en el tamaño y en la organización del sector público.

En estos países, tal como ha ocurrido en casi todo el mundo, ha habido y hay una tendencia a la descentralización fiscal. Esta descentralización consiste en transferir responsabilidades fiscales de dos formas: (i) desde el Gobierno Central (Nacional, Federal), hacia los gobiernos de nivel intermedio (Regiones, Provincias, Departamentos o Estados), y de éstos hacia los gobiernos locales (Alcaldías, Municipalidades); (ii) o bien, desde el Gobierno Central a los Gobiernos Locales. Se busca de esa forma que las políticas se decidan democráticamente, respeten los derechos de los ciudadanos y sean económicamente eficientes<sup>2</sup>. En todos los países las autoridades locales son elegidas a través del voto del pueblo.

El objetivo de este trabajo es presentar una síntesis de los *perfiles municipales* para lograr un mejor conocimiento del sector municipal en los países de América Latina (incluye el Cono Sur, la Región Andina, Centroamérica y México), como paso previo para evaluar y diseñar políticas y planes para el sector. Estos perfiles constituyen un inventario de información básica de las principales características de las municipalidades y fueron elaborados para cada uno de los países incorporados en este estudio.

Para estudiar el perfil de las Municipalidades, o sea, el conjunto de características que definen al sector, es necesario contar con un marco de análisis que guíe la selección de las variables. Con esa finalidad se presentan los lineamientos de un modelo “básico” o “puro” de finanzas de los gobiernos locales (municipales).

En el modelo de finanzas locales se requiere que las municipalidades tengan *autonomía* y que sus actividades sean *sustentables*. Autonomía se refiere al poder de decisión en cuanto a gastos y financiamiento con recursos propios. Sustentabilidad se refiere a poder prestar los servicios sin

---

<sup>1</sup> Este documento es parte del Proyecto “Conociendo a nuestros clientes en el sector municipal.” Proyecto RG-K 1100. Incluye diecisiete países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá. Para homogeneizar y hacer comparables los datos fiscales municipales, se seleccionó el año más reciente para el que se contó con datos definitivos que cubrieran a la mayoría de los países. El año seleccionado fue 2005 para Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Colombia y México, 2006 para el Perú, Ecuador y Brasil y Bolivia; 2007 para Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La metodología se centra en aspectos estructurales de las finanzas municipales (p. ej. estructura vertical del sector público, nivel de gasto por grupo de municipios) que no se alteran significativamente de un año a otro. Para más detalles consultar el Perfil correspondiente a cada país (ver Referencias).

<sup>2</sup> “Those who value a federal system typically do so for some mix of three reasons: it encourages an *efficient* allocation of national resources; it fosters *political participation* and a sense of democratic community; and it helps to protect basic *liberties and freedoms*” (Inman y Rubinfeld, 1997a: 44).



interrupciones; o sea, sin caer en crisis fiscales debidas, p.ej. a la acumulación de déficits y deudas que lleven a la insolvencia. La razón para la autonomía es alentar la responsabilidad local (accountability). El electorado -por la proximidad con quienes toman las decisiones- influye en las canastas de bienes que se proveen y en los impuestos para financiarlas. Los políticos y burócratas están controlados por la vía del voto en las urnas<sup>3</sup>.

Para que el modelo de autonomía funcione en forma eficiente se requiere el cumplimiento de cuatro condiciones<sup>4</sup>:

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- (c) que la responsabilidad de recaudar coincida con la responsabilidad política;
- (d) que el electorado esté bien informado de modo que pueda evaluar el desempeño del gobierno municipal al momento de votar.

Esas condiciones operan como una restricción **presupuestaria y política fuerte**: los contribuyentes bien informados votan a los políticos (condición (d)), el político que gasta es el que recauda (condiciones (b) y (c)), y los beneficios y costos se concentran en la municipalidad en la que el político es votado (condición (a)).

En la Parte I de este trabajo se presenta una visión de conjunto del sector público municipal a partir de los perfiles municipales correspondientes a cada país<sup>5</sup>, siguiendo los lineamientos del modelo básico y sus apartamientos. Se comienza con la organización político-institucional, luego la caracterización demográfica y socioeconómica, y culmina con el análisis de las variables fiscales (recursos, gastos, financiamiento).

## II. Estructura de gobierno y caracterización socioeconómica

---

### II.A. Tipo de organización del gobierno

Un primer aspecto es el vinculado con la autonomía de los gobiernos municipales (GM), o sea, su capacidad de toma de decisiones fiscales en cuanto a recursos y gastos. La autonomía depende del tipo de organización del gobierno (federal-unitario) y de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno por la Constitución y las Leyes. En la región predominan los gobiernos unitarios: trece versus cuatro federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela). La Tabla 1 ilustra la organización política en cada país<sup>6</sup>.

La organización político-institucional del país determina, en gran medida, la forma de relación entre los niveles de gobierno, la capacidad de decisión de cada uno y las posibilidades y formas de control de los niveles superiores de gobierno. En los países federales la relación entre el gobierno

---

<sup>3</sup> Para estudios empíricos sobre el voto en las urnas como forma de control ver, entre otros, Peltzman (1987, 1990, 1992, 1998) y Porto y Porto (2000).

<sup>4</sup> Adaptado de Bird (2001). Para más detalles ver Porto, A. (2004).

<sup>5</sup> Ver referencias.

<sup>6</sup> En este trabajo se consideran gobiernos locales las jurisdicciones con responsabilidad de gasto independientemente de su forma jurídica y denominación (municipio, comarca, alcaldía, etc.).

nacional (GN) y los gobiernos de nivel intermedio es una relación entre principales; entre los de nivel intermedio y las municipalidades es una relación principal-agente, excepto en Brasil, país en el que las relaciones entre los tres niveles de gobierno es entre principales. En Brasil, los municipios son miembros de la Federación; en otros países, como la Argentina, solo tienen esa jerarquía los dos primeros niveles de gobierno. En los países unitarios predominan las relaciones principal-agente con un solo principal (el GN).

**Tabla 1: Organización política por países**

| País        | Gobierno Central | Gobierno Intermedio  | Gobierno Local  |
|-------------|------------------|--|---|
|             | Organización     | Número   | Número  |
| Argentina   | federal          | 23 provincias más Ciudad Autónoma de Buenos Aires            | 2196 municipios de distintas categorías   |
| Brasil      | federal          | 26 estados más Distrito Federal                              | 5564 municipios   |
| Chile       | unitaria         | 15 regiones y 53 provincias                                  | 346 municipios  |
| Paraguay    | unitaria         | 17 departamentos   | 236 municipios  |
| Uruguay (*) | unitaria         |  | 19 departamentos  |
| Bolivia     | unitaria         | 9 departamentos y 120 provincias                             | 327 municipios  |
| Colombia    | unitaria         | 32 departamentos   | 1.119 municipios  |
| Ecuador     | unitaria         | 24 provincias (regiones a crearse)                           | 221 municipios y 796 juntas parroquiales  |
| Perú        | unitaria         | 25 departamentos   | 1.833 municipalidades provinciales y distritales  |
| Venezuela   | federal          | 23 gobernaciones y 2 órganos públicos del área metropolitana | 335 municipios  |
| Costa Rica  | unitaria         | 7 provincias   | 81 municipios, que a su vez comprenden 470 distritos y 8 concejos municipales distritales |
| El Salvador | unitaria         | 14 departamentos   | 262 municipios  |
| Guatemala   | unitaria         | 22 departamentos   | 333 municipios  |
| Honduras    | unitaria         | 6 regiones y 18 departamentos                                | 298 municipios  |
| México      | federal          | 31 estados más 1 distrito federal                            | 2.438 municipios y 16 delegaciones  |
| Nicaragua   | unitaria         | 15 departamentos (división regional) y 2 regiones autónomas  | 153 municipios  |
| Panamá      | unitaria         | 9 provincias, 5 comarcas indígenas de nivel provincial       | 75 distritos o municipios   |

(\*) En Uruguay existían al momento de este relevamiento dos niveles de gobierno (Nacional y Departamental). Los departamentos cumplían las funciones que en otros países desempeñan las municipalidades. Por Ley 18653 de 2010 se crearon 89 alcaldías cuyas autoridades fueron elegidas por el voto popular, por primera vez, en mayo de 2010.

## II.B. Niveles de gobierno

Un hecho observado en todos los países de América Latina es la existencia del sector público organizado en forma multinivel (Tabla 1). Esta estructura multinivel está presente tanto en los países federales como en los unitarios.

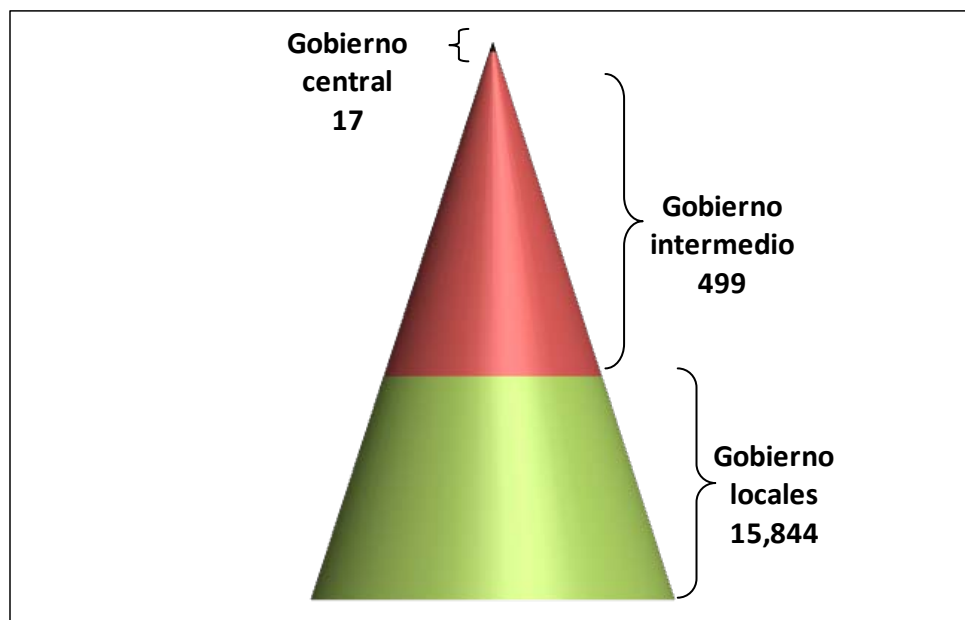
Hay un claro predominio de tres niveles de gobierno (Nacional o federal; regional, provincial o estatal; municipal o alcaldías). Sin embargo existen países (básicamente unitarios y pequeños) donde el nivel intermedio representa solo divisiones geográficas o administrativas.

La estructura vertical de las variables fiscales, o sea, la importancia relativa de los distintos niveles en los gastos y recursos, es muy diferente entre países como se verá más adelante.

## II.C. Número de municipalidades

El número de unidades por niveles de gobierno presenta una forma clara de pirámide con una unidad en la cúspide (el gobierno central), un número relativamente pequeño de unidades intermedias (regiones/provincias/estados/departamentos) y una base muy amplia constituida por las municipalidades. En el Gráfico 1 se presenta la estructura para el agregado de los 17 países.

**Gráfico 1: Niveles de gobierno**



Un rasgo común en todos los países es contar con un gran número de municipalidades. Se han relevado 15.844 municipalidades en los diez y siete países, correspondiendo 10.549 a los países federales y 5.295 a los unitarios. América del Sur tiene el 77% de los municipios, básicamente concentrados en Brasil, Argentina, Perú y Colombia. La región centroamericana comprende al 7,8% de los gobiernos locales y México tiene una participación sobre el total del 15,6%. En la región ha habido una tendencia al aumento del número de municipalidades como respuesta a las demandas de mayor democratización y mayor eficiencia en la provisión de bienes locales. El caso del Brasil es notable: entre 1984 y 1997 la cantidad de municipalidades aumentó de 4.102 a 5.505, con un crecimiento del 34,2%. En la actualidad hay 5.564. En Perú se observa un fenómeno similar en el largo plazo, donde la cantidad de gobiernos distritales creció entre 1940 y 2005 un 71%. También merece destacarse la creación de las 89 municipalidades en Uruguay en 2010<sup>7</sup>. Junto con la creación de municipalidades, debe destacarse la tendencia a una mayor descentralización de funciones fiscales. La tendencia y el proceso de la descentralización (vía creación de municipalidades y transferencia de funciones) tiene características particulares en algunos países –p.ej. en el Brasil hubo una identificación entre la lucha contra el autoritarismo y la lucha por la descentralización, lo que tuvo impacto en las disposiciones de la Constitución de 1988. También en el resto de los países, con variantes, ocurrió algo similar. Esta fragmentación del sector subnacional –con sus aspectos positivos- implica enfrentar mayores costos fijos y de toma de

<sup>7</sup> La Ley de Descentralización N° 18.567, art. 24 establece que a partir de 2010, se instalarán municipios de tamaño mayor a 5 mil habitantes. A partir de 2015, se hará lo mismo para municipios con población menor a 5 mil habitantes.

decisiones fiscales. Los datos básicos, por países, del número de municipios, la población promedio, el grado de urbanización, la superficie y la densidad, se incluyen en la Tabla 2.

**Tabla 2: Municipios por país. Indicadores de población promedio, grado de urbanización, superficie y densidad**

| País                        | Número de gobiernos locales | Población    |                    |                     | Grado de urbanización (%) | Superficie (Km <sup>2</sup> ) | Densidad (hab./km <sup>2</sup> ) |
|-----------------------------|-----------------------------|--------------|--------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
|                             |                             | Año          | Total              | Media por municipio |                           |                               |                                  |
| <b>América del Sur</b>      | <b>12,188</b>               |              | <b>368,708,534</b> | <b>30,252</b>       | <b>77.4</b>               | <b>18,353,619</b>             | <b>20.1</b>                      |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>8,360</b>                |              | <b>248,011,061</b> | <b>29,666</b>       | <b>83.5</b>               | <b>13,649,028</b>             | <b>18.2</b>                      |
| Argentina (*)               | 2,196                       | 2,005        | 38,592,150         | 17,574              | 89.4                      | 3,761,274                     | 10.3                             |
| Brasil                      | 5,564                       | 2,007        | 184,012,096        | 33,072              | 83.3                      | 8,544,415                     | 21.5                             |
| Chile                       | 345                         | 2,005        | 16,267,161         | 47,151              | 86.8                      | 755,832                       | 21.5                             |
| Paraguay                    | 236 (**)                    | 2,005        | 5,898,651          | 25,931              | 39.0                      | 412,491                       | 14.3                             |
| Uruguay                     | 19                          | 2,005        | 3,241,003          | 170,579             | 89.7                      | 175,016                       | 18.5                             |
| <b>Región Andina</b>        | <b>3,828</b>                |              | <b>120,697,473</b> | <b>31,530</b>       | <b>65.0</b>               | <b>4,704,591</b>              | <b>25.7</b>                      |
| Bolivia                     | 327                         | 2,006        | 9,627,269          | 25,304              | 63.0                      | 1,099,551                     | 8.8                              |
| Colombia                    | 1,119                       | 2,005        | 42,888,592         | 38,328              | 74.4                      | 1,148,493                     | 37.3                             |
| Ecuador                     | 216                         | 2,006        | 13,323,005         | 61,681              | 61.4                      | 254,886                       | 52.3                             |
| Perú                        | 1,831 (***)                 | 2,006        | 27,377,164         | 14,952              | 74.9                      | 1,285,216                     | 21.3                             |
| Venezuela                   | 335                         | 2,007        | 27,481,443         | 82,034              | 88.0                      | 916,445                       | 30.0                             |
| <b>América Central</b>      | <b>1,202</b>                |              | <b>39,861,281</b>  | <b>33,162</b>       | <b>54.2</b>               | <b>488,595</b>                | <b>81.6</b>                      |
| Costa Rica                  | 81                          | 2,007        | 4,389,228          | 54,188              | 66.0                      | 51,100                        | 85.9                             |
| El Salvador                 | 262                         | 2,007        | 5,744,113          | 21,924              | 62.7                      | 21,040                        | 273.0                            |
| Guatemala                   | 333                         | 2,007        | 13,353,769         | 40,101              | 46.1                      | 108,890                       | 122.6                            |
| Honduras                    | 298                         | 2,007        | 7,536,946          | 25,292              | 49.8                      | 112,492                       | 67.0                             |
| Nicaragua                   | 153                         | 2,007        | 5,595,052          | 36,569              | 55.6                      | 120,340                       | 46.5                             |
| Panamá                      | 75                          | 2,007        | 3,242,173          | 43,229              | 64.0                      | 74,734                        | 43.4                             |
| <b>México</b>               | <b>2,454</b>                | <b>2,005</b> | <b>103,946,866</b> | <b>42,358</b>       | <b>76.0</b>               | <b>1,959,248</b>              | <b>53.1</b>                      |
| <b>Total América Latina</b> | <b>15,844</b>               |              | <b>512,516,681</b> | <b>32,348</b>       | <b>77.8</b>               | <b>20,801,463</b>             | <b>24.6</b>                      |
| Países Federales            | 10,549                      |              | 354,032,555        | 33,561              | 82.2                      | 15,181,382                    | 23.3                             |
| Países Unitarios            | 5,295                       |              | 158,484,126        | 29,931              | 67.9                      | 5,620,080                     | 28.2                             |

(\*) No se considera CABA.

(\*\*) Existen 236 municipios, pero se cuenta con información de 216 del total.

(\*\*\*) Hasta 2005 existieron 1.831 municipios y en 2006 se crearon dos más. En este estudio se consideran 1.831 municipios sobre los que se dispone información.

La Tabla 3 documenta el crecimiento poblacional entre censos y las regiones/provincias/departamentos/estados de menor y mayor crecimiento.

**Tabla 3: Crecimiento demográfico**

| País        | Periodo (años) | Crecimiento poblacional (%) |                | Variación poblacional mínima |                  | Variación poblacional máxima    |                  |
|-------------|----------------|-----------------------------|----------------|------------------------------|------------------|---------------------------------|------------------|
|             |                | Total periodo               | Promedio anual | Depart. o prov.              | % promedio anual | Depart. o prov.                 | % promedio anual |
| Argentina   | 91-01          | 10.2                        | 1.0            | Santa Fe                     | 0.7              | Tierra del Fuego                | 3.8              |
| Brasil      | 96-07          | 17.2                        | 1.5            | Rio Grande do Sul            | 0.9              | Roraima                         | 4.4              |
| Chile       | 92-02          | 21.9                        | 2.0            | Magallanes (Reg. XII)        | 0.8              | Tarapacá (Reg. I)               | 5.4              |
| Paraguay    | 92-02          | 25.6                        | 2.3            | San Pedro                    | 0.4              | Boqueron                        | 7.3              |
| Uruguay     | 95-05          | 2.4                         | 0.2            | Montevideo                   | -0.1             | Maldonado                       | 1.0              |
| Bolivia     | 01-05          | 13.9                        | 2.6            | Potosí                       | 1.6              | Pando                           | 4.9              |
| Colombia    | 93-05          | 35.9                        | 2.6            | Bogotá                       | 1.2              | Casanare                        | 9.0              |
| Ecuador     | 01-06          | 7.4                         | 1.2            | Bolivar                      | 0.5              | Orellana                        | 3.0              |
| Perú        | 93-07          | 24.4                        | 1.6            | Apurimac                     | 0.4              | Madre de Dios                   | 3.6              |
| Venezuela   | 91-01          | 27.3                        | 2.4            | Distrito Capital             | 0.1              | Monagas                         | 4.2              |
| Costa Rica  | 00-07          | 14.8                        | 2.0            | Puntarenas                   | 0.4              | Limón                           | 3.0              |
| El Salvador | 92-07          | 12.2                        | 0.8            | La Unión                     | -0.5             | Cuscatlán                       | 1.1              |
| Guatemala   | 94-02          | 33.3                        | 3.7            | Santa Rosa                   | 2.5              | Quiche                          | 5.2              |
| Honduras    | 01-07          | 15.4                        | 2.4            | Valle                        | 1.4              | Cortés                          | 2.7              |
| México      | 95-05          | 14.1                        | 1.3            | Zacatecas                    | 0.4              | Quintana roor                   | 4.9              |
| Nicaragua   | 95-05          | 15.8                        | 1.5            | León                         | 0.5              | Región Autónoma Atlántico Norte | 3.9              |
| Panamá      | 00-10          | 17.0                        | 1.6            | Comarca Kuna Yala            | -0.3             | Buglé                           | 3.4              |

#### II.D. Clasificación de los municipios por tamaño de población

Otro rasgo común a todos los países es la gran heterogeneidad al interior del sector municipal. Esa heterogeneidad tiene varias dimensiones. Una de ellas viene dada por el tamaño de la población. En la Tabla 4 se incluye el número de municipios agrupados según el tamaño de población (menos de 5 mil habitantes, entre 5 y 10 mil, entre 10 y 50 mil, entre 50 y 100 mil, entre 100 y 500 mil y más de 500 mil) y en la Tabla 5 la población de cada grupo.

**Tabla 4: Municipios agrupados por tamaño de población.**

| País / habitantes           | <5.000       | e/5.000 y<br>10.000 | e/10.000 y<br>50.000 | e/50.000 y<br>100.000 | E/100.000<br>y 500.000 | >500.000   | Total         | Participación<br>(%) |
|-----------------------------|--------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|------------|---------------|----------------------|
|                             |              |                     |                      |                       |                        |            |               |                      |
| <b>América del Sur</b>      | <b>4,174</b> | <b>2,397</b>        | <b>4,367</b>         | <b>631</b>            | <b>509</b>             | <b>72</b>  | <b>12,150</b> | <b>77.2</b>          |
| <b>Como Sur</b>             | <b>2,962</b> | <b>1,635</b>        | <b>2,959</b>         | <b>424</b>            | <b>331</b>             | <b>49</b>  | <b>8,360</b>  | <b>53.1</b>          |
| Argentina                   | 1,535        | 243                 | 306                  | 50                    | 53                     | 9          | 2,196         | 13.9                 |
| Brasil                      | 1,336        | 1,265               | 2,396                | 314                   | 217                    | 36         | 5,564         | 35.3                 |
| Chile                       | 42           | 58                  | 160                  | 36                    | 47                     | 2          | 345           | 2.2                  |
| Paraguay                    | 49           | 69                  | 95                   | 15                    | 7                      | 1          | 236           | 1.5                  |
| Uruguay                     |              |                     | 2                    | 9                     | 7                      | 1          | 19            | 0.1                  |
| <b>Región andina</b>        | <b>1,212</b> | <b>762</b>          | <b>1,408</b>         | <b>207</b>            | <b>178</b>             | <b>23</b>  | <b>3,790</b>  | <b>24.1</b>          |
| Bolivia                     | 77           | 74                  | 156                  | 9                     | 7                      | 4          | 327           | 2.1                  |
| Colombia                    | 175          | 269                 | 561                  | 58                    | 49                     | 7          | 1,119         | 7.1                  |
| Ecuador                     | 13           | 37                  | 114                  | 32                    | 18                     | 2          | 216           | 1.4                  |
| Perú (*)                    | 941          | 353                 | 399                  | 52                    | 44                     | 4          | 1,793         | 11.4                 |
| Venezuela                   | 6            | 29                  | 178                  | 56                    | 60                     | 6          | 335           | 2.1                  |
| <b>América Central</b>      | <b>73</b>    | <b>253</b>          | <b>629</b>           | <b>115</b>            | <b>68</b>              | <b>5</b>   | <b>1,143</b>  | <b>7.3</b>           |
| Costa Rica                  | 1            | 3                   | 50                   | 15                    | 12                     | 0          | 81            | 0.5                  |
| El Salvador (*)             | 5            | 70                  | 103                  | 18                    | 10                     | 0          | 206           | 1.3                  |
| Guatemala (*)               | 5            | 39                  | 213                  | 49                    | 23                     | 1          | 330           | 2.1                  |
| Honduras                    | 49           | 94                  | 131                  | 12                    | 10                     | 2          | 298           | 1.9                  |
| Nicaragua                   | 6            | 30                  | 93                   | 15                    | 8                      | 1          | 153           | 1.0                  |
| Panamá                      | 7            | 17                  | 39                   | 6                     | 5                      | 1          | 75            | 0.5                  |
| <b>México</b>               | <b>718</b>   | <b>400</b>          | <b>955</b>           | <b>199</b>            | <b>143</b>             | <b>39</b>  | <b>2,454</b>  | <b>15.6</b>          |
| <b>Total América Latina</b> | <b>4,965</b> | <b>3,050</b>        | <b>5,951</b>         | <b>945</b>            | <b>720</b>             | <b>116</b> | <b>15,747</b> | <b>100</b>           |
| Participación (%)           | 31.5         | 19.4                | 37.8                 | 6.0                   | 4.6                    | 0.7        | <b>100.0</b>  |                      |
| Participación acum. (%)     | 31.5         | 50.9                | 88.7                 | 94.7                  | 99.3                   | 100.0      |               |                      |
| Países Federales            | 3,595        | 1,937               | 3,835                | 619                   | 473                    | 90         | 10,549        |                      |
| Países Unitarios            | 1,370        | 1,113               | 2,116                | 326                   | 247                    | 26         | 5,198         |                      |

(\*) No se posee información del total de las municipalidades

**Tabla 5: Población por grupo de municipios.**

| <b>País / habitantes</b>    | <b>&lt;5.000</b> | <b>e/5.000 y 10.000</b> | <b>e/10.000 y 50.000</b> | <b>e/50.000 y 100.000</b> | <b>E/100.000 y 500.000</b> | <b>&gt;500.000</b> | <b>Total</b>   | <b>Participación (%)</b> |
|-----------------------------|------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|----------------|--------------------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>10,302</b>    | <b>17,618</b>           | <b>94,033</b>            | <b>44,643</b>             | <b>105,918</b>             | <b>96,194</b>      | <b>368,709</b> | <b>71.9</b>              |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>7,217</b>     | <b>12,031</b>           | <b>63,515</b>            | <b>30,488</b>             | <b>69,895</b>              | <b>64,864</b>      | <b>248,011</b> | <b>48.4</b>              |
| Argentina                   | 2,430            | 2,017                   | 7,851                    | 4,153                     | 14,226                     | 7,915              | 38,592         | 7.5                      |
| Brasil                      | 4,497            | 9,009                   | 49,962                   | 21,907                    | 44,828                     | 53,809             | 184,012        | 35.9                     |
| Chile                       | 109              | 434                     | 3,446                    | 2,642                     | 8,403                      | 1,233              | 16,267         | 3.2                      |
| Paraguay                    | 181              | 570                     | 2,183                    | 1,135                     | 1,249                      | 581                | 5,899          | 1.2                      |
| Uruguay                     |                  |                         | 74                       | 652                       | 1,189                      | 1,326              | 3,241          | 0.6                      |
| <b>Región Andina</b>        | <b>3,085</b>     | <b>5,587</b>            | <b>30,517</b>            | <b>14,154</b>             | <b>36,022</b>              | <b>31,331</b>      | <b>120,697</b> | <b>23.5</b>              |
| Bolivia                     | 210              | 566                     | 3,322                    | 637                       | 1,227                      | 3,666              | 9,627          | 1.9                      |
| Colombia                    | 566              | 2,000                   | 11,639                   | 3,846                     | 10,520                     | 14,318             | 42,889         | 8.4                      |
| Ecuador                     | 45               | 267                     | 2,877                    | 2,158                     | 3,730                      | 4,246              | 13,323         | 2.6                      |
| Perú                        | 2,246            | 2,515                   | 7,850                    | 3,569                     | 8,885                      | 2,312              | 27,377         | 5.3                      |
| Venezuela                   | 18               | 240                     | 4,829                    | 3,944                     | 11,661                     | 6,789              | 27,481         | 5.4                      |
| <b>América Central</b>      | <b>432</b>       | <b>1,829</b>            | <b>14,646</b>            | <b>7,521</b>              | <b>10,941</b>              | <b>4,492</b>       | <b>39,861</b>  | <b>7.8</b>               |
| Costa Rica                  | 5                | 19                      | 1,350                    | 1,009                     | 2,007                      | 0                  | 4,389          | 0.9                      |
| El Salvador                 | 183              | 507                     | 2,095                    | 1,209                     | 1,750                      | 0                  | 5,744          | 1.1                      |
| Guatemala                   | 22               | 290                     | 5,293                    | 3,190                     | 3,601                      | 957                | 13,354         | 2.6                      |
| Honduras                    | 177              | 668                     | 2,780                    | 706                       | 1,473                      | 1,732              | 7,537          | 1.5                      |
| Nicaragua                   | 23               | 218                     | 2,315                    | 973                       | 1,084                      | 982                | 5,595          | 1.1                      |
| Panamá                      | 21               | 126                     | 813                      | 434                       | 1,026                      | 821                | 3,242          | 0.6                      |
| <b>México</b>               | <b>1,721</b>     | <b>2,913</b>            | <b>21,694</b>            | <b>13,542</b>             | <b>30,303</b>              | <b>33,775</b>      | <b>103,947</b> | <b>20.3</b>              |
| <b>Total América Latina</b> | <b>12,455</b>    | <b>22,360</b>           | <b>130,373</b>           | <b>65,706</b>             | <b>147,162</b>             | <b>134,461</b>     | <b>512,517</b> | <b>100</b>               |
| Participación (%)           | 2.4              | 4.4                     | 25.4                     | 12.8                      | 28.7                       | 26.2               | <b>100.0</b>   |                          |
| Participación acum. (%)     | 2.4              | 6.8                     | 32.2                     | 45.1                      | 73.8                       | 100.0              |                |                          |
| Países Federales            | 8,666            | 14,179                  | 84,335                   | 43,546                    | 101,019                    | 102,288            | 354,033        |                          |
| Países Unitarios            | 3,789            | 8,181                   | 46,037                   | 22,160                    | 46,143                     | 32,173             | 158,484        |                          |

**Nota:** esta tabla se elabora con información de población desagregada por municipio, que no necesariamente coincide con la información poblacional agregada.

Las Tablas revelan una característica regular entre los países: concentración de la población en pocos municipios de tamaño relativamente grande. Para el conjunto de los países, casi el 51% de los municipios tiene menos de 10 mil habitantes y reúnen casi 7% de la población. El 89% de los municipios tienen un tamaño menor a los 50 mil habitantes, representando el 32% de la población total. En el otro extremo, el 11% de las municipalidades concentra más de dos tercios de la población.

## **II.E. Clasificación por grado de urbanización**

El grado de urbanización de la población (Tabla 2) es un indicador importante para el sector municipal ya que determina el tipo de bienes que se demandan y la estructura del sistema tributario y de financiamiento. En esta dimensión las municipalidades de los distintos países muestran situaciones muy disímiles. En los países de América del Sur, el grado de urbanización es del 77% (salvo Paraguay, el resto de los países supera el 60%). México también presenta un alto grado de urbanización que alcanza al 76%. Centroamérica muestra una urbanización por debajo del resto de las regiones con un 54,2%.

Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela presentan altos niveles de urbanización (más del 83% de la población). México, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú, Bolivia y el Ecuador se ubican en un nivel intermedio (entre 61% y 76% de la población). Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay muestra un grado menor de urbanización (entre el 39% y el

55%). En general, a menor grado promedio de urbanización, mayor es la diferencia al interior del país; p.ej. en Paraguay varía entre el 100% (Asunción) y el 16% (San Pedro); en Bolivia varía entre el 75% (Santa Cruz) y el 34% (Potosí), en Ecuador entre 85,4% (Galápagos) y 25,5% (Bolívar).

## II.F. Clasificación por nivel de desarrollo

La situación socio-económica difiere ampliamente a lo largo del territorio de los países de la región. A nivel de países el ingreso per cápita difiere en una relación de 8,5 a 1 (Venezuela versus Nicaragua), pero esas diferencias se acrecientan considerando las unidades políticas subnacionales. La Tabla 6 compara el producto bruto interno (PBI) per cápita en cada país y la relación entre la región/provincia/departamento con mayor y menor PBI per cápita.

**Tabla 6: Características socioeconómicas de los gobiernos intermedios**

| País                   | PBI per cápita (U\$S/hab.) |              |               |                  |
|------------------------|----------------------------|--------------|---------------|------------------|
|                        | Mínimo                     | Media        | Máximo        | Relación Máx/Min |
| <b>América del Sur</b> | <b>800</b>                 | <b>5,238</b> | <b>17,407</b> | <b>22</b>        |
| <b>Conor Sur</b>       | <b>800</b>                 | <b>5,728</b> | <b>17,407</b> | <b>22</b>        |
| Argentina              | 1,755                      | 4,716        | 13,861        | 8                |
| Brasil                 | 1,950                      | 5,962        | 17,407        | 9                |
| Chile                  | 3,345                      | 7,266        | 16,086        | 5                |
| Paraguay               | 800                        | 1,270        | 3,208         | 4                |
| Uruguay                | 2,603                      | 4,886        | 6,683         | 3                |
| <b>Región Andina</b>   | <b>818</b>                 | <b>4,232</b> | <b>15,378</b> | <b>19</b>        |
| Bolivia                | 818                        | 1,189        | 1,562         | 2                |
| Colombia               | 1,113                      | 3,402        | 15,378        | 14               |
| Ecuador                | 1,405                      | 3,108        | 11,535        | 8                |
| Perú                   | 953                        | 3,084        | 11,466        | 12               |
| Venezuela              | S/D                        | 8,280        | S/D           |                  |
| <b>Centroamérica</b>   | <b>766</b>                 | <b>2,974</b> | <b>10,622</b> | <b>14</b>        |
| Costa Rica             | S/D                        | 5,988        | S/D           |                  |
| El Salvador            | S/D                        | 3,544        | S/D           |                  |
| Guatemala              | 766                        | 2,579        | 5,882         | 8                |
| Honduras               | S/D                        | 1,634        | S/D           |                  |
| Nicaragua              | S/D                        | 976          | S/D           |                  |
| Panamá                 | 1,766                      | 6,078        | 10,622        | 6                |
| <b>México</b>          | <b>3,471</b>               | <b>7,790</b> | <b>16,531</b> | <b>5</b>         |
| <b>Total América</b>   | <b>766</b>                 | <b>5,580</b> | <b>17,407</b> | <b>23</b>        |
| Países Federales       | 1,755                      | 6,543        | 17,407        | 10               |
| Países Unitarios       | 766                        | 3,428        | 16,086        | 21               |

El porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (Tabla 7), con un promedio del 51% para el promedio de América Latina exhibe una gran variación con el máximo en Bolivia (78,6%) y el mínimo en Panamá (14%).



**Tabla 7: Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, por país**

| <b>País</b>                 | <b>NBI (% de personas)</b> |
|-----------------------------|----------------------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>49.2</b>                |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>51.8</b>                |
| Argentina                   | 33.1                       |
| Brasil                      | 58.1                       |
| Chile                       | 31.9                       |
| Paraguay                    | 42.8                       |
| Uruguay                     | 29.9                       |
| <b>Región Andina</b>        | <b>43.9</b>                |
| Bolivia                     | 78.6                       |
| Colombia                    | 36.3                       |
| Ecuador                     | 42.7                       |
| Perú                        | 42.9                       |
| Venezuela                   | 45.2                       |
| <b>Centroamérica</b>        | <b>59.5</b>                |
| Costa Rica                  | 24.9                       |
| El Salvador                 | 72.5                       |
| Guatemala                   | 68.8                       |
| Honduras                    | 59.9                       |
| Nicaragua                   | 76.7                       |
| Panamá                      | 14.0                       |
| <b>México</b>               | <b>54.3</b>                |
| <b>Total América Latina</b> | <b>51.0</b>                |
| Países Federales            | 53.3                       |
| Países Unitarios            | 46.0                       |

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Estas heterogeneidades, que se repiten en distintos indicadores fiscales y no fiscales son de gran importancia para el diseño de políticas. Un escenario con un conjunto homogéneo de municipalidades es muy distinto de otro con grandes heterogeneidades. En este último caso las políticas del nivel superior de gobierno y los planes y proyectos deben contemplar las heterogeneidades al interior del sector.

Los problemas de pobreza y dispar distribución del ingreso que documentan las Tablas 6 y 7 han aumentado la demanda de bienes y servicios dirigida a las municipalidades –con la presión consiguiente sobre sus finanzas- por la mayor proximidad entre los residentes y las autoridades (entre otros, gastos en educación, atención de la salud, asistencia social y servicios urbanos).

Habiendo presentado el perfil de la estructura administrativa del Estado, la pregunta siguiente es: ¿Qué correspondencia existe entre las condiciones del modelo puro de finanzas municipales detalladas en la Introducción y el perfil de las municipalidades de los países de la región? Esa correspondencia se estudia en las secciones siguientes.

### **III. Marco normativo y organización político-institucional**

---

El modelo puro de finanzas locales requiere que las responsabilidades estén bien definidas y que los que toman las decisiones fiscales estén sujetos al control del voto en las urnas ejercido por un electorado bien informado. En esta sección se presentan los perfiles municipales en cuanto a marco normativo y organización administrativa de los gobiernos locales.

#### **III.A. Disposiciones constitucionales y legales sobre gobiernos municipales**

Las municipalidades tienen facultades que resultan de las Constituciones Nacionales y/o subnacionales. Luego están las leyes específicas que organizan el sector municipal, generalmente denominadas Leyes Orgánicas de Municipalidades, que son dictadas por un nivel superior de gobierno. Las Municipalidades, a su vez, si están facultadas, dictan sus Cartas Orgánicas, que organizan sus actividades. Además de las Constituciones y Leyes específicas mencionadas, existen otras leyes Nacionales y subnacionales que regulan aspectos específicos de las actividades municipales.

Existen diferencias entre los países. El caso de mayor reconocimiento del sector municipal en la Constitución Nacional es el de Brasil, en el que las municipalidades son miembros de la Federación. La Argentina es un caso intermedio en el que la Constitución Nacional manda que las provincias organicen “su” nivel municipal según sus preferencias. En México, la Constitución Política otorga al gobierno municipal facultades y limitaciones que luego son reconocidas en las leyes orgánicas estatales.

En los últimos años las reformas constitucionales y legales han tendido a reconocer a las municipalidades donde no lo estaban (p.ej Uruguay), a darles más poderes (p.ej. Bolivia, Perú, Paraguay, entre otros), y a fijar el nivel superior de gobierno condiciones adicionales para su organización (p.ej. en la Argentina otorgarles autonomía a partir de la Constitución de 1994).

Existen luego leyes que regulan aspectos específicos. Un caso común son las leyes nacionales y subnacionales sobre el sistema tributario, que en general tienden a evitar dobles imposiciones y dar coherencia al sistema tributario global en cuanto a bases imponibles y alícuotas. Otras leyes importantes son las de responsabilidad fiscal que establecen normas de transparencia y prudencia fiscal que son dictadas por los gobiernos nacionales. Estas luego son trasladadas a los gobiernos intermedios y municipios según la organización institucional de cada país. Existen además leyes referidas a temas sectoriales (salud, educación, medio ambiente, etc.).

La Tabla 8 resume las disposiciones constitucionales y legales más relevantes en cuanto a autonomía local, potestades tributarias, asignación de funciones, régimen de transferencias y endeudamiento.

**Tabla 8: Disposiciones institucionales**

| País      | Autonomía local  | Potestades tributarias   | Asignación de funciones   | Régimen de transferencias intergubernamentales  | Potestades de endeudamiento local  |
|-----------|--|--|---|---|--|
| Argentina | Se reconoce la autonomía municipal en la Constitución Nacional. No todas las provincias la reconocen en sus normas fundamentales.                                      | Las potestades tributarias de las municipalidades son derivados de las leyes provinciales. Los pactos fiscales federales limitan las potestades tributarias locales. Gravan la propiedad inmobiliaria y a las actividades económicas. Cobran cargos y tasas al usuario | La asignación de funciones en el nivel local de gobierno se define en la normativa de cada provincia (Constituciones provinciales y leyes orgánicas municipales). Existen restricciones al crecimiento del gasto público en los municipios adheridos al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal; en octubre de 2009 se sancionó una Ley que la suspende por dos años. | La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (de Nación a Provincias) establece que las provincias deben coparticipar a sus municipalidades. Las leyes de coparticipación provincial a las municipalidades no requieren adhesión municipal. Las provincias deciden los parámetros relevantes de los regímenes de coparticipación a sus municipalidades (monto a transferir, mecanismos de distribución entre municipalidades, etc.) | Limitadas por las normas fundamentales de cada provincia. Existen limitaciones adicionales al endeudamiento en los municipios adheridos al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. En octubre de 2009 se sancionó una Ley que suspende por dos años la aplicación de la LRF.  |
| Brasil    | Se reconoce la autonomía institucional a todos los estados, el Distrito Federal y los municipios.  | Basadas en impuestos a la propiedad predial y territorial urbana, a la transmisión de bienes inmuebles y a los servicios de cualquier naturaleza, excepto transporte interestadual e intermunicipal y de comunicaciones, que son recaudados a nivel estadual.          | La asignación de funciones a los gobiernos locales comprende: la atención del interés local, la provisión de los servicios públicos locales, el transporte de colectivos, la coordinación de la provisión de la salud, la educación preescolar y básica con otros niveles de gobierno y el ordenamiento territorial.  | La Constitución Federal establece el Fondo de Participación de los Municipios. También contempla la participación de los Estados a los respectivos municipios.  | Existe regulación al endeudamiento subnacional. La Ley de Responsabilidad Fiscal establece límites.  |
| Chile     | La Constitución reconoce la autonomía institucional de los municipios.   | Los principales impuestos locales son: impuesto territorial, patentes comerciales y permisos de circulación.   | La Ley Orgánica señala que son "corporaciones autónomas con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".   | El Fondo Común Municipal constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. Es un "mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país". Tiene la función de "garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento".  | Las municipalidades sólo pueden endeudarse si una ley así lo autoriza.   |
| Paraguay  | Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. | Corresponde a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que gravan la propiedad inmueble en forma directa. La recaudación es competencia de las municipalidades.  | Corresponde a la Municipalidad la representación del Municipio, la disposición y administración de sus bienes e ingresos, la prestación de los servicios públicos en general, y toda otra función que se derive de su objeto.   | Existen tres tipos de transferencias: las que provienen de los entes binacionales Itaipú y Yacyretá, en concepto de Royalties y compensaciones por territorio inundado; las que distribuyen parte de la recaudación del impuesto inmobiliario y las que distribuyen el producido de Juegos de Azar.   | La Constitución establece que es atribución de las municipalidades: "al acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional". La Ley Orgánica Municipal establece que las municipalidades pueden contratar empréstitos para fines específicos. La contratación de empréstitos por las municipalidades con la garantía del Estado Paraguayo requiere la aprobación del Congreso. |

## Continuación

| País     | Autonomía local   | Potestades tributarias  | Asignación de funciones   | Régimen de transferencias intergubernamentales   | Potestades de endeudamiento local  |
|----------|---|---|---|--|--|
| Uruguay  | Existe autonomía política a nivel de departamento. En el año 2010 se crean 89 alcaldías y se eligen los respectivos alcaldes.   | Recaudan impuestos a inmuebles urbanos, automotores y otros menores. También se cobran contribuciones, tasas y cargos al usuario. La Ley de Descentralización específica que los recursos de los futuros municipios serán de origen departamental y nacional.                                     | La asignación de funciones entre el nivel central y departamental es difuso. Las acciones de los gobiernos departamentales colaboran con los objetivos del gobierno nacional. Tienen competencia exclusiva en lo relacionado con el ámbito local. La Ley de Descentralización avanza en la definición del rol de los futuros municipios (creados en 2010) limitándose a los asuntos locales.  | Transferencias de suma fija globales. Incluyen el Fondo para el Desarrollo del Interior.   | Limitadas constitucionalmente. Requieren aprobación legislativa del órgano de control. La Ley de Descentralización no amplía estas potestades para los futuros municipios.   |
| Bolivia  | La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) de 2009 reconoce el Gobierno Municipal Autónomo.   | Las potestades tributarias, con carácter exclusivo de los gobiernos locales son: los impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, a la chicha con grado alcohólico, a las transferencias municipales de inmuebles y vehículos, y las tasas por servicios prestados y patentes. | Entre las funciones se encuentran aquellas relacionadas con el ámbito local (infraestructura, urbanismo, desarrollo local). En materia concurrente con otros niveles de gobierno, tiene responsabilidad sobre salud, educación, entre otras.  | El régimen de transferencias está constituido fundamentalmente por el Sistema de coparticipación tributaria, la distribución de los impuestos y patentes hidrocarbúricas y los recursos del Dialogo Nacional | De acuerdo con la Ley de Municipalidades, pueden celebrar contratos de empréstito, siempre que tengan la autorización previa del Concejo Municipal, con el voto afirmativo de dos tercios del total de sus miembros. Cuando la contratación de empréstitos por parte de las municipalidades comprometa las rentas generales del Estado, las que también incluyen las rentas municipales, se requerirá la autorización del Congreso Nacional. |
| Colombia | La Constitución Política establece que Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.  | Los municipios recaudan el impuesto predial y el que grava los ingresos de las actividades de industria y comercios.  | Entre las funciones exclusivas se encuentran todas aquellas directamente relacionadas con el ámbito local (infraestructura, urbanismo, desarrollo local, entre otras). En materia concurrente con otros niveles de gobierno, tiene responsabilidad sobre salud, educación, medioambiente, entre otras.  | El régimen de transferencias está constituido fundamentalmente por el Sistema General de Participaciones, cuyo objetivo es la educación, la salud y el agua y alcantarillado.                                | Se restringió la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. Por mandato constitucional, el endeudamiento de los gobiernos locales no puede exceder su capacidad de pago.   |
| Ecuador  | La Constitución establece que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales. | Las potestades tributarias se basan en la posibilidad de gravar la propiedad urbana y rural, los vehículos, las patentes, la transmisión de bienes; los espectáculos públicos y el juego  | Las principales funciones son: Dotación de agua potable y alcantarillado; construcción, mantenimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; recolección, procesamiento o utilización de residuos; control de construcciones; autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; servicio de cementerios; prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente; planificar y regular el tránsito y transporte terrestre. | La ley del 15% distribuye entre los gobiernos locales el 15% del presupuesto nacional, que se reparte en un 30% para las provincias y 70% para los municipios.   | El endeudamiento municipal con fondos externos requiere la garantía del Gobierno Nacional. Existen límites numéricos.  |

## Continuación

| País       | Autonomía local   | Potestades tributarias  | Asignación de funciones   | Régimen de transferencias intergubernamentales  | Potestades de endeudamiento local  |
|------------|---|---|---|---|--|
| Perú       | Según la Constitución Política, el gobierno local (municipalidades, provinciales y distritales), tiene autonomía política, administrativa y económica en los asuntos de su competencia.   | Las potestades tributarias se basan en la posibilidad de gravar los bienes muebles (fundamentalmente automotores) e inmuebles (urbanos y rurales); y aplicar contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal. | Entre las funciones exclusivas se encuentran todas aquellas directamente relacionadas con el ámbito local (infraestructura, urbanismo, desarrollo local, entre otras). En materia concurrente con otros niveles de gobierno, tiene responsabilidad sobre salud, educación, seguridad, medioambiente, entre otras.   | Compuesto básicamente por : (i) FONCOMUN ; (ii) Canon de impuestos sobre actividades extractivas y (iii) FOCAM (ntegrado por el producido de regalías hidrocarburíferas).   | Los gobiernos regionales y locales sólo pueden asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titular cuentas con el aval o garantía del Estado. Existen límites numéricos.  |
| Venezuela  | El artículo 178 de la Constitución establece que "Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la constitución y de la ley". | A los municipios se les faculta a recaudar los impuestos sobre actividades económicas (industria, comercio y servicios), sobre los inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, propaganda y publicidad.                              | Funciones exclusivas, en el ámbito territorial local, en materia de urbanismo, vialidad urbana, aseo urbano y domiciliario, alumbrado público, servicio de agua potable, alcantarillado, disposición de aguas servidas, policías, atención primaria salud, atención primera y segunda infancia, educación preescolar, entre otras. Las competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes nacionales.   | En la Constitución de 1999, en su artículo 167, se define el situado constitucional como "una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital. Un 20% del "situado Constitucional" que reciben los estados se debe transferir a los municipios. | La ley faculta a gobernaciones y alcaldías a realizar operaciones de crédito público interno. Deben ser aprobadas previamente por el consejo legislativo regional o concejo municipal, la aprobación del Presidente en Consejo de Ministros y, posteriormente, por la Asamblea Nacional. Estos entes no pueden realizar operaciones de crédito público externo.                      |
| Costa Rica | La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.   | Proponer a la Asamblea Legislativa los impuestos municipales (sobre patentes, bienes inmuebles y construcciones), así como establecer, tasas, contribuciones especiales, cánones y precios públicos.  | Las competencias exclusivas del nivel municipal están relacionadas con la prestación de servicios públicos, tales como: recolección de desechos sólidos, agua potable y alcantarillado y limpieza y barrido de calles. También tienen la responsabilidad exclusiva de la conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de la red vial cantonal. En materia de seguridad algunos municipios cuentan con policía propia | La ley 7755 "Control de partidas específicas a cargo del Presupuesto Nacional", determina un monto anual que es asignado a los municipios por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Asimismo, la Ley 8114 de "Simplificación y eficiencia Tributaria", crea el impuesto Único sobre combustibles", para inversión de infraestructura vial local                           | Los gobiernos municipales para endeudarse deben contar con la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal y la autorización de la Contraloría General de la República. El artículo 174 constitucional indica que la Ley hará mención de los casos en que las municipalidades necesitarán aprobación de la Asamblea Legislativa. |

## Continuación

| País        | Autonomía local  | Potestades tributarias   | Asignación de funciones   | Régimen de transferencias intergubernamentales  | Potestades de endeudamiento local   |
|-------------|--|--|---|---|---|
| El Salvador | Según la Constitución Política (Artículo 83 y Artículo 202), El Salvador cuenta con dos niveles de Gobierno: Nacional y Municipal.   | Proponer a la Asamblea Legislativa los impuestos locales (sobre el comercio, la industria, las actividades financieras y de servicios y la propiedad inmobiliaria). Los municipios pueden fijar Tasas y Contribuciones Especiales.       | Las competencias exclusivas del nivel municipal son el transporte público, agua potable y alcantarillado, recolección y tratamiento de residuos sólidos, mercados, rastros, lavaderos públicos, cementerios, construcción y mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas así como la planificación, regulación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural. Concurren con la nación en el financiamiento de la infraestructura en educación y salud, caminos terciarios, programas sociales, vivienda y urbanismo, medio ambiente, proyectos de infraestructura en cultura, recreación y deporte, proyectos de turismo y en la promoción de los derechos humanos. | La Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), establece un aporte anual del 7% de los ingresos corrientes netos del presupuesto anual del Estado.                                       | El endeudamiento municipal debe ser aprobado por el Concejo Municipal. El monto se establece de acuerdo al saldo de deuda pública existente sobre ingresos del ejercicio fiscal anterior, pero no podrá ser superior al 1.7 veces la relación que exista entre deuda pública municipal sobre ingresos operacionales del ejercicio fiscal anterior. La aprobación del endeudamiento requiere de la evaluación previa del Ministerio de Hacienda. |
| Guatemala   | Según la Constitución Política (Artículo 254), Guatemala cuenta con dos niveles de Gobierno: Nacional y Municipal.   | El Congreso de la República aprobó como único impuesto municipal el que grava los inmuebles. Las Municipalidades pueden crear y cobrar tasas por la prestación de servicios y contribuciones por las obras de infraestructura que creen. | Las funciones del municipio están directamente vinculadas con el territorio, dentro las que destacan: servicios públicos, infraestructura, desarrollo económico local, desarrollo urbano y gestión territorial. De forma concurrente coordina con otros niveles de gobierno los servicios de salud, educación, ambiente, y seguridad entre otros.   | La Constitución Política en su Artículo 257 establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un 10% para las Municipalidades del país.                             | Tienen potestad de endeudamiento en el mercado interno y externo previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas en el marco de la política de endeudamiento. Las reglas aplicables son: (i) no exceder el período de gobierno que la contrae y (ii) no comprometer las finanzas municipales y las finanzas públicas nacionales.  |
| Honduras    | Se establece en la legislación la Autonomía Local, entendida esta como la potestad de los Gobiernos Municipales para dotarse a sí mismos de normas propias y de gestionar sus respectivos intereses. | Los impuestos administrados por los municipios son a los bienes inmuebles, personal o vecinal, a la industria, comercio y servicios. Las municipalidades tienen la capacidad legal de crear tasas por servicios y contribuciones,        | En cuanto a las responsabilidades de los municipios, se identifican las siguientes: agua potable, cementerios, recolección de residuos sólidos y atención de aguas servidas en la salud y en el ambiente; mercados de consumo y producción; regulaciones básicas del ordenamiento territorial como en la construcción y el tránsito, entre otras actividades a su cargo.  | La Ley de Municipalidades indica que el estado transferirá anualmente a las municipalidades ingresos tributarios del Presupuesto General. Las transferencias efectuadas por la Empresa Nacional Portuaria a las municipalidades puerto. | El Artículo 8 de la Ley de Crédito Público especifica que la política de endeudamiento público le compete al Poder Ejecutivo, por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Planificación, Coordinación y Presupuesto, y del Banco Central de Honduras, debiendo guardar consistencia con la política monetaria, crediticia y cambiaria, aprobada por las autoridades competentes.  |

## Continuación

| País             | Autonomía local  | Potestades tributarias  | Asignación de funciones  | Régimen de transferencias intergubernamentales   | Potestades de endeudamiento local   |
|------------------|--|---|--|--|---|
| <b>México</b>    | La Constitución Política establece en el Artículo 115 el municipio libre.  | Los Municipios recaudan fundamentalmente los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y cobran tasas a los usuarios de los servicios públicos  | Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado, limpieza y recolección de residuos, abasto, cementerio, rastro, mantenimiento de la vía pública, y la seguridad pública (prevención y tránsito). También tienen facultades referidas al desarrollo urbano municipal y transporte.  | El régimen de transferencias intergubernamentales se sustenta en la Ley de Coordinación Fiscal (única para todos niveles de gobierno). El régimen de transferencias no condicionadas denominadas "participaciones". Adicionalmente, se establecen las aportaciones federales (transferencias condicionadas), como recursos que la Federación transfiere a los Municipios (salud, educación, infraestructura social, seguridad pública, entre otros conceptos). | El endeudamiento municipal está regulado por la Constitución Política, por las constituciones de los estados, la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes de hacienda municipal. El monto de endeudamiento por parte de un municipio es competencia de los congresos locales.   |
| <b>Nicaragua</b> | Según la Constitución Política (artículos 175 y 180), Nicaragua cuenta con tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Municipal. | La aprobación de impuestos municipales (inmobiliario y a las actividades comerciales fundamentalmente) es potestad exclusiva de la Asamblea Nacional Legislativa. El Consejo Municipal aprueba las tasas y contribuciones especiales. | El Gobierno Municipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes: realizar la limpieza pública por medio de la recolección, tratamiento la eliminación de charcas, coordinar con los organismos correspondientes y disposición de los desechos sólidos, realizar el drenaje pluvial y la 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. | El artículo 177 de la Constitución Política, establece la obligatoriedad del Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Esta obligación se cumple a través de la aprobación de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios que se ha venido incrementando el porcentaje hasta llegar al 10% del presupuesto.   | Se faculta a las Municipalidades a celebrar préstamos con la aprobación de los Concejos Municipales, El Ministerio de Hacienda es el que fija la política y estrategia de endeudamiento a la cual están sujetos todas las entidades del sector público<br>Los créditos que excedan al periodo del gobierno municipal serán sometidos a consulta pública |
| <b>Panamá</b>    | Según la Constitución Política (artículos 222 y 229), Panamá cuenta con dos niveles de Gobierno: Nacional y Municipal (Distritos).   | Establecer impuestos sobre las actividades industriales, comerciales o lucrativas. Fijar contribuciones, rentas, derechos y tasas por la prestación de servicios municipales.   | Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad entre los principales están: acueductos, comercialización de electricidad, ordenamiento territorial, tránsito vehicular, transporte público, manejo residuos sólidos, aseo urbano, cementerios etc. Además cooperará con la salubridad pública, atención primaria de la salud y la prestación de servicios sociales.   | La Ley da potestades al Ministerio de Finanzas para definir el monto en función de las necesidades municipales. Las transferencias subsidian a 54 de los 75 Municipios, el cual se asigna en forma discrecional.   | Los Municipios podrán contratar empréstitos previa autorización del Órgano Ejecutivo, Para la contratación de empréstitos deberán tener la aprobación del Ministerio de Planificación y Política Económica. .   |

### **III.B. Órganos del gobierno municipal**

En general, las municipalidades tienen un Poder Ejecutivo (Intendente, Alcalde) y un Poder Legislativo (Consejo Deliberante). La organización del Consejo Deliberante difiere en función, principalmente, del tamaño (población) de la municipalidad.

### **III.C. Forma de elección de las autoridades municipales**

En todos los países los Intendentes son elegidos por el voto popular. En algunos países se trata de un fenómeno político reciente. Por ejemplo, en Paraguay se votan las autoridades municipales desde 1993. En Uruguay la primera elección de autoridades municipales se realizó en 2010, dado que el tercer nivel de gobierno (municipal) se creó por ley de 2009. La duración del período es, en general, de cuatro años (5 en Bolivia, Panamá y Paraguay; y 3 en los casos de México y El Salvador).

Los Consejos Deliberantes son elegidos también por la vía del voto. La duración del período es de tres, cuatro o cinco años, renovándose – en muchos casos- por mitades.

Estas normas están en constante evolución. Así por ejemplo, puede citarse las reformas constitucionales de Venezuela (2007), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), la Ley de Descentralización (creación de municipios) de Uruguay (2009) y la reciente reforma electoral de Costa Rica (con vigencia en 2016).

### **III.D. Participación ciudadana**

En muchos países se han incorporado en los últimos años mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones fiscales (en algunos países están incluidos en la constitución política). Se distinguen mecanismos de participación directa (como son el referéndum, consultas e iniciativas populares) y a través de órganos consultivos de participación (consejos de participación y control ciudadano). El presupuesto participativo es un instrumento de utilización reciente en varios países, p.ej. Argentina, Brasil y Perú. La Tabla 9 muestra una síntesis de estos mecanismos en cada país.



**Tabla 9: Mecanismos de participación ciudadana**

| País               | Formas de participación ciudadana prevista en la normativa   |   |
|--------------------|--|---|
|                    | Referéndum, audiencia pública, consulta y/o iniciativa popular   | Órganos consultivos y otras formas de participación ciudadana   |
| <b>Argentina</b>   | Referéndum, iniciativa y consulta popular: previsto en la Constitución Nacional, Constituciones provinciales y Leyes Orgánicas de Municipalidades de cada provincia. | El presupuesto participativo no está contemplado en las normas fundamentales pero se ha introducido como práctica en varias municipalidades.  |
| <b>Brasil</b>      | Referéndum e iniciativa popular: previsto en la Constitución Nacional y en el Estatuto de las Ciudades.  | El presupuesto participativo está implementado en varias municipalidades.   |
| <b>Chile</b>       |  | La ley orgánica constitucional de municipalidades establece que en cada municipalidad existirá un consejo económico y social comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada.   |
| <b>Paraguay</b>    | Por tradición la participación ciudadana es muy escasa.  |   |
| <b>Uruguay</b>     | Referéndum e iniciativa: contemplado en la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009.                                   |   |
| <b>Bolivia</b>     |  | Se establecen los comités de vigilancia (Ley de Participación Popular) para facilitar la participación y control ciudadano.   |
| <b>Colombia</b>    |  | Están previstas en la Ley N° 136 las Juntas de Acción Local y las Juntas Administradoras Locales como figuras de participación ciudadana.   |
| <b>Ecuador</b>     |  | La Constitución Política crea el "Consejo de Participación Ciudadana y Control Social" con el objeto de promover e incentivar los derechos a la participación y control ciudadano.  |
| <b>Perú</b>        |  | La Ley Orgánica de Municipalidades crea el Consejo de Coordinación Local Distrital con representación de comunidad. Esta ley también establece el presupuesto participativo.  |
| <b>Venezuela</b>   |  | La Constitución Política crea el Consejo Local de Planificación Pública con representación vecinal. También en abril de 2006, se crea la Ley de Consejos Comunales, promoviendo a través de estos la participación ciudadana.                               |
| <b>Costa Rica</b>  | Plebiscito, referéndum y cabildos: previstos en el Código Municipal.   |   |
| <b>El Salvador</b> | Consulta popular: previsto en el Código Municipal aprobado en el 2005.   | El Código Municipal establece nuevos mecanismos tales como planes participativos de inversión y comités de desarrollo local.  |
| <b>Guatemala</b>   | Consulta popular: previsto en el Código Municipal.   | El Código Municipal prevé espacios de actuación de la comunidad a través de asociaciones comunitarias, alcaldías comunitarias o auxiliares y concejos asesores. La Ley de Concejos de Desarrollo urbano y Rural prevé el Sistema de Concejos de Desarrollo. |
| <b>Honduras</b>    | La Ley de Municipios prevé la figura de plebiscito y cabildo abierto.  | La Ley de Municipios contempla al Consejo de Desarrollo Municipal con representación de la comunidad.   |
| <b>México</b>      | Sesiones públicas previsto en la legislación de cada Estado y Ley Orgánica Municipal .   | La normativa de cada estado prevé comités de planeación para el desarrollo local y consejos de protección civil.  |
| <b>Nicaragua</b>   | Cabildos municipales: la Ley de Municipios de 1997 prevé instancias de participación ciudadana.  | La Ley de participación ciudadana contempla los Consejos locales de desarrollo. Alternativamente, por Decreto presidencial fueron creados en 2007 los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano como órganos de participación ciudadana.                     |
| <b>Panamá</b>      | Referéndum, iniciativa y plebiscito: contemplados en la Constitución Política, el Código Municipal y el Código Electoral.  | La Constitución Política contempla representación ciudadana en las Juntas Comunales.  |

### III.E. Coordinación con otros niveles de gobierno

La existencia de varios niveles de gobierno requiere por un lado que las responsabilidades fiscales estén claramente determinadas y, por otro lado, que exista coordinación. En general los gobiernos nacionales tienen un organismo específico para tratar los asuntos municipales.

Además de la coordinación general existen las sectoriales en los casos de facultades concurrentes de gastos (educación, salud, asistencia social) y de imposición de tributos. Se observan en los diferentes países, diversos organismos pertenecientes al gobierno central que tienen responsabilidades de coordinación con el nivel municipal de gobierno. La Tabla 10 muestra las particularidades de cada país.

**Tabla 10: Coordinación con otros niveles de gobierno**

| País        | Coordinación con otros niveles de gobierno   |
|-------------|--|
| Argentina   | A nivel nacional, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior es la encargada de entender en las cuestiones locales y en la asistencia técnica a los municipios para la modernización de los sistemas administrativos y el fortalecimiento de la gestión. La coordinación entre el nivel provincial y municipal de gobierno se define en cada provincia (en general con los Ministerios de Gobierno y/o de Economía y/o con las Jefaturas de Gabinete).   |
| Brasil      | La problemática local es coordinada con otros niveles de gobierno a través de los programas que se ejecutan en los distintos ministerios del gobierno central (por ejemplo, el Ministerio de Planeamiento, el Ministerio de Integración Nacional, entre otros). Existe un Plan Plurianual (PPA) que articula los distintos proyectos de largo plazo con el Presupuesto Anual.  |
| Chile       | La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, es el área que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo la gestión de los gobiernos subnacionales -Regionales y Municipales- en su capacidad para articular territorialmente políticas, planes, programas y actores públicos y privados integrando la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de éstos. A su vez es responsable de analizar, monitorear y evaluar el desarrollo territorial, el proceso de descentralización y el desempeño de los gobiernos subnacionales. Cuenta además con un sistema nacional de indicadores municipales (SINIM).  |
| Paraguay    | La Unidad Técnica de Descentralización, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda de Paraguay, es el responsable de apoyar el fortalecimiento del proceso de descentralización administrativa y financiera de las competencias y recursos hacia los Gobiernos Subnacionales, con la participación de los sectores interesados (Gobierno Nacional, Gobiernos Subnacionales, Organizaciones Cívicas y ONGs).  |
| Uruguay     | La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente del Poder Ejecutivo, asiste en la planificación de las políticas de descentralización ejecutadas por los gobiernos departamentales. Asimismo, el art. 230 de la ley orgánica contempla la participación de una Comisión Sectorial (integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de Ministros competentes), que propondrá planes de descentralización.   |
| Bolivia     | A nivel del gobierno central las relaciones políticas están a cargo del Ministerio de Autonomía, en tanto que el tratamiento de los temas financieros se encuentra distribuido entre varios actores: Vice Ministerio de Tesoro y Crédito Público; Vice Ministerio de Contaduría y Presupuesto, entre otros.  |
| Colombia    | El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene a su cargo la ejecución del Programa de Desarrollo Territorial Sostenible, que promueve la Gestión Pública Territorial a través de la elaboración de diferentes herramientas orientadas a fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales suministrando guías, metodologías y manuales que son de interés general. A su vez la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es una agencia gubernamental que tiene la misión de prestar asesoría y acompañamiento a los Departamentos, Distritos y Municipios colombianos en temas financieros, tributarios y fiscales territoriales.  |
| Ecuador     | El Consejo Nacional de Modernización del Estado, que luego se fusionó con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es una institución con responsabilidad en la coordinación intergubernamental. La Constitución de 2008 determina que se creará un organismo técnico para administrar el Sistema Nacional de Competencias. Ese organismo está considerado en la propuesta de Ley del Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomías (COOTAD) que actualmente está siendo discutido en la Asamblea Nacional. Ese organismo técnico se denominará "Consejo Nacional de Competencias" y como surge de la Constitución sus funciones son de coordinación intergubernamental.  |
| Perú        | A nivel del gobierno central, la Secretaría de Descentralización regula la transferencia de funciones a los niveles inferiores de gobierno. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) administra el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), que es un fondo concursable cuyo objetivo principal es cofinanciar proyectos de inversión pública con impacto en la reducción de la pobreza. Adicionalmente los ministerios sectoriales son responsables de la gestión de importantes programas dirigidos a las regiones y los gobiernos locales (por ejemplo, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, (FONCODES, 2001), dentro del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social). En el Congreso el tema es competencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado y los Gobiernos Locales. La Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza es un ámbito de interacción intergubernamental. |
| Venezuela   | La Constitución establece la creación del Consejo Federal de Gobierno CFG, como el órgano de coordinación entre el ejecutivo Nacional con los gobiernos estatales y municipales. Recientemente, el 22 de febrero de 2010, se aprueba la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (G.O.E. N° 5.963. La Secretaría es el órgano administrador y ejecutor de este Consejo Federal, que tendrá entre sus funciones la de coordinación con otros niveles de gobierno. Por su parte, la Constitución, artículo N° 166, establece la creación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, a los fines de la coordinación y planificación de las políticas públicas y los planes de inversión en el estado.   |
| Costa Rica  | A nivel del gobierno central, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) brinda asistencia técnica directa y a través de programas de cooperación a las municipalidades, así como apoyo financiero, mediante la asignación de crédito municipal, con montos muy limitados. Igualmente el Ministerio de Planificación Nacional mantiene vínculos de coordinación con las municipalidades apoyándolas en diferentes necesidades que presentan; principalmente en Planificación Urbana y Territorial.  |
| El Salvador | Con el fin de fortalecer los Gobiernos Locales y garantizar a la sociedad civil la prestación de los servicios públicos municipales, de manera oportuna, eficiente y eficaz, fue decretada la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), contenida en el Decreto Legislativo No. 616, del 4 de Marzo de 1987, Publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo 294, del 17 de Marzo de 1987. El ISDEM tiene como objetivo básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las municipalidades, con la finalidad de capacitar a las municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.   |
| Guatemala   | El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) es institución estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada con la finalidad de apoyar el desarrollo económico y social de los municipios. El INFOM tiene dos grandes objetivos: i) fortalecer el nivel administrativo, financiero y técnico de las autoridades, funcionarios y empleados municipales, ii) modernizar la administración, organización y procedimientos administrativos para fortalecer la capacidad de gestión administrativa y financiera que permita incrementar la facturación y cobranza de los tributos municipales procurando el autofinanciamiento de los servicios públicos municipales.  |
| Honduras    | A nivel del gobierno central, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina con los gobiernos municipales la ejecución del presupuesto nacional y las transferencias de capital. En ese orden y de acuerdo a las responsabilidades sectoriales con los ministerios de Estado que desarrollan programas territoriales de carácter social como educación y salud; asimismo con los fondos sociales para los programas de infraestructura.   |
| México      | El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), dependiente de la Secretaría de Hacienda establece el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas. Tiene facultades para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir lineamientos en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, entre la Federación y las Entidades Federativas. Por otro lado el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene por objeto fomentar las relaciones intergubernamentales.   |
| Nicaragua   | El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INFOM) es una institución autónoma del Gobierno Nacional, que brinda asistencia técnica directa y a través de programas de cooperación a las municipalidades, así como apoyo financiero, mediante la asignación de crédito. El Nuevo Fise (Fondo de inversión Social para Emergencias) tiene por objeto contribuir al desarrollo de capacidades locales para la gestión eficaz y eficiente de los procesos de inversión municipal, facilitar a las comunidades pobres y grupos vulnerables el acceso a los servicios básicos universales y de protección social, entre otras.  |
| Panamá      | Las relaciones interinstitucionales con los municipios se establecen en tres niveles. En el primer nivel con gobierno central coordina la prestación de servicios o normativas de aplicación territorial, a través de los Ministerios de Salud, la Autoridad del Medio Ambiente, el Ministerio de Obras Públicas, entre otros. En el segundo nivel interactúa con el Consejo Provincial en el que se destacan la ejecución de programas y proyectos de carácter provincial, pero con acción municipal. El tercer nivel está relacionado a los procesos de coordinación directamente vinculados a las relaciones interinstitucionales del municipio.  |

### III.F. Control de las municipalidades

Como uno de los requerimientos del modelo de finanzas locales es que los votantes estén bien informados sobre el desempeño municipal, es importante el tipo de control al que las municipalidades están sujetas y el tipo de información que proveen al electorado. El control es diferente entre países pero con algunos rasgos comunes: las municipalidades tienen sus propios organismos de control (concejos municipales), los gobiernos intermedios tienen organismos de control de sus municipalidades en los aspectos legales y contables, y el gobierno nacional tiene control sobre temas específicos, p.ej. el endeudamiento (en varios países existe un control contable y de legalidad administrativa por parte de la Contraloría General de la Nación). En general estos controles no llegan al votante común por su complejidad, retraso, forma de presentación, y énfasis en aspectos alejados de la gestión y de los resultados de la gestión. La falta de información detallada y transparente sobre el desempeño de los municipios muchas veces conspira contra el objetivo de ejercer un efectivo control. En los últimos tiempos se ha agregado el control de la gestión de los gastos e impuestos a través de los instrumentos del e-government que no tienen aun un desarrollo muy amplio en la región, pero que puede ser un instrumento muy poderoso en el futuro. El mecanismo más importante de control es el voto en las urnas que ha sido adoptado por todos los países para el nivel municipal. Son también importantes y de utilización incipiente las distintas formas de participación ciudadana.

### III.G. Coordinación con instituciones no gubernamentales

En casi todos los países se han creado en los últimos años instituciones que nuclean a las municipalidades. Son foros cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional y el mejor funcionamiento de los gobiernos municipales. Un detalle de estas instituciones se presenta en la Tabla 11.

**Tabla 11: Instituciones de coordinación municipal**

| País      | Institución   | Descripción  |
|-----------|---|--|
| Argentina | Federación Argentina de Municipios (FAM)                        | Es una entidad pública no estatal que tiene como objetivo promover la defensa de los municipios del país a través de diversas funciones, como por ejemplo, representar a los municipios asociados ante los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Nación, autoridades provinciales y organismos extranjeros.  |
| Brasil    | Asociación Brasileña de Municipios (ABM)                        | Es una entidad de representación político-institucional de los municipios brasileños. Se trata de una asociación civil nacional sin fines de lucro, con sede en Brasilia. Tiene como objetivo la cooperación entre los municipios, así como con otras entidades similares, el Estado Federal e instituciones internacionales. Cuenta con un Consejo cuyos miembros tienen representación de cada estado en todo el territorio nacional. A través de ellos se canalizan las necesidades y demandas locales. |
| Chile     | Asociación Chilena de Municipalidades                           | Es una entidad política/técnica que agrupa a los municipios del país. Su misión es la de representar a los municipios ante organismos públicos, privados, regionales e internacionales. Tiene como objetivo apoyar política y técnicamente a sus asociados en la profundización de la democracia, la descentralización, el mejoramiento y modernización de la gestión municipal.   |
| Paraguay  | Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)    | Es la Asociación de carácter nacional de las municipalidades del país, en conformidad con el art. 171 de la Constitución Nacional, de utilidad pública y sin fines de lucro. Tiene como finalidad promover programas de asistencia en cuanto a cooperación técnica, recursos humanos y financieros, desde los municipios de mayor capacidad hacia los de menor capacidad de ingresos.  |
| Uruguay   | Congreso Nacional de Intendentes (CNI)                          | CNI está institucionalizado en la Constitución reformada de 1997. Está integrado por los titulares del ejecutivo en cada departamento y tiene como finalidad coordinar las políticas de los gobiernos departamentales.   |
| Bolivia   | Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) | La Federación es la máxima instancia del movimiento asociativo municipal. Representa a todos los gobiernos municipales del país y trabaja para alcanzar la plena autonomía municipal. Surgió con la conformación de las asociaciones de municipios en cada departamento y de la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL). Tiene por objeto constituir una instancia representativa que fuera interlocutora ante el Gobierno nacional y velara por la autonomía municipal.                              |

## Continuación

| País        | Institución  | Descripción  |
|-------------|--|--|
| Colombia    | Federación Colombiana de Municipios (FCM)                                  | Es la institución de carácter gremial, privada y sin ánimo de lucro que representa a los municipios, distritos y sus asociaciones en la formulación, concertación y evaluación de políticas públicas. Defiende y promueve la descentralización, la autonomía, la democracia y la gobernabilidad local.   |
| Ecuador     | Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)                           | Es una institución de derecho público, autónoma, con patrimonio propio, creada en 1940 y reconocida por la Ley Orgánica Municipal en 1966. Es una organización que realiza propuestas municipales ante el Gobierno Central e instituciones nacionales e internacionales que tienen relación con los gobiernos locales.   |
| Perú        | Asociación de municipalidades del Perú                                     | Es una asociación civil de carácter privado que agrupa a las municipalidades provinciales y distritales representadas por sus alcaldes, quienes conforman la institución durante su mandato. Tiene por objeto velar por la defensa y consolidación de la autonomía y las competencias municipales. Otra organización similar es la asociación nacional de alcaldes distritales del Perú.                                       |
| Venezuela   | Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE)                                | Es una asociación de carácter privado y voluntario (creada en 1996). Tiene por objeto abordar la problemática municipal. En particular puede mencionarse asuntos económicos, políticos y de gestión referidos a los gobiernos locales.   |
| Costa Rica  | Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)                                 | Es el ente que reúne y representa políticamente a las municipalidades de todo el país. Tiene por objeto impulsar la descentralización política administrativa, fortaleciendo a los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos. Promover y desarrollar acciones de apoyo tendientes a lograr una mejor gestión municipal de creciente equidad, transparencia y eficiencia. |
| El Salvador | Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)    | Es una asociación gremial de derecho privado y utilidad pública, sin fines de lucro ni partidista que asocia a las municipalidades de El Salvador y cuya misión es promover, fortalecer y defender propositiva y proactivamente la autonomía y competencias municipales.   |
| Guatemala   | Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) | Entidad privada, no lucrativa, creada para otorgar servicio exclusivo a las municipalidades y defender sus intereses. Los objetivos estratégicos son: (i) • defender la autonomía e intereses municipales; (ii) • desarrollar una institucionalidad efectiva y sostenible de la asociación; y (iii) fortalecer el asociativismo municipal.   |
|             | Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI)        | Es una asociación de carácter gremial, privada, no lucrativa, apolítica y no religiosa, con personalidad jurídica. Su objetivo es fortalecer y contribuir en la capacitación de gestión de las municipalidades indígenas, buscando alternativas para elevar su nivel de eficiencia en la administración, servicios y orientación del desarrollo integral de los habitantes del municipio                                       |
| Honduras    | Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)                               | Entidad civil representativa a nivel nacional, con fines no lucrativos y no partidistas. La integran los 298 alcaldes y alcaldesas del país, representantes de su municipio. Esta asociación promueve la autonomía municipal e impulsa la descentralización.   |
| México      | Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC)                          | Es una institución que agrupa gobiernos municipales mexicanos . Tiene por objetivos promover el fortalecimiento y el desarrollo de los municipios, así como el respeto a los derechos humanos y a la ecología, además de impulsar la vida democrática.   |
|             | Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC)                 | Es una asociación que agrupa las autoridades locales de México, que tiene la finalidad de trabajar en el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de la gestión de gobiernos municipales.  |
|             | Federación Nacional de Municipios de México A. C. (FENAMM)                 | Es una organización de interés público y sin fines de lucro creada para impulsar la modernización institucional, jurídica, hacendaria, política y administrativa de los ayuntamientos, así como para promover el desarrollo económico de los municipios y las regiones del país.   |
|             | Nacional de Municipios de México (CONAMM)                                  | Conformada por las tres asociaciones precedentes. Tiene como objetivo representar al bloque de presidentes municipales y Municipios de México ante las diferentes entidades gubernamentales, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación   |
| Nicaragua   | Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)                             | Es una Asociación de Municipios que defiende y representa los intereses de los gobiernos locales. Su misión es proteger la autonomía política, administrativa y financiera de los Municipios, promover la definición e implementación de la descentralización y del desarrollo local, con la finalidad de desarrollar las capacidades y defender los intereses de sus asociados.   |
| Panamá      | Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)                                 | Es una organización regional sin fines de lucro integrada por las municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamericanas, ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales. Su propósito es trabajar en defensa de la autonomía, el fortalecimiento municipal y los principios democráticos de sus comunidades.   |

## IV. Descripción y análisis de responsabilidades municipales del gasto

### IV.A. Responsabilidad de gasto de los distintos niveles de gobierno

La asignación de las responsabilidades de gasto a los distintos niveles de gobierno difiere entre países, con algunos rasgos comunes. En general hay gastos asignados con exclusividad a cada nivel (Defensa y Relaciones exteriores al gobierno central, Servicios urbanos a las municipalidades,

seguridad interior al nivel intermedio) y otros en los que las facultades son concurrentes (salud, educación, asistencia social, en los que participan los tres niveles).

Existen diferencias en cuanto a las responsabilidades de gasto de los gobiernos municipales para una misma función. Por ejemplo, el alcance de las responsabilidades en materia de salud no es igual en todos los países. En general, consiste en la asistencia primaria (centros de salud). Sin embargo, en algunos municipios de Argentina, existen hospitales de mayor complejidad administrados a nivel municipal. De igual forma, las responsabilidades locales en materia de educación son heterogéneas. En la Argentina muy pocos municipios proveen los servicios de educación primaria y/o secundaria. En cambio, en Chile, proveen educación básica e infraestructura escolar). Estas observaciones pueden extenderse a todas las funciones de gasto en cada país.

#### **IV.B. Importancia relativa del gasto municipal**

La distinta jerarquía territorial de los bienes y la asignación constitucional y legal de responsabilidades a cada nivel de gobierno, determinan la estructura vertical del gasto público; o sea, cuánto gasta el gobierno nacional, cuánto los gobiernos intermedios y cuánto los gobiernos municipales. La estructura vertical del sector público se presenta, en todos los casos, como una pirámide invertida. La base, relativamente pequeña, corresponde a las municipalidades; la cúspide, relativamente más amplia corresponde al gobierno nacional. En todos los casos hay una participación relativa mayor del gobierno central, pero la estructura del sector subnacional es variable. Hay casos en los que el nivel intermedio no tiene funciones fiscales o son mínimas (Chile, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Una situación particular es Uruguay que recién en el 2010 crea el tercer nivel con 89 alcaldías.

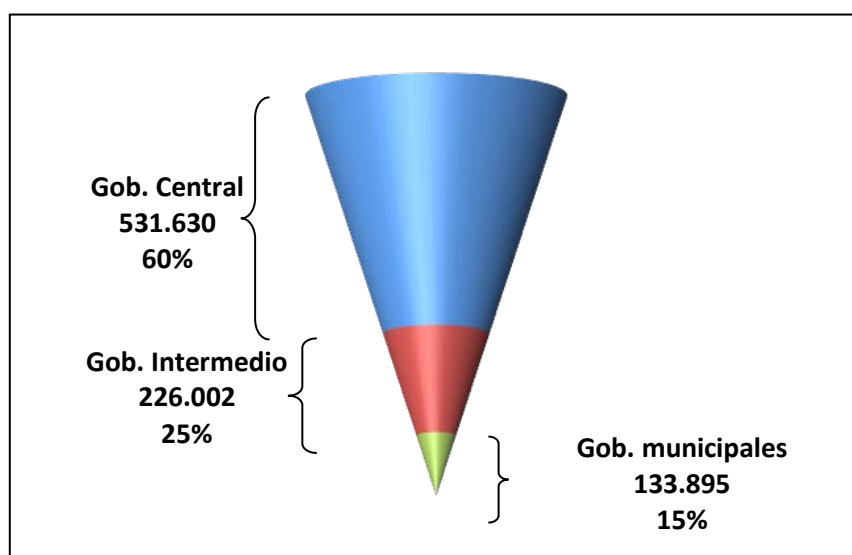
La Tabla 12 y el Gráfico 2 muestran la estructura del gasto consolidado de los tres niveles de gobierno. En promedio, la participación del nivel municipal de gobierno en el gasto total consolidado es del 15%, siendo Panamá el país que presenta la menor participación del sector público local (2,6%) y Colombia el mayor (con el 27,4%). A su vez, los países federales muestran una participación promedio del gasto municipal en el total (14,6%) inferior a los países unitarios (18%).

**Tabla 12: Estructura vertical de gasto consolidado. (\*)**

| País                        | Gasto Público (en millones de dólares) |                   |                |                | Participación (%) |                   |               |            |
|-----------------------------|--|-------------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|---------------|------------|
|                             | Gob. Central                           | Gobs. Intermedios | Gobs. Locales  | Total          | Gob. Central      | Gobs. Intermedios | Gobs. Locales | Total      |
| <b>América del Sur</b>      | <b>397,799</b>                         | <b>166,229</b>    | <b>114,937</b> | <b>678,965</b> | <b>58.6</b>       | <b>24.5</b>       | <b>16.9</b>   | <b>100</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>295,717</b>                         | <b>143,670</b>    | <b>93,708</b>  | <b>533,095</b> | <b>55.5</b>       | <b>27.0</b>       | <b>17.6</b>   | <b>100</b> |
| Argentina                   | 29,337                                 | 24,274            | 4,957          | 58,569         | 50.1              | 41.4              | 8.5           | 100        |
| Brasil                      | 239,526                                | 119,355           | 83,466         | 442,348        | 54.1              | 27.0              | 18.9          | 100        |
| Chile                       | 20,594                                 | 0                 | 4,506          | 25,101         | 82.0              | 0.0               | 18.0          | 100        |
| Paraguay                    | 1,246                                  | 40                | 140            | 1,426          | 87.4              | 2.8               | 9.8           | 100        |
| Uruguay                     | 5,014                                  | 0                 | 638            | 5,652          | 88.7              | 0.0               | 11.3          | 100        |
| <b>Región andina</b>        | <b>102,081</b>                         | <b>22,559</b>     | <b>21,229</b>  | <b>145,869</b> | <b>70.0</b>       | <b>15.5</b>       | <b>14.6</b>   | <b>100</b> |
| Bolivia                     | 2,761                                  | 572               | 584            | 3,917          | 70.5              | 14.6              | 14.9          | 100        |
| Colombia                    | 18,171                                 | 5,267             | 8,840          | 32,278         | 56.3              | 16.3              | 27.4          | 100        |
| Ecuador                     | 4,724                                  | 374               | 1,331          | 6,429          | 73.5              | 5.8               | 20.7          | 100        |
| Perú                        | 11,148                                 | 3,042             | 2,268          | 16,458         | 67.7              | 18.5              | 13.8          | 100        |
| Venezuela                   | 65,277                                 | 13,304            | 8,207          | 86,788         | 75.2              | 15.3              | 9.5           | 100        |
| <b>América Central</b>      | <b>20,569</b>                          | <b>8</b>          | <b>2,233</b>   | <b>22,810</b>  | <b>90.2</b>       | <b>0.0</b>        | <b>9.8</b>    | <b>100</b> |
| Costa Rica                  | 3,908                                  | 0                 | 245            | 4,153          | 94.1              | 0.0               | 5.9           | 100        |
| El Salvador                 | 3,258                                  | 0                 | 325            | 3,583          | 90.9              | 0.0               | 9.1           | 100        |
| Guatemala                   | 4,797                                  | 0                 | 865            | 5,662          | 84.7              | 0.0               | 15.3          | 100        |
| Honduras                    | 2,915                                  | 0                 | 461            | 3,375          | 86.4              | 0.0               | 13.6          | 100        |
| Nicaragua                   | 1,260                                  | 8                 | 217            | 1,485          | 84.8              | 0.5               | 14.6          | 100        |
| Panamá                      | 4,432                                  | 0                 | 120            | 4,552          | 97.4              | 0.0               | 2.6           | 100        |
| <b>México</b>               | <b>113,262</b>                         | <b>59,765</b>     | <b>16,726</b>  | <b>189,752</b> | <b>59.7</b>       | <b>31.5</b>       | <b>8.8</b>    | <b>100</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>531,630</b>                         | <b>226,002</b>    | <b>133,895</b> | <b>891,527</b> | <b>59.6</b>       | <b>25.3</b>       | <b>15.0</b>   | <b>100</b> |
| Países Federales            | 447,402                                | 216,698           | 113,356        | 777,457        | 57.5              | 27.9              | 14.6          | 100        |
| Países Unitarios            | 84,228                                 | 9,304             | 20,539         | 114,070        | 73.8              | 8.2               | 18.0          | 100        |

(\*) El año seleccionado es 2005 para Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Colombia y México, 2006 para el Perú, Ecuador y Brasil y Bolivia; 2007 para Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

**Gráfico 2: Estructura vertical del gasto público (millones de dólares).**



El gasto municipal, total y por habitante, varía entre países en función del tamaño del sector público consolidado y de la participación de las municipalidades. El resumen por países se presenta en la Tabla 13. El gasto público municipal per cápita promedio es de 261 dólares. En los países federales es de 320 dólares, valor que más que duplica al de los países unitarios (130 dólares). El valor más alto se observa en Brasil (454 dólares) y el más bajo en Paraguay (24 dólares por habitante). En términos del PBI, el gasto público local promedio representa el 4,7%, con marcadas diferencias entre regiones y países. En un extremo, en América del Sur alcanza el 6 % y,

en el otro, en la región de América Central es de 1,9% del PBI. Entre países, en Panamá es del 0,7%, mientras que en Brasil es once veces ese valor (7,6% del PBI).

**Tabla 13: Gasto total municipal por país.  
En dólares per cápita y en términos del PBI. (\*)**

| País                        | Gasto (en % del PBI) |                   |               |             | Gasto per cápita (dólares por hab.) |                   |               |              |
|-----------------------------|----------------------|-------------------|---------------|-------------|-------------------------------------|-------------------|---------------|--------------|
|                             | Gob. Central         | Gobs. Intermedios | Gobs. Locales | Total       | Gob. Central                        | Gobs. Intermedios | Gobs. Locales | Total        |
| <b>América del Sur</b>      | <b>20.6</b>          | <b>8.6</b>        | <b>6.0</b>    | <b>35.2</b> | <b>1,078.9</b>                      | <b>450.8</b>      | <b>311.7</b>  | <b>1,841</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>20.8</b>          | <b>10.1</b>       | <b>6.6</b>    | <b>37.5</b> | <b>1,192.4</b>                      | <b>579.3</b>      | <b>377.8</b>  | <b>2,149</b> |
| Argentina                   | 16.1                 | 13.3              | 2.7           | 32.2        | 760.2                               | 629.0             | 128.5         | 1,518        |
| Brasil                      | 21.8                 | 10.9              | 7.6           | 40.3        | 1,301.7                             | 648.6             | 453.6         | 2,404        |
| Chile                       | 17.4                 | 0.0               | 3.8           | 21.2        | 1,266.0                             | 0.0               | 277.0         | 1,543        |
| Paraguay                    | 16.6                 | 0.5               | 1.9           | 19.0        | 211.2                               | 6.9               | 23.7          | 242          |
| Uruguay                     | 31.7                 | 0.0               | 4.0           | 35.7        | 1,547.1                             | 0.0               | 196.8         | 1,744        |
| <b>Región andina</b>        | <b>20.0</b>          | <b>4.4</b>        | <b>4.2</b>    | <b>28.6</b> | <b>845.8</b>                        | <b>186.9</b>      | <b>175.9</b>  | <b>1,209</b> |
| Bolivia                     | 24.1                 | 5.0               | 5.1           | 34.2        | 286.8                               | 59.4              | 60.7          | 407          |
| Colombia                    | 12.5                 | 3.6               | 6.1           | 22.1        | 423.7                               | 122.8             | 206.1         | 753          |
| Ecuador                     | 11.4                 | 0.9               | 3.2           | 15.5        | 354.6                               | 28.1              | 99.9          | 483          |
| Perú                        | 13.2                 | 3.6               | 2.7           | 19.5        | 407.2                               | 111.1             | 82.8          | 601          |
| Venezuela                   | 28.7                 | 5.8               | 3.6           | 38.1        | 2,375.3                             | 484.1             | 298.6         | 3,158        |
| <b>América Central</b>      | <b>17.3</b>          | <b>0.0</b>        | <b>1.9</b>    | <b>19.2</b> | <b>516.0</b>                        | <b>0.2</b>        | <b>56.0</b>   | <b>572</b>   |
| Costa Rica                  | 14.9                 | 0.0               | 0.9           | 15.8        | 890.3                               | 0.0               | 55.8          | 946          |
| El Salvador                 | 16.0                 | 0.0               | 1.6           | 17.6        | 567.2                               | 0.0               | 56.6          | 624          |
| Guatemala                   | 13.9                 | 0.0               | 2.5           | 16.4        | 359.2                               | 0.0               | 64.8          | 424          |
| Honduras                    | 23.7                 | 0.0               | 3.7           | 27.4        | 386.7                               | 0.0               | 61.1          | 448          |
| Nicaragua                   | 23.1                 | 0.1               | 4.0           | 27.2        | 225.2                               | 1.4               | 38.8          | 265          |
| Panamá                      | 22.5                 | 0.0               | 0.6           | 23.1        | 1,367.0                             | 0.0               | 37.0          | 1,404        |
| <b>México</b>               | <b>14.0</b>          | <b>7.4</b>        | <b>2.1</b>    | <b>23.4</b> | <b>1,089.6</b>                      | <b>575.0</b>      | <b>160.9</b>  | <b>1,825</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>18.6</b>          | <b>7.9</b>        | <b>4.7</b>    | <b>31.2</b> | <b>1,037.3</b>                      | <b>441.0</b>      | <b>261.3</b>  | <b>1,740</b> |
| Países Federales            | 19.3                 | 9.4               | 4.9           | <b>33.6</b> | 1,263.7                             | 612.1             | 320.2         | <b>2,196</b> |
| Países Unitarios            | 15.5                 | 1.7               | 3.8           | <b>21.0</b> | 531.5                               | 58.7              | 129.6         | <b>720</b>   |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

#### IV.C. Clasificación del gasto municipal

La estructura del gasto de las municipalidades está dominada por los originados en la provisión de servicios urbanos (recolección de residuos, alcantarillado, alumbrado, barrido y limpieza, cementerios, entre otros), gasto social (salud, educación y cultura y asistencia social, variable por países) y gasto en funcionamiento del estado. En todos los países el gasto en servicios urbanos es realizado fundamentalmente por las municipalidades. La clasificación económica de los gastos varía entre países. En muchos casos en esa clasificación resulta una participación alta de los gastos de capital debido a transferencias condicionadas de los niveles superiores de gobierno y, en no pocos casos, debido a heterogeneidades contables- especialmente el trato dado a gastos en educación y salud, que se contabilizan en algunos países como gastos de capital. Sujeto a estas salvedades, se muestra en la Tabla 14 la estructura del gasto municipal en millones de dólares, y en la Tabla 15 se presenta la estructura porcentual.

El 85,8% del gasto municipal en la región le corresponde a América del Sur, el 1,7% a Centroamérica y el 12,5 a México (última columna de la Tabla 14).

**Tabla 14: Estructura del gasto de los gobiernos municipales.**  
En millones de dólares. (\*)

| País                        | Gasto Corriente         | Personal      | Bienes y Servicios | Intereses    | Transferencias y otros gastos | Gasto de Capital | Gasto Total    | Participación (%) |
|-----------------------------|-------------------------|---------------|--------------------|--------------|-------------------------------|------------------|----------------|-------------------|
|                             | (I)=(II)+(III)+(IV)+(V) | (II)          | (III)              | (IV)         | (V)                           | (VI)             | (VII)=(I)+(VI) |                   |
| <b>América del Sur</b>      | <b>93,695</b>           | <b>48,115</b> | <b>37,974</b>      | <b>3,138</b> | <b>4,468</b>                  | <b>21,243</b>    | <b>114,937</b> | <b>85.8</b>       |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>82,897</b>           | <b>43,640</b> | <b>35,280</b>      | <b>2,925</b> | <b>1,052</b>                  | <b>10,811</b>    | <b>93,708</b>  | <b>70.0</b>       |
| Argentina                   | 4,221                   | 2,118         | 1,754              | 33           | 316                           | 736              | 4,957          | 3.7               |
| Brasil                      | 73,916                  | 38,260        | 32,161             | 2,876        | 620                           | 9,550            | 83,466         | 62.3              |
| Chile (*)                   | 4,094                   | 2,897         | 1,128              |              | 69                            | 412              | 4,506          | 3.4               |
| Paraguay                    | 117                     | 57            | 35                 | 5            | 19                            | 23               | 140            | 0.1               |
| Uruguay                     | 548                     | 308           | 202                | 11           | 27                            | 90               | 638            | 0.5               |
| <b>Región andina</b>        | <b>10,798</b>           | <b>4,475</b>  | <b>2,694</b>       | <b>213</b>   | <b>3,416</b>                  | <b>10,431</b>    | <b>21,229</b>  | <b>15.9</b>       |
| Bolivia                     | 270                     | 91            | 153                | 18           | 8                             | 314              | 584            | 0.4               |
| Colombia (*)                | 3,553                   | 1,691         | 616                | 172          | 1,074                         | 5,287            | 8,840          | 6.6               |
| Ecuador                     | 387                     | 216           | 119                | 22           | 30                            | 944              | 1,331          | 1.0               |
| Perú                        | 1,131                   | 371           | 654                | 1            | 104                           | 1,137            | 2,268          | 1.7               |
| Venezuela                   | 5,458                   | 2,105         | 1,152              |              | 2,201                         | 2,749            | 8,207          | 6.1               |
| <b>Centroamérica</b>        | <b>1,257</b>            | <b>611</b>    | <b>393</b>         | <b>157</b>   | <b>96</b>                     | <b>977</b>       | <b>2,234</b>   | <b>1.7</b>        |
| Costa Rica                  | 185                     | 94            | 64                 | 2            | 25                            | 60               | 245            | 0.2               |
| El Salvador                 | 169                     | 84            | 60                 | 19           | 7                             | 157              | 326            | 0.2               |
| Guatemala                   | 486                     | 167           | 172                | 124          | 23                            | 379              | 865            | 0.6               |
| Honduras                    | 207                     | 121           | 67                 |              | 19                            | 253              | 461            | 0.3               |
| Nicaragua                   | 98                      | 55            | 30                 | 7            | 7                             | 119              | 217            | 0.2               |
| Panamá                      | 111                     | 90            |                    | 5            | 16                            | 9                | 120            | 0.1               |
| <b>México</b>               | <b>10,247</b>           | <b>5,860</b>  | <b>3,041</b>       |              | <b>1,346</b>                  | <b>6,479</b>     | <b>16,726</b>  | <b>12.5</b>       |
| <b>Total América Latina</b> | <b>105,198</b>          | <b>54,586</b> | <b>41,408</b>      | <b>3,295</b> | <b>5,910</b>                  | <b>28,699</b>    | <b>133,897</b> | <b>100</b>        |
| <b>Participación (%)</b>    | 78.6                    | 40.8          | 30.9               | 2.5          | 4.4                           | 21.4             | 100            |                   |
| Países Federales            | 93,842.7                | 48,343.1      | 38,107.9           | 2,909.3      | 4,482.4                       | 19,514.0         | 113,356.7      | <b>84.7</b>       |
| Países Unitarios            | 11,355.7                | 6,242.7       | 3,300.4            | 385.2        | 1,427.4                       | 9,184.9          | 20,540.6       | <b>15.3</b>       |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

**Tabla 15: Estructura del gasto de los gobiernos municipales.**  
En porcentaje. (\*)

| País                   | Gasto Corriente     | Personal    | Bienes y Servicios | Intereses  | Transferencias y otros gastos | Gasto de Capital | Gasto Total    |
|------------------------|---------------------|-------------|--------------------|------------|-------------------------------|------------------|----------------|
|                        | (I)=(II)+(III)+(IV) | (II)        | (III)              | (IV)       | (V)                           | (VI)             | (VII)=(I)+(VI) |
| <b>América del Sur</b> | <b>81.5</b>         | <b>41.9</b> | <b>33.0</b>        | <b>2.7</b> | <b>3.9</b>                    | <b>18.5</b>      | <b>100</b>     |
| <b>Cono Sur</b>        | <b>88.5</b>         | <b>46.6</b> | <b>37.6</b>        | <b>3.1</b> | <b>1.1</b>                    | <b>11.5</b>      | <b>100</b>     |
| Argentina              | 85.2                | 42.7        | 35.4               | 0.7        | 6.4                           | 14.8             | 100            |
| Brasil                 | 88.6                | 45.8        | 38.5               | 3.4        | 0.7                           | 11.4             | 100            |
| Chile                  | 90.9                | 64.3        | 25.0               | 0.0        | 1.5                           | 9.1              | 100            |
| Paraguay               | 83.4                | 41.0        | 25.3               | 3.3        | 13.8                          | 16.6             | 100            |
| Uruguay                | 85.9                | 48.2        | 31.7               | 1.7        | 4.3                           | 14.1             | 100            |
| <b>Región andina</b>   | <b>50.9</b>         | <b>21.1</b> | <b>12.7</b>        | <b>1.0</b> | <b>16.1</b>                   | <b>49.1</b>      | <b>100</b>     |
| Bolivia                | 46.2                | 15.6        | 26.2               | 3.1        | 1.4                           | 53.8             | 100            |
| Colombia               | 40.2                | 19.1        | 7.0                | 1.9        | 12.1                          | 59.8             | 100            |
| Ecuador                | 29.1                | 16.3        | 9.0                | 1.6        | 2.2                           | 70.9             | 100            |
| Perú                   | 49.9                | 16.4        | 28.8               | 0.1        | 4.6                           | 50.1             | 100            |
| Venezuela              | 66.5                | 25.6        | 14.0               | 0.0        | 26.8                          | 33.5             | 100            |
| <b>Centroamérica</b>   | <b>56.3</b>         | <b>27.3</b> | <b>17.6</b>        | <b>7.0</b> | <b>4.3</b>                    | <b>43.7</b>      | <b>100</b>     |
| Costa Rica             | 75.4                | 38.2        | 26.3               | 0.8        | 10.2                          | 24.6             | 100            |
| El Salvador            | 51.9                | 25.7        | 18.4               | 5.8        | 2.1                           | 48.1             | 100            |
| Guatemala              | 56.2                | 19.3        | 19.8               | 14.3       | 2.7                           | 43.8             | 100            |
| Honduras               | 45.0                | 26.4        | 14.6               | 0.0        | 4.1                           | 55.0             | 100            |
| Nicaragua              | 45.3                | 25.2        | 13.8               | 3.3        | 3.0                           | 54.7             | 100            |
| Panamá                 | 92.4                | 75.4        | 0.0                | 3.8        | 13.2                          | 7.6              | 100            |
| <b>México</b>          | <b>61.3</b>         | <b>35.0</b> | <b>18.2</b>        | <b>0.0</b> | <b>8.0</b>                    | <b>38.7</b>      | <b>100</b>     |
| <b>Total países</b>    | <b>78.6</b>         | <b>40.8</b> | <b>30.9</b>        | <b>2.5</b> | <b>4.4</b>                    | <b>21.4</b>      | <b>100</b>     |
| Países Federales       | 82.8                | 42.6        | 33.6               | 2.6        | 4.0                           | 17.2             | 100            |
| Países Unitarios       | 55.3                | 30.4        | 16.1               | 1.9        | 6.9                           | 44.7             | 100            |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.



#### IV.D. Gasto municipal: tamaño y clasificación por grupos de municipalidades

La Tabla 16 presenta la distribución del gasto municipal, por países, para las municipalidades agrupadas por tamaño de la población.

**Tabla 16: Distribución del gasto total por municipalidades agrupadas por población. En millones de dólares. (\*)**

| País                        | <5.000       | e/5.000 y 10.000 | e/10.000 y 50.000 | e/50.000 y 100.000 | E/100.000 y 500.000 | >500.000      | Total          |
|-----------------------------|--------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------|----------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>4,905</b> | <b>6,099</b>     | <b>26,876</b>     | <b>12,397</b>      | <b>29,726</b>       | <b>34,934</b> | <b>114,937</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>4,162</b> | <b>4,997</b>     | <b>22,036</b>     | <b>9,914</b>       | <b>24,448</b>       | <b>28,150</b> | <b>93,708</b>  |
| Argentina                   | 720          | 362              | 1,301             | 524                | 1,449               | 601           | 4,957          |
| Brasil                      | 3,342        | 4,412            | 19,575            | 8,557              | 20,531              | 27,050        | 83,466         |
| Chile                       | 93           | 212              | 1,114             | 688                | 2,224               | 175           | 4,506          |
| Paraguay                    | 8            | 12               | 27                | 19                 | 18                  | 57            | 140            |
| Uruguay                     | 0            | 0                | 19                | 125                | 226                 | 268           | 638            |
| <b>Región Andina</b>        | <b>743</b>   | <b>1,102</b>     | <b>4,840</b>      | <b>2,483</b>       | <b>5,278</b>        | <b>6,783</b>  | <b>21,229</b>  |
| Bolivia                     | 32           | 53               | 175               | 11                 | 59                  | 254           | 584            |
| Colombia                    | 266          | 562              | 1,992             | 577                | 1,468               | 3,975         | 8,840          |
| Ecuador                     | 16           | 83               | 317               | 177                | 297                 | 442           | 1,331          |
| Perú                        | 415          | 240              | 645               | 284                | 615                 | 69            | 2,268          |
| Venezuela                   | 15           | 164              | 1,711             | 1,433              | 2,839               | 2,044         | 8,207          |
| <b>América Central</b>      | <b>50</b>    | <b>142</b>       | <b>730</b>        | <b>273</b>         | <b>562</b>          | <b>477</b>    | <b>2,234</b>   |
| Costa Rica                  |              | 5                | 88                | 42                 | 110                 | 0             | 245            |
| El Salvador                 | 25           | 47               | 127               | 49                 | 78                  | 0             | 326            |
| Guatemala                   | 5            | 44               | 356               | 126                | 222                 | 112           | 865            |
| Honduras                    | 17           | 34               | 84                | 25                 | 60                  | 241           | 461            |
| Nicaragua                   | 1            | 9                | 58                | 25                 | 69                  | 55            | 217            |
| Panamá                      | 1            | 3                | 16                | 7                  | 24                  | 69            | 120            |
| <b>México</b>               | <b>331</b>   | <b>519</b>       | <b>3,318</b>      | <b>1,956</b>       | <b>5,040</b>        | <b>5,560</b>  | <b>16,724</b>  |
| <b>Total América Latina</b> | <b>5,286</b> | <b>6,760</b>     | <b>30,924</b>     | <b>14,626</b>      | <b>35,328</b>       | <b>40,971</b> | <b>133,894</b> |
| <b>Participación (%)</b>    | 3.9          | 5.0              | 23.1              | 10.9               | 26.4                | 30.6          | 100            |
| Países Federales            | 4,407.9      | 5,456.8          | 25,905.4          | 12,470.9           | 29,859.4            | 35,253.9      | 113,354.2      |
| Países Unitarios            | 877.9        | 1,302.9          | 5,018.3           | 2,155.6            | 5,468.8             | 5,716.6       | 20,540.1       |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

La gran heterogeneidad de las municipalidades descrita en la Sección I para las variables no fiscales se reproduce para las variables fiscales. Algunos rasgos comunes son:

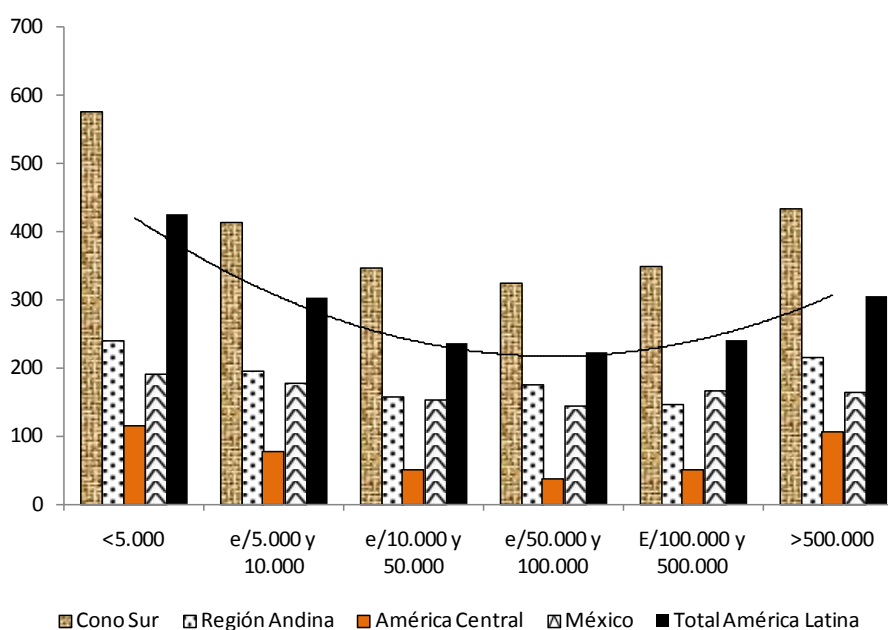
(i) El gasto per cápita presenta una relación no lineal con la población (Tabla 17 y Gráfico 1). En general, disminuye a medida que aumenta el tamaño de la población, hasta alcanzar el mínimo en grupos de municipalidades de entre 50 y 100 mil habitantes. En los grupos de municipios de tamaño mayor, el gasto per cápita crece, hasta el punto de superar el promedio del total de los países. El internalo en el que se observa una relación negativa entre el gasto per cápita y la población puede ser explicado por: (a) por el diseño del sistema de transferencias, que beneficia a las municipalidades de menor tamaño; (b) la existencia de economías de escala en la provisión de bienes municipales. El intervalo de crecimiento del gasto per cápita en relación a la población puede ser explicado por la provisión de una mayor variedad de bienes y por la aparición de costos de congestión.

**Tabla 17: Gasto público municipal per cápita (dólares por habitante), por municipalidades agrupadas por población. (\*)**

| País                        | <5.000     | e/5.000 y 10.000 | e/10.000 y 50.000 | e/50.000 y 100.000 | E/100.000 y 500.000 | >500.000   | Total      |
|-----------------------------|------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|------------|------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>476</b> | <b>346</b>       | <b>286</b>        | <b>278</b>         | <b>281</b>          | <b>363</b> | <b>312</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>577</b> | <b>415</b>       | <b>347</b>        | <b>325</b>         | <b>350</b>          | <b>434</b> | <b>378</b> |
| Argentina                   | 296        | 180              | 166               | 126                | 102                 | 76         | 128        |
| Brasil                      | 743        | 490              | 392               | 391                | 458                 | 503        | 454        |
| Chile                       | 847        | 488              | 323               | 260                | 265                 | 142        | 277        |
| Paraguay                    | 43         | 20               | 12                | 17                 | 14                  | 98         | 24         |
| Uruguay                     |            |                  | 258               | 192                | 190                 | 202        | 197        |
| <b>Región Andina</b>        | <b>241</b> | <b>197</b>       | <b>159</b>        | <b>175</b>         | <b>147</b>          | <b>217</b> | <b>176</b> |
| Bolivia                     | 152        | 94               | 53                | 18                 | 48                  | 69         | 61         |
| Colombia                    | 469        | 281              | 171               | 150                | 140                 | 278        | 206        |
| Ecuador                     | 348        | 309              | 110               | 82                 | 80                  | 104        | 100        |
| Perú                        | 185        | 95               | 82                | 80                 | 69                  | 30         | 83         |
| Venezuela                   | 825        | 684              | 354               | 363                | 243                 | 301        | 299        |
| <b>América Central</b>      | <b>115</b> | <b>77</b>        | <b>50</b>         | <b>36</b>          | <b>51</b>           | <b>106</b> | <b>56</b>  |
| Costa Rica                  |            | 255              | 65                | 42                 | 55                  |            | 56         |
| El Salvador                 | 137        | 92               | 61                | 41                 | 44                  |            | 57         |
| Guatemala                   | 216        | 151              | 67                | 39                 | 62                  | 117        | 65         |
| Honduras                    | 98         | 50               | 30                | 35                 | 41                  | 139        | 61         |
| Nicaragua                   | 48         | 42               | 25                | 25                 | 63                  | 56         | 39         |
| Panamá                      | 63         | 25               | 20                | 15                 | 23                  | 84         | 37         |
| <b>México</b>               | <b>192</b> | <b>178</b>       | <b>153</b>        | <b>144</b>         | <b>166</b>          | <b>165</b> | <b>161</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>424</b> | <b>302</b>       | <b>237</b>        | <b>223</b>         | <b>240</b>          | <b>305</b> | <b>261</b> |
| Países Federales            | 509        | 385              | 307               | 286                | 296                 | 345        | 320        |
| Países Unitarios            | 232        | 159              | 109               | 97                 | 119                 | 178        | 130        |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

**Gráfico 3: Gasto público municipal per cápita (dólares por hab.)**



(ii) La intensidad de uso de factores difiere entre países y al interior de los países según el tamaño de la población (relaciones gastos en personal/gastos corrientes); gastos en personal/

gasto en bienes y servicios; etc.) (Tabla 18). En promedio, los gastos en personal representan la mitad de los gastos corrientes.

**Tabla 18: Relación gasto en personal sobre gasto corriente.  
Por grupos de municipios (en %). (\*)**

| País                        | <5.000      | e/5.000 y<br>10.000 | e/10.000<br>y 50.000 | e/50.000<br>y 100.000 | E/100.000<br>y 500.000 | >500.000    | Total       |
|-----------------------------|-------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------|-------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>50.2</b> | <b>53.0</b>         | <b>54.3</b>          | <b>54.6</b>           | <b>53.6</b>            | <b>46.1</b> | <b>51.4</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>51.0</b> | <b>53.5</b>         | <b>54.9</b>          | <b>56.1</b>           | <b>54.7</b>            | <b>48.0</b> | <b>52.6</b> |
| Argentina                   | 49.8        | 49.2                | 52.9                 | 49.9                  | 47.6                   | 51.6        | 50.2        |
| Brasil                      | 50.6        | 52.9                | 54.0                 | 55.3                  | 53.6                   | 47.7        | 51.8        |
| Chile                       | 72.8        | 73.5                | 74.6                 | 70.1                  | 69.3                   | 63.7        | 70.8        |
| Paraguay                    | 43.4        | 37.0                | 43.7                 | 53.8                  | 52.3                   | 51.3        | 49.2        |
| Uruguay                     |             |                     | 51.2                 | 63.3                  | 51.6                   | 57.1        | 56.1        |
| <b>Región Andina</b>        | <b>38.0</b> | <b>47.8</b>         | <b>48.3</b>          | <b>45.2</b>           | <b>44.6</b>            | <b>33.6</b> | <b>41.5</b> |
| Bolivia                     | 40.1        | 39.6                | 34.3                 | 37.4                  | 46.3                   | 34.5        | 36.1        |
| Colombia                    | 59.0        | 58.8                | 56.6                 | 54.3                  | 52.4                   | 40.3        | 47.6        |
| Ecuador                     | 68.9        | 70.8                | 68.7                 | 67.3                  | 65.6                   | 31.0        | 55.9        |
| Perú                        | 25.0        | 22.3                | 29.9                 | 45.1                  | 34.4                   | 31.9        | 32.8        |
| Venezuela                   | 79.7        | 46.1                | 47.7                 | 41.6                  | 42.9                   | 26.9        | 38.6        |
| <b>América Central</b>      | <b>45.5</b> | <b>42.9</b>         | <b>43.4</b>          | <b>46.7</b>           | <b>46.0</b>            | <b>53.2</b> | <b>47.2</b> |
| Costa Rica                  |             | 45.4                | 44.8                 | 50.4                  | 53.5                   |             | 50.6        |
| El Salvador                 | 46.8        | 44.3                | 49.0                 | 54.9                  | 49.2                   |             | 49.5        |
| Guatemala                   | 34.4        | 34.4                | 34.4                 | 34.4                  | 34.4                   | 34.4        | 34.4        |
| Honduras                    | 37.0        | 35.1                | 42.3                 | 58.9                  | 58.4                   | 65.9        | 58.6        |
| Nicaragua                   | 55.6        | 55.6                | 55.6                 | 55.6                  | 55.6                   | 55.6        | 55.6        |
| Panamá                      | 75.1        | 75.1                | 66.1                 | 62.9                  | 76.5                   | 61.3        | 65.6        |
| <b>México</b>               | <b>47.9</b> | <b>51.1</b>         | <b>54.5</b>          | <b>58.6</b>           | <b>58.7</b>            | <b>57.8</b> | <b>57.2</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>50.0</b> | <b>52.8</b>         | <b>54.2</b>          | <b>54.9</b>           | <b>54.0</b>            | <b>47.5</b> | <b>51.9</b> |
| Países Federales            | 50.4        | 52.4                | 53.6                 | 54.1                  | 53.2                   | 47.8        | 51.5        |
| Países Unitarios            | 46.1        | 56.5                | 58.7                 | 60.6                  | 59.1                   | 43.8        | 54.9        |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

(iii) En promedio, la participación de los gastos de capital en el gasto total es mayor en las municipalidades de menor tamaño (Tabla 19). Esta estructura de gastos puede deberse a la necesidad de construir la infraestructura en las municipalidades más chicas (muchas de creación reciente), a que en las municipalidades de mayor tamaño exista una mayor participación nacional y de los gobiernos intermedios en la provisión de la infraestructura local, y a que las municipalidades más grandes utilicen distintos métodos de provisión (por ejemplo, contratación con terceros, que disminuye los requerimientos de capital pero aumenta los gastos corrientes). La mayor variedad y diversificación de bienes y prestaciones a los ciudadanos es un factor adicional para explicar el crecimiento del gasto corriente en municipios de mayor tamaño.

**Tabla 19: Relación gasto de capital sobre gasto primario.  
Por grupos de municipios (en %). (\*)**

| <b>País</b>                 | <b>&lt;5.000</b> | <b>e/5.000 y<br/>10.000</b> | <b>e/10.000<br/>y 50.000</b> | <b>e/50.000<br/>y 100.000</b> | <b>E/100.000<br/>y 500.000</b> | <b>&gt;500.000</b> | <b>Total</b> |
|-----------------------------|------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>23.7</b>      | <b>22.9</b>                 | <b>21.6</b>                  | <b>21.2</b>                   | <b>14.8</b>                    | <b>18.2</b>        | <b>19.0</b>  |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>15.7</b>      | <b>12.6</b>                 | <b>12.2</b>                  | <b>12.4</b>                   | <b>12.1</b>                    | <b>10.6</b>        | <b>11.9</b>  |
| Argentina                   | 27.7             | 17.1                        | 11.6                         | 11.8                          | 13.0                           | 13.0               | 14.9         |
| Brasil                      | 13.2             | 12.2                        | 12.2                         | 12.7                          | 12.6                           | 10.4               | 11.8         |
| Chile                       | 11.3             | 11.5                        | 11.6                         | 8.9                           | 7.4                            | 13.5               | 9.1          |
| Paraguay                    | 35.3             | 30.2                        | 28.0                         | 26.6                          | 10.4                           | 5.3                | 17.2         |
| Uruguay                     |                  |                             | 9.2                          | 10.1                          | 9.5                            | 20.6               | 14.3         |
| <b>Región Andina</b>        | <b>68.0</b>      | <b>67.8</b>                 | <b>60.5</b>                  | <b>51.7</b>                   | <b>30.8</b>                    | <b>46.7</b>        | <b>49.6</b>  |
| Bolivia                     | 44.6             | 46.8                        | 38.3                         | 64.3                          | 71.3                           | 67.1               | 55.6         |
| Colombia                    | 73.8             | 72.0                        | 67.8                         | 59.0                          | 57.7                           | 56.6               | 61.0         |
| Ecuador                     | 79.0             | 70.1                        | 75.0                         | 71.8                          | 65.7                           | 74.6               | 72.1         |
| Perú                        | 65.5             | 68.0                        | 58.7                         | 39.2                          | 33.2                           | 13.3               | 50.2         |
| Venezuela                   | 70.8             | 60.9                        | 54.0                         | 49.3                          | 0.1                            | 23.7               | 33.5         |
| <b>América Central</b>      | <b>71.5</b>      | <b>67.6</b>                 | <b>59.6</b>                  | <b>47.8</b>                   | <b>32.7</b>                    | <b>38.3</b>        | <b>47.1</b>  |
| Costa Rica                  |                  | 37.1                        | 33.5                         | 27.7                          | 18.4                           |                    | 24.8         |
| El Salvador                 | 72.7             | 68.2                        | 56.5                         | 43.7                          | 28.9                           |                    | 51.0         |
| Guatemala                   | 81.3             | 78.2                        | 70.7                         | 58.7                          | 30.5                           | 21.0               | 51.1         |
| Honduras                    | 73.4             | 66.9                        | 60.4                         | 55.0                          | 58.4                           | 49.3               | 55.0         |
| Nicaragua                   | 55.6             | 55.6                        | 55.7                         | 60.5                          | 55.6                           | 57.5               | 56.6         |
| Panamá                      | 4.3              | 4.3                         | 3.5                          | 3.7                           | 4.2                            | 10.9               | 7.9          |
| <b>México</b>               | <b>37.7</b>      | <b>47.2</b>                 | <b>50.6</b>                  | <b>45.7</b>                   | <b>36.5</b>                    | <b>35.1</b>        | <b>40.5</b>  |
| <b>Total América Latina</b> | <b>25.0</b>      | <b>25.7</b>                 | <b>25.5</b>                  | <b>24.8</b>                   | <b>18.2</b>                    | <b>20.7</b>        | <b>22.1</b>  |
| Países Federales            | 17.6             | 17.8                        | 20.6                         | 22.8                          | 15.9                           | 15.2               | 17.8         |
| Países Unitarios            | 61.8             | 59.3                        | 51.7                         | 36.8                          | 30.2                           | 52.8               | 45.6         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

(iv) Mayor participación de los servicios de la deuda en las municipalidades más grandes (Tabla 20). Esto es indicativo de mayor “stress financiero” en estas municipalidades debido a las demandas crecientes de gastos (por criminalidad, pobreza, contaminación y otras plagas urbanas), con sistemas tributarios y de transferencias que no están adaptados para hacerles frente. En general, los sistemas tributarios son uniformes pese a la gran heterogeneidad de las municipalidades y los sistemas de transferencias están diseñados para beneficiar a las municipalidades de menor tamaño.

**Tabla 20: Servicios de deuda (intereses) sobre gasto total.  
Por grupos de municipalidades (en %). (\*)**

| País                        | <5.000     | e/5.000 y<br>10.000 | e/10.000<br>y 50.000 | e/50.000<br>y 100.000 | E/100.000<br>y 500.000 | >500.000   | Total      |
|-----------------------------|------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|------------|------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>0.2</b> | <b>0.4</b>          | <b>0.4</b>           | <b>0.7</b>            | <b>1.4</b>             | <b>7.1</b> | <b>2.7</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>0.2</b> | <b>0.4</b>          | <b>0.4</b>           | <b>0.8</b>            | <b>1.5</b>             | <b>8.4</b> | <b>3.1</b> |
| Argentina                   | 0.1        | 0.4                 | 0.5                  | 1.1                   | 0.8                    | 1.5        | 0.7        |
| Brasil                      | 0.3        | 0.4                 | 0.4                  | 0.9                   | 1.6                    | 8.7        | 3.4        |
| Chile                       | 0.0        | 0.0                 | 0.0                  | 0.0                   | 0.0                    | 0.0        | 0.0        |
| Paraguay                    | 0.0        | 0.0                 | 1.1                  | 0.5                   | 3.3                    | 6.2        | 3.2        |
| Uruguay                     |            |                     | 0.0                  | 1.3                   | 4.1                    | 0.0        | 1.7        |
| <b>Región Andina</b>        | <b>0.2</b> | <b>0.4</b>          | <b>0.4</b>           | <b>0.2</b>            | <b>0.8</b>             | <b>2.1</b> | <b>1.0</b> |
| Bolivia                     | 1.9        | 0.9                 | 2.6                  | 1.8                   | 1.4                    | 5.1        | 3.3        |
| Colombia                    | 0.2        | 0.7                 | 0.7                  | 0.7                   | 1.8                    | 3.1        | 1.9        |
| Ecuador                     | 0.5        | 0.6                 | 0.6                  | 0.9                   | 1.5                    | 3.0        | 1.6        |
| Perú                        | 0.0        | 0.0                 | 0.1                  | 0.0                   | 0.1                    | 0.1        | 0.1        |
| Venezuela                   | 0.0        | 0.0                 | 0.0                  | 0.0                   | 0.0                    | 0.0        | 0.0        |
| <b>América Central</b>      | <b>3.0</b> | <b>4.1</b>          | <b>5.6</b>           | <b>7.1</b>            | <b>9.5</b>             | <b>7.1</b> | <b>7.0</b> |
| Costa Rica                  |            | 2.1                 | 1.1                  | 1.1                   | 0.8                    |            | 1.0        |
| El Salvador                 | 4.8        | 5.5                 | 5.3                  | 4.3                   | 8.0                    |            | 5.8        |
| Guatemala                   | 6.0        | 7.0                 | 9.1                  | 12.4                  | 19.2                   | 21.3       | 14.3       |
| Honduras                    | 0.0        | 0.0                 | 0.0                  | 0.0                   | 0.0                    | 0.0        | 0.0        |
| Nicaragua                   | 1.6        | 1.6                 | 1.7                  | 9.6                   | 1.5                    | 4.8        | 3.3        |
| Panamá                      | 0.0        | 0.0                 | 0.0                  | 0.0                   | 1.9                    | 5.9        | 3.8        |
| <b>México</b>               | <b>1.5</b> | <b>2.1</b>          | <b>2.5</b>           | <b>3.0</b>            | <b>4.7</b>             | <b>6.3</b> | <b>4.4</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>0.3</b> | <b>0.6</b>          | <b>0.7</b>           | <b>1.1</b>            | <b>2.0</b>             | <b>7.0</b> | <b>3.0</b> |
| Países Federales            | 0.3        | 0.6                 | 0.7                  | 1.1                   | 2.0                    | 7.6        | 3.2        |
| Países Unitarios            | 0.3        | 0.8                 | 1.2                  | 1.3                   | 1.8                    | 3.3        | 1.9        |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

## V. Descripción y análisis de responsabilidades municipales de ingresos

En esta sección se estudian los medios de financiamiento de las municipalidades. Se comienza con la distribución de poderes tributarios, o sea, qué impuestos recauda cada nivel de gobierno. Se continúa con la estructura de ingresos municipales, que incluye los ingresos propios (tributarios y no tributarios) y las transferencias de otros niveles de gobierno.

### V.A. Responsabilidades (potestades) tributarias de cada nivel de gobierno

Las potestades tributarias de los distintos niveles de gobierno presentan rasgos comunes en casi todos los países. Los impuestos de mayor complejidad de administración (p.ej. IVA), los que gravan el comercio exterior, los que pueden generar aduanas interiores (p.ej. impuestos sobre la producción y/o consumos) y los progresivos (p.ej. impuestos sobre los ingresos) se concentran en el nivel nacional. Los impuestos de base fija (p.ej. sobre inmuebles) o semi-fija (p.ej. vehículos) y las tasas, precios y cargos al usuario dominan la estructura tributaria municipal. En el nivel intermedio predominan, aunque no con exclusividad, los impuestos sobre manifestaciones de patrimonio y sobre las actividades económicas; estos últimos

coexistiendo con impuestos nacionales, con características más distorsivas (p.ej. impuestos en cascada) y con alícuotas relativamente más bajas.

#### V.B. Importancia relativa de los recursos propios municipales

La estructura vertical de la recaudación tributaria de los distintos países luce como una pirámide invertida, en general más acentuada que la de los gastos. Para dimensionar estos conceptos, se analiza la estructura consolidada de recursos de todos los niveles de gobierno. Esto supone considerar solamente los recursos propios a efectos de no incurrir en duplicaciones (se deducen las transferencias intergubernamentales).

En promedio el 75% de los recursos son recaudados por el gobierno central y el 25% restante por los gobiernos subnacionales (19,6% los de nivel intermedio y 5,4% los municipales). Esto significa que hay un apartamiento del modelo puro en la medida en que el responsable de gastar no coincide con el responsable de recaudar, la responsabilidad política no coincide con la de recaudar, y se producen apartamientos a nivel municipal entre los beneficios que recibe una región y los costos que asume. El resumen de la situación, por países, se presenta en la Tabla 21 y el Gráfico 4.

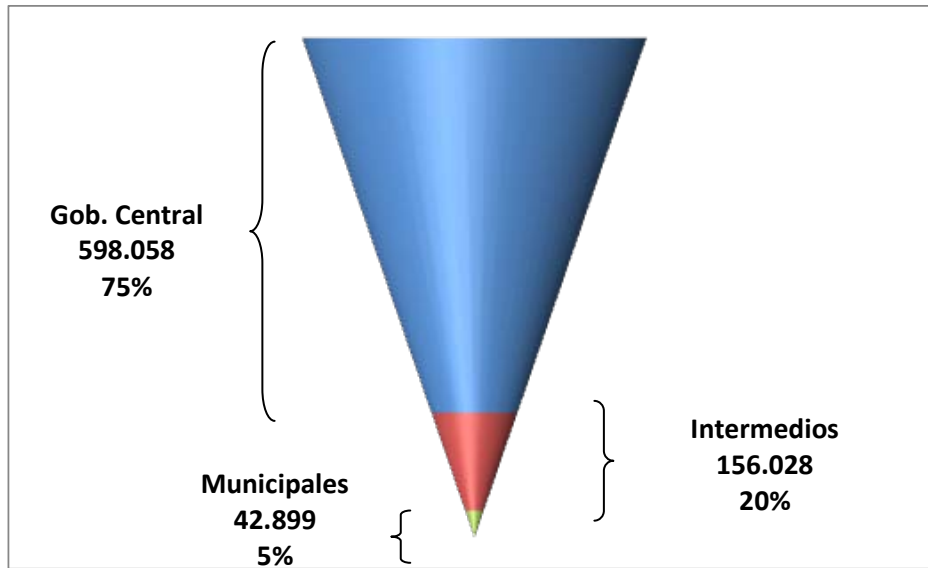
**Tabla 21: Estructura vertical de recursos consolidados. (\*)**

| País                        | Recursos Totales (en millones de dólares) |                   |                   |                | Participación (%) |                   |                   |            |
|-----------------------------|---|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|
|                             | Gob. Central                              | Gobs. Intermedios | Gobs. Municipales | Total          | Gob. Central      | Gobs. Intermedios | Gobs. Municipales | Total      |
| <b>América del Sur</b>      | <b>448,320</b>                            | <b>144,865</b>    | <b>37,797</b>     | <b>630,982</b> | <b>71.1</b>       | <b>23.0</b>       | <b>6.0</b>        | <b>100</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>327,029</b>                            | <b>142,153</b>    | <b>27,218</b>     | <b>496,400</b> | <b>65.9</b>       | <b>28.6</b>       | <b>5.5</b>        | <b>100</b> |
| Argentina                   | 42,217                                    | 10,055            | 2,351             | 54,623         | 77.3              | 18.4              | 4.3               | 100        |
| Brasil                      | 250,896                                   | 132,095           | 22,002            | 404,994        | 62.0              | 32.6              | 5.4               | 100        |
| Chile                       | 28,168                                    |                   | 2,295             | 30,463         | 92.5              | 0.0               | 7.5               | 100        |
| Paraguay                    | 1,376                                     | 2                 | 117               | 1,496          | 92.0              | 0.2               | 7.8               | 100        |
| Uruguay                     | 4,371                                     |                   | 453               | 4,824          | 90.6              | 0.0               | 9.4               | 100        |
| <b>Región Andina</b>        | <b>121,292</b>                            | <b>2,713</b>      | <b>10,578</b>     | <b>134,582</b> | <b>90.1</b>       | <b>2.0</b>        | <b>7.9</b>        | <b>100</b> |
| Bolivia                     | 4,231                                     | 0                 | 196               | 4,427          | 95.6              | 0.0               | 4.4               | 100        |
| Colombia                    | 20,111                                    | 2,109             | 4,271             | 26,491         | 75.9              | 8.0               | 16.1              | 100        |
| Ecuador                     | 6,215                                     | 77                | 591               | 6,883          | 90.3              | 1.1               | 8.6               | 100        |
| Perú                        | 15,463                                    | 143               | 856               | 16,462         | 93.9              | 0.9               | 5.2               | 100        |
| Venezuela                   | 75,271                                    | 384               | 4,664             | 80,319         | 93.7              | 0.5               | 5.8               | 100        |
| <b>América Central</b>      | <b>20,125</b>                             | <b>8</b>          | <b>1,257</b>      | <b>21,390</b>  | <b>94.1</b>       | <b>0.0</b>        | <b>5.9</b>        | <b>100</b> |
| Costa Rica                  | 4,074                                     |                   | 222               | 4,296          | 94.8              | 0.0               | 5.2               | 100        |
| El Salvador                 | 3,253                                     |                   | 158               | 3,411          | 95.4              | 0.0               | 4.6               | 100        |
| Guatemala                   | 4,928                                     |                   | 370               | 5,298          | 93.0              | 0.0               | 7.0               | 100        |
| Honduras                    | 2,348                                     |                   | 255               | 2,603          | 90.2              | 0.0               | 9.8               | 100        |
| Nicaragua                   | 1,089                                     | 8                 | 126               | 1,223          | 89.0              | 0.7               | 10.3              | 100        |
| Panamá                      | 4,433                                     |                   | 126               | 4,559          | 97.2              | 0.0               | 2.8               | 100        |
| <b>México</b>               | <b>129,613</b>                            | <b>11,155</b>     | <b>3,845</b>      | <b>144,613</b> | <b>89.6</b>       | <b>7.7</b>        | <b>2.7</b>        | <b>100</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>598,058</b>                            | <b>156,028</b>    | <b>42,899</b>     | <b>796,985</b> | <b>75.0</b>       | <b>19.6</b>       | <b>5.4</b>        | <b>100</b> |
| Países Federales            | 497,997                                   | 153,689           | 32,863            | 684,549        | 72.7              | 22.5              | 4.8               | 100        |
| Países Unitarios            | 100,061                                   | 2,339             | 10,036            | 112,436        | 89.0              | 2.1               | 8.9               | 100        |

**Nota:** para la consolidación de los recursos de los distintos niveles de gobierno, se debe procurar la no duplicación de conceptos. Esto supone computar solo los recursos propios de cada nivel.

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

**Gráfico 4: Estructura vertical de los recursos consolidados.  
América Latina. (\*)**



Los recursos municipales propios por habitante y como porcentaje del producto bruto interno son muy variables entre países y al interior de cada país. Este resultado era esperable dada las grandes disparidades demográficas, económicas y sociales documentadas antes, y el distinto grado de descentralización en cada país. En la Tabla 22 se muestran los recursos de cada nivel de gobierno en términos per cápita y en porcentaje de PBI. En promedio los gobiernos municipales recaudan 84 dólares por habitante -94 los países federales y 64 los unitarios. Los mayores valores corresponden a Venezuela, Uruguay, Paraguay y Brasil, y los menores a Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En términos del PBI el promedio de los recursos propios municipales es del 1,5% - 1,8% en los unitarios y 1,4% en los federales.

**Tabla 22: Estructura vertical de recursos consolidados.  
En términos per cápita y en % del PBI. (\*)**

| País                        | Recursos Totales (en % del PBI) |                      |                      |             | Recursos totales per cápita<br>(en dólares/hab.) |                      |                      |              |
|-----------------------------|---------------------------------|----------------------|----------------------|-------------|--|----------------------|----------------------|--------------|
|                             | Gob.<br>Central                 | Gobs.<br>Intermedios | Gobs.<br>Municipales | Total       | Gob.<br>Central                                  | Gobs.<br>Intermedios | Gobs.<br>Municipales | Total        |
| <b>América del Sur</b>      | <b>23.2</b>                     | <b>7.5</b>           | <b>2.0</b>           | <b>32.7</b> | <b>1,216</b>                                     | <b>393</b>           | <b>103</b>           | <b>1,711</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>23.0</b>                     | <b>10.0</b>          | <b>1.9</b>           | <b>34.9</b> | <b>1,319</b>                                     | <b>573</b>           | <b>110</b>           | <b>2,002</b> |
| Argentina                   | 23.2                            | 5.5                  | 1.3                  | 30.0        | 1,094  | 261                  | 61                   | 1,415        |
| Brasil                      | 22.9                            | 12.0                 | 2.0                  | 36.9        | 1,363  | 718                  | 120                  | 2,201        |
| Chile                       | 23.8                            | 0.0                  | 1.9                  | 25.8        | 1,732  | 0                    | 141                  | 1,873        |
| Paraguay                    | 18.4                            | 0.0                  | 1.6                  | 20.0        | 233  | 0                    | 20                   | 254          |
| Uruguay                     | 27.6                            | 0.0                  | 2.9                  | 30.5        | 1,349  | 0                    | 140                  | 1,489        |
| <b>Región Andina</b>        | <b>23.7</b>                     | <b>0.5</b>           | <b>2.1</b>           | <b>26.4</b> | <b>1,005</b>                                     | <b>22</b>            | <b>88</b>            | <b>1,115</b> |
| Bolivia                     | 37.0                            | 0.0                  | 1.7                  | 38.7        | 440  | 0                    | 20                   | 460          |
| Colombia                    | 13.8                            | 1.4                  | 2.9                  | 18.2        | 469  | 49                   | 100                  | 618          |
| Ecuador                     | 15.0                            | 0.2                  | 1.4                  | 16.6        | 466  | 6                    | 44                   | 517          |
| Perú                        | 18.3                            | 0.2                  | 1.0                  | 19.5        | 565  | 5                    | 31                   | 601          |
| Venezuela                   | 33.1                            | 0.2                  | 2.0                  | 35.3        | 2,739  | 14                   | 170                  | 2,923        |
| <b>América Central</b>      | <b>17.0</b>                     | <b>0.0</b>           | <b>1.1</b>           | <b>18.0</b> | <b>505</b>                                       | <b>0</b>             | <b>32</b>            | <b>537</b>   |
| Costa Rica                  | 15.5                            | 0.0                  | 0.8                  | 16.3        | 928  | 0                    | 50                   | 979          |
| El Salvador                 | 16.0                            | 0.0                  | 0.8                  | 16.8        | 566  | 0                    | 27                   | 594          |
| Guatemala                   | 14.3                            | 0.0                  | 1.1                  | 15.4        | 369  | 0                    | 28                   | 397          |
| Honduras                    | 19.1                            | 0.0                  | 2.1                  | 21.1        | 312  | 0                    | 34                   | 345          |
| Nicaragua                   | 19.9                            | 0.1                  | 2.3                  | 22.4        | 195  | 1                    | 23                   | 219          |
| Panamá                      | 22.5                            | 0.0                  | 0.6                  | 23.1        | 1,367  | 0                    | 39                   | 1,406        |
| <b>México</b>               | <b>16.0</b>                     | <b>1.4</b>           | <b>0.5</b>           | <b>17.9</b> | <b>1,247</b>                                     | <b>107</b>           | <b>37</b>            | <b>1,391</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>20.9</b>                     | <b>5.5</b>           | <b>1.5</b>           | <b>27.9</b> | <b>1,167</b>                                     | <b>304</b>           | <b>84</b>            | <b>1,555</b> |
| Países Federales            | 21.5                            | 6.6                  | 1.4                  | 29.6        | 1,407  | 434                  | 93                   | 1,934        |
| Países Unitarios            | 18.4                            | 0.4                  | 1.8                  | 20.7        | 631  | 15                   | 63                   | 709          |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

### V.C. Estructura de los ingresos municipales

La principal característica de la estructura de los ingresos municipales en la región es la participación relativa alta de las transferencias y baja de los recursos tributarios propios. Dentro de ese patrón común se detectan diferencias entre países y regiones dentro de cada país.

La estructura de los recursos propios municipales está dominada por impuestos de base fija (inmuebles); impuestos sobre actividades económicas, en general, de bajo rendimiento fiscal; en algunos casos, impuestos sobre vehículos; y en tasas y cargos al usuario. En todos los países existen limitaciones para el ejercicio del poder tributario municipal –en cuanto a bases imponibles y alícuotas- para evitar la doble imposición y dar coherencia al sistema tributario nacional. La estructura de ingresos del sector público municipal se presenta en la Tabla 23.



**Tabla 23: Estructura de Ingresos Municipales**  
Millones de dólares. (\*)

| País                     | Ingresos tributarios    | A los Inmuebles | A los Automotores | A las actividades comerciales, servicios y transferencias de bienes | Otros | Ingresos no tributarios | Transferencias Inter-gubernamentales | Otros recursos (*) | Ingresos totales           | Participación por países (%) |
|--------------------------|-------------------------|-----------------|-------------------|---|-------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|------------------------------|
|                          | (I)=(II)+(III)+(IV)+(V) | (II)            | (III)             | (IV)  | (V)   | (VI)                    | (VII)                                | (VIII)             | (IX)=(I)+(VI)+(VII)+(VIII) |                              |
| <b>América del Sur</b>   | <b>29,366.2</b>         |                 |                   |   |       | <b>6,516.1</b>          | <b>76,958.0</b>                      | <b>1,914.4</b>     | <b>114,754.6</b>           | <b>86.6</b>                  |
| <b>Cono Sur</b>          | <b>22,090.5</b>         |                 |                   |   |       | <b>4,581.1</b>          | <b>66,009.1</b>                      | <b>546.6</b>       | <b>93,227.4</b>            | <b>70.4</b>                  |
| Argentina                | 106.3                   | 13.0            | 87.6              | 5.7   |       | 2,211.4                 | 2,604.4                              | 33.3               | 4,955.4                    | 3.7                          |
| Brasil                   | 20,224.1                | 8,978.3         |                   | 11,245.7  |       | 1,778.2                 | 60,899.7                             |                    | 82,901.9                   | 62.6                         |
| Chile                    | 1,430.2                 | 573.2           | 194.3             | 639.8   | 23.0  | 367.5                   | 2,282.9                              | 497.2              | 4,577.9                    | 3.5                          |
| Paraguay                 | 93.2                    |                 |                   |   |       | 7.7                     | 39.0                                 | 16.1               | 156.0                      | 0.1                          |
| Uruguay                  | 236.7                   | 127.2           | 1.4               | 108.0   |       | 216.4                   | 183.0                                |                    | 636.1                      | 0.5                          |
| <b>Región Andina</b>     | <b>7,275.7</b>          |                 |                   |   |       | <b>1,935.0</b>          | <b>10,948.8</b>                      | <b>1,367.7</b>     | <b>21,527.2</b>            | <b>16.2</b>                  |
| Bolivia                  | 111.2                   | 66.5            | 22.1              | 21.4  | 1.2   | 47.9                    | 485.4                                | 36.7               | 681.2                      | 0.5                          |
| Colombia                 | 2,638.5                 | 856.8           |                   | 1,090.5   | 691.2 | 911.1                   | 4,733.3                              | 721.3              | 9,004.3                    | 6.8                          |
| Ecuador                  | 211.0                   |                 |                   |   |       | 251.6                   | 786.2                                | 128.6              | 1,377.3                    | 1.0                          |
| Perú                     | 215.9                   | 151.1           | 17.3              | 32.4  | 15.1  | 631.4                   | 1,401.0                              | 9.1                | 2,257.4                    | 1.7                          |
| Venezuela                | 4,099.0                 |                 |                   |   |       | 93.0                    | 3,543.0                              | 472.0              | 8,207.0                    | 6.2                          |
| <b>América Central</b>   | <b>529.2</b>            |                 |                   |   |       | <b>502.6</b>            | <b>1,053.4</b>                       | <b>224.9</b>       | <b>2,310.1</b>             | <b>1.7</b>                   |
| Costa Rica               | 140.1                   | 45.1            |                   | 84.9  | 10.1  | 79.9                    | 48.7                                 | 1.7                | 270.4                      | 0.2                          |
| El Salvador              | 48.3                    |                 |                   |   |       | 98.0                    | 177.7                                | 11.6               | 335.6                      | 0.3                          |
| Guatemala                | 95.4                    |                 |                   |   |       | 178.0                   | 628.3                                | 96.4               | 998.1                      | 0.8                          |
| Honduras                 | 94.0                    | 17.4            |                   | 65.3  | 11.3  | 72.0                    | 82.6                                 | 89.1               | 337.7                      | 0.3                          |
| Nicaragua                | 90.3                    | 16.8            | 1.0               | 59.7  | 12.8  | 19.6                    | 112.3                                | 16.3               | 238.5                      | 0.2                          |
| Panamá                   | 61.1                    |                 |                   |   |       | 55.1                    | 3.8                                  | 9.8                | 129.8                      | 0.1                          |
| <b>México</b>            | <b>1,628.8</b>          |                 |                   |   |       | <b>1,742.0</b>          | <b>11,580.2</b>                      | <b>474.5</b>       | <b>15,425.5</b>            | <b>11.6</b>                  |
| <b>Total América</b>     | <b>31,524.2</b>         |                 |                   |   |       | <b>8,760.7</b>          | <b>89,591.6</b>                      | <b>2,613.8</b>     | <b>132,490.2</b>           | <b>100.0</b>                 |
| <b>Participación (%)</b> | <b>23.8</b>             |                 |                   |   |       | <b>6.6</b>              | <b>67.6</b>                          | <b>2.0</b>         | <b>100.0</b>               |                              |
| Países Federales         | 26,058.2                |                 |                   |   |       | 5,824.5                 | 78,627.4                             | 979.8              | 111,489.9                  | 84.1                         |
| Países Unitarios         | 5,466.0                 |                 |                   |   |       | 2,936.2                 | 10,964.2                             | 1,634.0            | 21,000.3                   | 15.9                         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

#### V.D. Transferencias

Como debido a la asignación asimétrica de las responsabilidades tributarias y de gasto no existe correspondencia media perfecta, la diferencia debe compensarse con transferencias intergubernamentales - del gobierno nacional a los gobiernos intermedios y de éstos a sus municipalidades, o transferencias directas de la Nación a las Municipalidades. Esto agrega una dimensión importante en el problema de finanzas locales. Si las transferencias no están bien diseñadas e implementadas pueden conducir a la irresponsabilidad fiscal<sup>8</sup>. Una municipalidad tendrá incentivos a sobre gastar o sub recaudar para obtener una transferencia mayor del gobierno central; como el dinero de las transferencias se recauda en todo el territorio del país, la municipalidad obtiene todo el beneficio del gasto pero paga solo una fracción con recursos recaudados en su territorio. Todas las municipalidades tienen el mismo incentivo de modo que, como en el dilema del prisionero, todos terminan en una posición peor. Un rasgo común en las municipalidades de la región es la de ser “transferencia dependientes” ya que un alto porcentaje de los gastos es financiado por esa vía.

La magnitud de las transferencias intergubernamentales se presenta en la Tabla 24. En promedio las transferencias representan más de dos tercios del financiamiento municipal.

<sup>8</sup> En el modelo normativo de finanzas locales con transferencias (a la manera de Oates, 1972) la decisión de descentralizar decisiones fiscales se toma mirando las ganancias de eficiencia del ajuste del gasto a las preferencias locales y el (mayor) costo debido a la descentralización. En los modelos de economía positiva, que estudian los incentivos que generan las transferencias, se agrega un nuevo costo de la descentralización que es su potencial para general problemas macroeconómicos (Rodden, Eskeland, and Litvack, ed, 2003). La literatura reciente reconoce otro “dark side” de las transferencias ya que pueden convertirse en un medio de control político de las unidades de gobierno receptoras (Weingast, 2009).

**Tabla 24: Transferencias intergubernamentales.  
En dólares per cápita y % de recursos totales. (\*)**

| País                        | Transferencias intergubernamentales |                           |
|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
|                             | Monto per cápita                    | % de los recursos totales |
| <b>América del Sur</b>      | <b>128.9</b>                        | <b>67.1</b>               |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>266.2</b>                        | <b>70.8</b>               |
| Argentina                   | 67.5                                | 52.6                      |
| Brasil                      | 331.0                               | 73.5                      |
| Chile                       | 140.3                               | 49.9                      |
| Paraguay                    | 6.6                                 | 25.0                      |
| Uruguay                     | 56.5                                | 28.8                      |
| <b>Región Andina</b>        | <b>90.7</b>                         | <b>50.9</b>               |
| Bolivia                     | 50.4                                | 71.3                      |
| Colombia                    | 110.4                               | 52.6                      |
| Ecuador                     | 59.0                                | 57.1                      |
| Perú                        | 51.2                                | 62.1                      |
| Venezuela                   | 128.9                               | 43.2                      |
| <b>América Central</b>      | <b>26.4</b>                         | <b>45.6</b>               |
| Costa Rica                  | 11.1                                | 18.0                      |
| El Salvador                 | 30.9                                | 52.9                      |
| Guatemala                   | 47.1                                | 62.9                      |
| Honduras                    | 10.9                                | 24.5                      |
| Nicaragua                   | 20.1                                | 47.1                      |
| Panamá                      | 1.2                                 | 2.9                       |
| <b>México</b>               | <b>111.4</b>                        | <b>75.1</b>               |
| <b>Total América Latina</b> | <b>174.8</b>                        | <b>67.6</b>               |
| Países Federales            | 222.1                               | 70.5                      |
| Países Unitarios            | 69.2                                | 52.2                      |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

En la Tabla 25 se presenta la situación por países, identificando si las reglas de distribución de los recursos son fuertes (establecidas por ley) o débiles (establecidas anualmente en los presupuestos) y si las transferencias son condicionadas o no.

**Tabla 25: Características de los regímenes de transferencias  
(millones de dólares). (\*\*)**

| Países                      | Regla de distribución |                   | Participación relativa |              | Monto de transferencias |                 |
|-----------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|--------------|-------------------------|-----------------|
|                             | gobierno central      | nivel subnacional | No condicionada        | condicionada | No condicionada         | condicionada    |
| <b>América del Sur</b>      |                       |                   | <b>56.3</b>            | <b>43.7</b>  | <b>43,323.1</b>         | <b>33,635.4</b> |
| <b>Cono Sur</b>             |                       |                   | <b>58.4</b>            | <b>41.6</b>  | <b>38,565.9</b>         | <b>27,443.2</b> |
| Argentina                   | Débil                 | Fuerte            | 73.0                   | 27.0         | 1,899.9                 | 704.5           |
| Brasil                      | Fuerte                | Fuerte            | 59.9                   | 40.1         | 36,501.1                | 24,398.6        |
| Chile                       | Débil                 | Fuerte(*)         | 5.9                    | 94.1         | 134.1                   | 2,148.9         |
| Paraguay                    | Fuerte                |                   | 20.4                   | 79.6         | 7.9                     | 31.0            |
| Uruguay                     | Débil                 |                   | 12.5                   | 87.5         | 22.9                    | 160.2           |
| <b>Región Andina</b>        |                       |                   | <b>43.4</b>            | <b>56.6</b>  | <b>4,757.1</b>          | <b>6,192.1</b>  |
| Bolivia                     | Fuerte                |                   | 8.6                    | 91.4         | 41.6                    | 443.8           |
| Colombia                    | Fuerte                |                   | 9.6                    | 90.4         | 454.0                   | 4,279.0         |
| Ecuador                     | Fuerte                |                   | 5.9                    | 94.1         | 46.4                    | 739.8           |
| Perú                        | Fuerte                |                   | 48.0                   | 52.0         | 672.1                   | 729.5           |
| Venezuela                   | Fuerte                |                   | 100                    | 0            | 3,543.0                 | 0.0             |
| <b>América Central</b>      |                       |                   | <b>17.2</b>            | <b>82.8</b>  | <b>180.7</b>            | <b>872.6</b>    |
| Costa Rica                  | Fuerte                |                   | 13.4                   | 86.6         | 6.5                     | 42.2            |
| El Salvador                 | Fuerte                |                   | 24.7                   | 75.3         | 43.9                    | 133.8           |
| Guatemala                   | Fuerte                |                   | 13.8                   | 86.2         | 86.7                    | 541.6           |
| Honduras                    | Fuerte                |                   | 24.7                   | 75.3         | 20.4                    | 62.1            |
| Nicaragua                   | Débil                 |                   | 17.3                   | 82.7         | 19.4                    | 92.9            |
| Panamá                      | Débil                 |                   | 100.0                  | 0.0          | 3.8                     | 0.0             |
| <b>México</b>               | <b>Fuerte</b>         |                   | <b>58.3</b>            | <b>41.7</b>  | <b>6,751.2</b>          | <b>4,828.9</b>  |
| <b>Total América Latina</b> |                       |                   | <b>56.1</b>            | <b>43.9</b>  | <b>50,255.0</b>         | <b>39,336.8</b> |
| Países Federales            |                       |                   | 61.9                   | 38.1         | 48,695.2                | 29,932.0        |
| Países Unitarios            |                       |                   | 14.2                   | 85.8         | 1,559.8                 | 9,404.8         |

Referencias: Fuerte: existe una ley especial de transferencias; Débil: transferencias discrecionales o establecidas en el Presupuesto anual

(\*) Corresponden a transferencias horizontales a nivel municipal plasmadas en el Fondo Común Municipal (FCM)

(\*\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

Los sistemas de transferencias intergubernamentales son variados. Existen regímenes basados en la participación en uno o varios impuestos y otros que financian (en general, parcialmente) determinados tipos de gastos. En algunos países participan en los recursos de las provincias o estados (Argentina y Brasil) y en otros tienen participación directa en los recursos nacionales. En Uruguay, hasta 2010, al no existir el nivel intermedio, las municipalidades participan en el monto total de recursos del gobierno nacional. La distribución entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, en general, se establecen en base a porcentajes (sobre cada impuesto o bien sobre una masa coparticipable única). La distribución entre los gobiernos sub-nacionales se realiza, en general, en base a fórmulas que reflejan la necesidad y la capacidad fiscal de las municipalidades. El destino de las transferencias puede ser especificado (transferencias condicionadas) o dejado a decisión local (no condicionadas). El detalle se presenta en la Tabla 26.

**Tabla 26: Características de los esquemas de transferencias a las municipalidades**

| País      | Del Gobierno Central   |  | De los Gobiernos provinciales o departamentales  |  |
|-----------|--|--|--|--|
|           | Condicionadas  | No Condicionadas   | Condicionadas  | No Condicionadas   |
| Argentina | Existen transferencias discrecionales con asignación específica (generalmente a infraestructura social básica)   |  | Existen transferencias discrecionales con asignación específica (generalmente a infraestructura social básica) | Basadas en las leyes provinciales de coparticipación. Se coparticipan los recursos provinciales y los nacionales que les corresponden a cada provincia. La distribución secundaria se basa en fórmulas en todas las provincias menos en San Juan y Jujuy.  |
| Bolivia   | Las transferencias se basan en: (i) Ley de participación popular (coparticipación tributaria); (ii) Transferencias provenientes de los impuestos a los hidrocarburos; (iii) Transferencias por Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados; (iv) Fondo Compensatorio Departamental; y (v) Ley del Diálogo Nacional. Cada régimen tiene criterios de distribución diferentes. La mayoría de estas transferencias deben ser asignadas a fines específicos : educación, salud e infraestructura productiva básicamente.   | 15% de los transferencias originadas en la Ley de Participación Popular (coparticipación tributaria) son de libre disponibilidad.  |  |  |
| Brasil    |  | Las transferencias de la Unión se componen de: (i) Fondo de Participación Municipal (FPM) distribuido en función de fórmulas siguiendo un criterio redistributivo. (ii) Coparticipación del Impuesto a la Propiedad Rural (ITR) asignándose el 50% a municipios. |  | Las transferencias de los Estados a los municipios comprende: (i) Coparticipación de Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios de Transporte y Comunicaciones (ICMS) que se distribuye siguiendo un criterio devolutivo; (ii) Coparticipación del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos (IPVA) que se distribuye a los municipios el 50% del producido, siguiendo un criterio devolutivo. |
| Chile     | Se tratan de partidas del Presupuesto Nacional con asignación específica a educación y salud básicamente. Son transferencias no automáticas.   |  |  |  |
| Colombia  | Las transferencias nacionales abarcan al Sistema General de Participaciones (SGP). Son transferencias condicionadas a salud, educación, agua potable y saneamiento básico. La distribución secundaria se basa en prorratores que siguen el criterio de necesidad y capacidad fiscal. Además del SGP, existen otros fondos de asignación específica (alimentación escolar, resguardos indígenas, FONPET y ribereños sobre el río Magdalena).  | Alrededor del 10% de las transferencias del SGP son de libre disponibilidad.   |  |  |
| Ecuador   | A través de la Ley Especial del 15% se crea el Fondo de Descentralización. Distribuye el 15% de los recursos corrientes del gobierno central. La distribución secundaria es básicamente proporcional a la población. Existen otros fondos de menor importancia cuantitativa: FODESEC y FONDEPRO.   | El 10% de las transferencias se destinan a gastos corrientes (libre disponibilidad)  |  |  |
| Paraguay  | Existen tres tipos de transferencias: las que provienen de los entes binacionales Itaipú y Yacyretá, en concepto de Royalties y compensaciones por territorio inundado; las que distribuyen parte de la recaudación del impuesto inmobiliario; y las que distribuyen el producido de Juegos de Azar. Se destinan a las municipalidades, a los departamentos, al gobierno nacional, a un fondo para infraestructura vial, y a una entidad de beneficencia. El 20% de las transferencias están condicionadas a gastos específicos. |  | El 80% de las transferencias están destinados a gastos de libre disponibilidad.                                |  |
| Perú      | El Canon por explotación de recursos naturales es el segundo concepto más importante de las transferencias a los gobiernos locales. Tiene asignación específica a la inversión local y regional.   | FONCOMUN, destinado totalmente a los gobiernos locales integrado por una sobretasa a las ventas minoristas. Son la principal fuente de transferencias.   |  |  |

(Continuación)

| País        | Del Gobierno Central  |  | De los Gobiernos provinciales o departamentales   |  |
|-------------|---|--|---|--|
|             | Condicionadas   | No Condicionadas   | Condicionadas   | No Condicionadas   |
| Uruguay     |   | Las transferencias se establecen en el Presupuesto Nacional. La masa coparticipable son los recursos totales del Presupuesto Nacional. De la distribución secundaria (% fijados en la Ley de Presupuesto) se deducen montos para Caminería Rural, seguridad social y pago de servicios de energía, obras sanitarias y comunicaciones.  |   |  |
| Venezuela   |   | Fondo Inter Gubernamental para la Descentralización (FIDES), integrado por el 15% del impuesto al valor agregado y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) compuesta por el 30% de los tributos por regalías de la explotación de los yacimientos petroleros, neto del situado constitucional.   | El 20% del situado Constitucional que reciben los Estados. De ese monto 50% esta destinado a gastos de infraestructura  | El 50 % restante del situado Constitucional que reciben los estados. |
| Costa Rica  | La ley 7755 "Control de partidas específicas a cargo del Presupuesto Nacional", determina un monto anual que es asignado a los municipios (un porcentaje se destina a gastos de capital) La Ley 8114 de "Simplificación y eficiencia Tributaria", aprobada en el 2001, crea el impuesto Único sobre combustibles", para inversión de infraestructura vial. El monto de transferencias condicionadas ascendió al 63% en el año 2005.   | De las transferencias de la ley 7755 un porcentaje se destina a gastos corrientes sin condicionamientos. Para el año 2005 aproximadamente un 37% a los recursos fueron con destino libre.  |   |  |
| El Salvador | Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), conformado por un aporte anual del 7% de los ingresos corrientes netos del presupuesto anual del Estado. De estos recursos deben destinarse un 75% a inversión.  | Hasta el 25% del FODES puede destinarse a gastos de funcionamiento.  |   |  |
| Guatemala   | Del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un 10% se destina a las Municipalidades. Las transferencias deben ser destinadas por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes   | El restante 10% puede ser utilizado para financiar gastos de funcionamiento.   |   |  |
| Honduras    | El estado transfiere anualmente a las municipalidades ingresos tributarios del Presupuesto General. Un 7% en el año 2010, el 8% en el año 2011, el 9% en el año 2012, 10% en el año 2013 y 11% del año 2014 en adelante. La ley estipula que las mismas deben ser utilizadas según criterios preestablecidos, lo cual limita su autonomía financiera. Las transferencias efectuadas por la Empresa Nacional Portuaria a las municipalidades puerto, implican el 4% de los ingresos derivados del movimiento portuario-aduanero en cada uno de esos municipios, excepto el municipio de Amapala que recibe el 8% . | En los criterios preestablecidos del régimen existe una fracción de libre disponibilidad.  |   |  |
| México      | Fondos de Aportaciones para la educación básica, normal y técnica, salud, infraestructura social, fortalecimiento de los Municipios, agua potable, entre otros.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo General de Participaciones: los municipios participan hasta en el 20% de los ingresos que reciba el estado.</li> <li>• El 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales.</li> <li>• El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo.</li> <li>• Hasta 1% de la recaudación federal participable (incentivo a la recaudación de impuesto predial y el cobro del servicio de agua)</li> </ul> | Hasta en el 20% de las transferencias que reciba un Estado relacionada con los impuestos a la cerveza, y tabacos labrados. Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a los estados |  |
| Nicaragua   | El Estado Nacional destina un porcentaje del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Desde la aprobación de la ley de Transferencias se ha venido incrementando el porcentaje hasta llegar al 10% del presupuesto. En los municipios desarrollados un 90% debe destinarse a inversión.   | Las transferencias pueden utilizarse hasta un 10% para gastos corriente en los municipios de mayor desarrollo y hasta un 40% en los menos desarrollados.   |   |  |
| Panamá      |   | La Ley da potestades al Ministerio de Finanzas para definir el monto de las transferencias en función de las necesidades municipales. Las transferencias se asignan en forma discrecional.   |   |  |

Un caso particular que merece ser destacado es el de Chile donde existe el Fondo Común Municipal (FCM). Es un caso de transferencias horizontales incorporado a la Constitución Política como un "mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país". Estas transferencias representan alrededor de 1/3 de los recursos municipales.

#### V.E. Ingresos municipales: tamaño y clasificación por grupos de municipalidades

En la Tabla 27 se presenta la distribución de los ingresos totales municipales por países, para las municipalidades agrupadas por población.

**Tabla 27: Distribución de los ingresos totales municipales, por municipalidades agrupadas por población. En millones de dólares. (\*)**

| País                        | <5.000         | e/5.000 y 10.000 | e/10.000 y 50.000 | e/50.000 y 100.000 | E/100.000 y 500.000 | >500.000        | Total            |
|-----------------------------|----------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-----------------|------------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>4,810.4</b> | <b>5,925.3</b>   | <b>26,371.2</b>   | <b>12,259.1</b>    | <b>30,150.1</b>     | <b>35,239.6</b> | <b>114,755.8</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>4,125.8</b> | <b>4,931.8</b>   | <b>21,787.0</b>   | <b>9,803.3</b>     | <b>24,522.2</b>     | <b>28,057.6</b> | <b>93,227.6</b>  |
| Argentina                   | 727            | 378              | 1,325             | 535                | 1,410               | 579             | 4,955            |
| Brasil                      | 3,295          | 4,326            | 19,286            | 8,440              | 20,577              | 26,978          | 82,902           |
| Chile                       | 94             | 212              | 1,122             | 678                | 2,288               | 183             | 4,578            |
| Paraguay                    | 9              | 15               | 35                | 23                 | 22                  | 52              | 156              |
| Uruguay                     | 0              | 0                | 19                | 127                | 225                 | 266             | 636              |
| <b>Región Andina</b>        | <b>684.6</b>   | <b>993.5</b>     | <b>4,584.2</b>    | <b>2,455.9</b>     | <b>5,628.0</b>      | <b>7,182.0</b>  | <b>21,528.2</b>  |
| Bolivia                     | 60             | 76               | 287               | 11                 | 51                  | 196             | 681              |
| Colombia                    | 181            | 453              | 1,780             | 516                | 1,842               | 4,233           | 9,005            |
| Ecuador                     | 16             | 89               | 333               | 179                | 295                 | 465             | 1,377            |
| Perú                        | 416            | 235              | 679               | 277                | 583                 | 67              | 2,258            |
| Venezuela                   | 12             | 139              | 1,506             | 1,472              | 2,856               | 2,221           | 8,207            |
| <b>América Central</b>      | <b>61.0</b>    | <b>187.9</b>     | <b>873.1</b>      | <b>270.6</b>       | <b>507.1</b>        | <b>410.4</b>    | <b>2,310.1</b>   |
| Costa Rica                  | 0.0            | 5.5              | 103.1             | 44.6               | 117.1               | 0.0             | 270              |
| El Salvador                 | 21.3           | 39.6             | 108.8             | 46.6               | 119.3               | 0.0             | 336              |
| Guatemala                   | 12.6           | 80.7             | 468.2             | 125.2              | 159.6               | 151.8           | 998              |
| Honduras                    | 22.6           | 39.2             | 80.0              | 21.2               | 57.5                | 117.3           | 338              |
| Nicaragua                   | 2.8            | 19.2             | 96.2              | 24.7               | 32.5                | 63.0            | 239              |
| Panamá                      | 1.7            | 3.7              | 16.8              | 8.2                | 21.1                | 78.3            | 130              |
| <b>México</b>               | <b>318.9</b>   | <b>498.2</b>     | <b>3,151.8</b>    | <b>1,830.4</b>     | <b>4,645.2</b>      | <b>4,979.1</b>  | <b>15,424</b>    |
| <b>Total América Latina</b> | <b>5,190.4</b> | <b>6,611.4</b>   | <b>30,396.1</b>   | <b>14,360.1</b>    | <b>35,302.4</b>     | <b>40,629.1</b> | <b>132,489.5</b> |
| <b>Participación (%)</b>    | <b>3.9</b>     | <b>5.0</b>       | <b>22.9</b>       | <b>10.8</b>        | <b>26.6</b>         | <b>30.7</b>     | <b>100.0</b>     |
| Países Federales            | 4,353.8        | 5,342.3          | 25,269.4          | 12,277.5           | 29,488.2            | 34,756.7        | 111,488.0        |
| Países Unitarios            | 836.5          | 1,269.1          | 5,126.6           | 2,082.6            | 5,814.2             | 5,872.4         | 21,001.5         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

La gran heterogeneidad de las municipalidades descrita en la Sección I para las variables no fiscales, también documentada para los gastos en la sección III, está presente en los ingresos municipales. Algunos rasgos comunes son:

- (i) Para el promedio, los ingresos totales per cápita tienen un patrón similar entre regiones al del gasto total per cápita: disminuyen hasta el grupo de municipalidades ente 50 y 100 mil habitantes y luego crecen. Ese comportamiento se explica por los regímenes de transferencias (que, en general, favorecen a las municipalidades menos pobladas) y al comportamiento de los recursos propios (en general, con bases imponibles más amplias y mejor calidad de la

administración tributaria en las municipalidades más pobladas). Existen diferencias entre países (Tabla 28).

**Tabla 28: Ingresos totales municipales per cápita.  
Por grupos de municipios. En dólares por habitante. (\*)**

| <b>País</b>                     | <b>&lt;5.000</b> | <b>e/5.000 y<br/>10.000</b> | <b>e/10.000<br/>y 50.000</b> | <b>e/50.000<br/>y 100.000</b> | <b>E/100.000<br/>y 500.000</b> | <b>&gt;500.000</b> | <b>Total</b> |
|---------------------------------|------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------|
| <b>América del Sur</b>          | <b>466.9</b>     | <b>336.3</b>                | <b>280.4</b>                 | <b>274.6</b>                  | <b>284.7</b>                   | <b>366.3</b>       | <b>311.2</b> |
| <b>Cono Sur</b>                 | <b>571.7</b>     | <b>409.9</b>                | <b>343.0</b>                 | <b>321.5</b>                  | <b>350.8</b>                   | <b>432.6</b>       | <b>375.9</b> |
| Argentina                       | 299              | 188                         | 169                          | 129                           | 99                             | 73                 | 128          |
| Brasil                          | 733              | 480                         | 386                          | 385                           | 459                            | 501                | 451          |
| Chile                           | 862              | 489                         | 326                          | 257                           | 272                            | 148                | 281          |
| Paraguay                        | 50               | 26                          | 16                           | 20                            | 18                             | 90                 | 26           |
| Uruguay                         |                  |                             | 251                          | 195                           | 189                            | 200                | 196          |
| <b>Región Andina</b>            | <b>221.9</b>     | <b>177.8</b>                | <b>150.2</b>                 | <b>173.5</b>                  | <b>156.2</b>                   | <b>229.2</b>       | <b>178.4</b> |
| Bolivia                         | 284              | 134                         | 86                           | 18                            | 42                             | 54                 | 71           |
| Colombia                        | 319              | 227                         | 153                          | 134                           | 175                            | 296                | 210          |
| Ecuador                         | 347              | 335                         | 116                          | 83                            | 79                             | 110                | 103          |
| Perú                            | 185              | 94                          | 87                           | 78                            | 66                             | 29                 | 82           |
| Venezuela                       | 677              | 581                         | 312                          | 373                           | 245                            | 327                | 299          |
| <b>América Central</b>          | <b>141.3</b>     | <b>102.7</b>                | <b>59.6</b>                  | <b>36.0</b>                   | <b>46.3</b>                    | <b>91.4</b>        | <b>58.0</b>  |
| Costa Rica                      | 0.0              | 286.7                       | 76.4                         | 44.2                          | 58.4                           | 0.0                | 61.6         |
| El Salvador                     | 116.2            | 78.0                        | 51.9                         | 38.6                          | 68.2                           | 0.0                | 58.4         |
| Guatemala                       | 576.8            | 278.2                       | 88.4                         | 39.3                          | 44.3                           | 158.6              | 74.7         |
| Honduras                        | 127.6            | 58.7                        | 28.8                         | 30.0                          | 39.0                           | 67.7               | 44.8         |
| Nicaragua                       | 122.0            | 88.2                        | 41.6                         | 25.4                          | 30.0                           | 64.1               | 42.6         |
| Panamá                          | 78.2             | 29.3                        | 20.6                         | 19.0                          | 20.6                           | 95.4               | 40.0         |
| <b>México</b>                   | <b>185.3</b>     | <b>171.0</b>                | <b>145.3</b>                 | <b>135.2</b>                  | <b>153.3</b>                   | <b>147.4</b>       | <b>148.4</b> |
| <b>Total América<br/>Latina</b> | <b>416.7</b>     | <b>295.7</b>                | <b>233.1</b>                 | <b>218.6</b>                  | <b>239.9</b>                   | <b>302.2</b>       | <b>258.5</b> |
| Países Federales                | 502.4            | 376.8                       | 299.6                        | 281.9                         | 291.9                          | 339.8              | 314.9        |
| Países Unitarios                | 220.8            | 155.1                       | 111.4                        | 94.0                          | 126.0                          | 182.5              | 132.5        |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

(ii) En general, la participación de los ingresos propios en el total de ingresos municipales crece en forma monótona con el tamaño de la población (Tabla 29).

**Tabla 29: Relación ingresos propios sobre ingresos totales.  
Por grupos de municipios. En %. (\*)**

| <b>País</b>                 | <b>&lt;5.000</b> | <b>e/5.000 y<br/>10.000</b> | <b>e/10.000<br/>y 50.000</b> | <b>e/50.000<br/>y 100.000</b> | <b>E/100.000<br/>y 500.000</b> | <b>&gt;500.000</b> | <b>Total</b> |
|-----------------------------|------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------|--------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>10.5</b>      | <b>9.0</b>                  | <b>13.4</b>                  | <b>28.5</b>                   | <b>37.2</b>                    | <b>52.5</b>        | <b>32.9</b>  |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>8.6</b>       | <b>6.6</b>                  | <b>10.6</b>                  | <b>22.9</b>                   | <b>34.2</b>                    | <b>48.4</b>        | <b>29.2</b>  |
| Argentina                   | 42.9             | 34.0                        | 37.4                         | 45.2                          | 58.4                           | 60.5               | 47.4         |
| Brasil                      | 0.5              | 3.2                         | 7.8                          | 18.1                          | 29.0                           | 47.6               | 26.5         |
| Chile                       | 20.9             | 24.3                        | 25.8                         | 60.9                          | 62.7                           | 47.4               | 50.1         |
| Paraguay                    | 48.2             | 47.2                        | 53.2                         | 72.6                          | 95.5                           | 94.5               | 75.0         |
| Uruguay                     |                  |                             | 38.9                         | 39.7                          | 63.3                           | 95.2               | 71.2         |
| <b>Región Andina</b>        | <b>22.5</b>      | <b>20.8</b>                 | <b>26.6</b>                  | <b>50.7</b>                   | <b>50.2</b>                    | <b>68.6</b>        | <b>49.1</b>  |
| Bolivia                     | 13.3             | 15.2                        | 22.7                         | 6.4                           | 40.1                           | 45.8               | 28.7         |
| Colombia                    | 19.7             | 21.7                        | 26.5                         | 36.9                          | 34.9                           | 66.9               | 47.4         |
| Ecuador                     | 18.6             | 28.6                        | 21.7                         | 27.4                          | 43.7                           | 67.1               | 42.9         |
| Perú                        | 25.6             | 20.9                        | 25.9                         | 46.6                          | 59.8                           | 69.7               | 37.9         |
| Venezuela                   | 7.3              | 15.6                        | 28.9                         | 59.5                          | 58.9                           | 74.2               | 56.8         |
| <b>América Central</b>      | <b>27.4</b>      | <b>23.0</b>                 | <b>33.1</b>                  | <b>54.0</b>                   | <b>76.3</b>                    | <b>91.4</b>        | <b>54.4</b>  |
| Costa Rica                  |                  | 74.5                        | 77.3                         | 77.8                          | 88.0                           |                    | 82.0         |
| El Salvador                 | 6.6              | 6.7                         | 19.0                         | 80.3                          | 80.4                           |                    | 47.1         |
| Guatemala                   | 12.4             | 8.5                         | 18.5                         | 31.2                          | 63.9                           | 88.1               | 37.1         |
| Honduras                    | 52.7             | 55.6                        | 64.5                         | 81.6                          | 79.1                           | 91.4               | 75.6         |
| Nicaragua                   | 17.7             | 26.0                        | 37.0                         | 37.9                          | 61.3                           | 88.6               | 52.9         |
| Panamá                      | 79.4             | 77.4                        | 89.5                         | 100.0                         | 95.9                           | 100.0              | 97.1         |
| <b>México</b>               | <b>7.4</b>       | <b>9.3</b>                  | <b>12.9</b>                  | <b>21.8</b>                   | <b>27.7</b>                    | <b>33.8</b>        | <b>24.9</b>  |
| <b>Total América Latina</b> | <b>10.6</b>      | <b>9.4</b>                  | <b>13.9</b>                  | <b>28.1</b>                   | <b>36.5</b>                    | <b>50.6</b>        | <b>32.4</b>  |
| Países Federales            | 8.1              | 6.3                         | 11.2                         | 24.8                          | 33.1                           | 47.6               | 29.5         |
| Países Unitarios            | 23.2             | 22.6                        | 27.1                         | 47.8                          | 53.8                           | 68.9               | 47.8         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

(iii) En promedio, los ingresos propios per cápita son mayores en las municipalidades con mayor población para el agregado de América Latina. Un comportamiento similar se observa en México y en menor medida en Centroamérica (Gráfico 5). Sin embargo, la relación no es monótona ni igual en todos los países (Tabla 30). Por ejemplo, en Bolivia, el grupo de municipios entre 50 y 100 mil habitantes presenta el menor nivel (1 dólar por habitante), probablemente vinculado con el bajo esfuerzo tributario de las jurisdicciones que perciben recursos por regalías hidrocarburíferas. En sentido contrario, se advierte en varios países que el grupo de municipios de menor población, tienen ingresos propios per cápita relativamente altos.

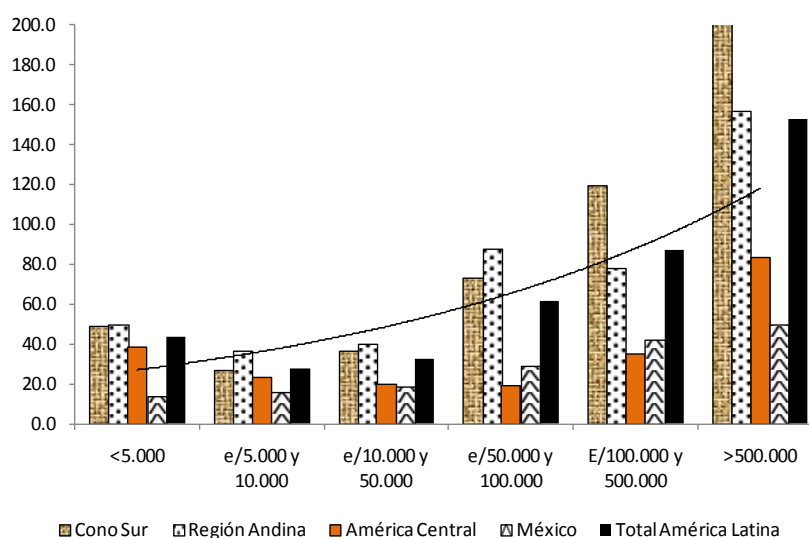


**Tabla 30: Ingresos propios per cápita.**  
**Por grupos de municipios. En dólares por habitante. (\*)**

| <b>País</b>                 | <b>&lt;5.000</b> | <b>e/5.000 y 10.000</b> | <b>e/10.000 y 50.000</b> | <b>e/50.000 y 100.000</b> | <b>E/100.000 y 500.000</b> | <b>&gt;500.000</b> | <b>Total</b> |
|-----------------------------|------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|--------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>49.3</b>      | <b>30.2</b>             | <b>37.6</b>              | <b>78.2</b>               | <b>105.9</b>               | <b>192.5</b>       | <b>102.5</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>49.0</b>      | <b>27.0</b>             | <b>36.5</b>              | <b>73.7</b>               | <b>120.0</b>               | <b>209.5</b>       | <b>109.7</b> |
| Argentina                   | 128              | 64                      | 63                       | 58                        | 58                         | 44                 | 61           |
| Brasil                      | 4                | 15                      | 30                       | 70                        | 133                        | 239                | 120          |
| Chile                       | 180              | 119                     | 84                       | 156                       | 171                        | 70                 | 141          |
| Paraguay                    | 24               | 12                      | 9                        | 15                        | 17                         | 85                 | 20           |
| Uruguay                     |                  |                         | 98                       | 77                        | 120                        | 191                | 140          |
| <b>Región Andina</b>        | <b>49.9</b>      | <b>37.0</b>             | <b>40.0</b>              | <b>88.0</b>               | <b>78.4</b>                | <b>157.3</b>       | <b>87.6</b>  |
| Bolivia                     | 38               | 20                      | 20                       | 1                         | 17                         | 25                 | 20           |
| Colombia                    | 63               | 49                      | 41                       | 49                        | 61                         | 198                | 100          |
| Ecuador                     | 64               | 96                      | 25                       | 23                        | 35                         | 74                 | 44           |
| Perú                        | 48               | 20                      | 22                       | 36                        | 39                         | 20                 | 31           |
| Venezuela                   | 49               | 91                      | 90                       | 222                       | 144                        | 243                | 170          |
| <b>América Central</b>      | <b>38.7</b>      | <b>23.6</b>             | <b>19.7</b>              | <b>19.4</b>               | <b>35.3</b>                | <b>83.5</b>        | <b>31.5</b>  |
| Costa Rica                  | 0                | 214                     | 59                       | 34                        | 51                         |                    | 50           |
| El Salvador                 | 7.6              | 5.2                     | 9.9                      | 30.9                      | 54.8                       |                    | 27.5         |
| Guatemala                   | 71.6             | 23.5                    | 16.4                     | 12.3                      | 28.3                       | 139.8              | 27.7         |
| Honduras                    | 67.2             | 32.6                    | 18.6                     | 24.5                      | 30.9                       | 61.9               | 33.9         |
| Nicaragua                   | 21.5             | 22.9                    | 15.4                     | 9.6                       | 18.4                       | 56.8               | 22.6         |
| Panamá                      | 62.1             | 22.7                    | 18.4                     | 19.0                      | 19.7                       | 95.4               | 38.9         |
| <b>México</b>               | <b>13.7</b>      | <b>15.9</b>             | <b>18.8</b>              | <b>29.4</b>               | <b>42.5</b>                | <b>49.8</b>        | <b>37.0</b>  |
| <b>Total América Latina</b> | <b>44.0</b>      | <b>27.8</b>             | <b>32.5</b>              | <b>61.4</b>               | <b>87.6</b>                | <b>153.0</b>       | <b>83.7</b>  |
| Países Federales            | 40.8             | 23.6                    | 33.7                     | 69.9                      | 96.6                       | 161.6              | 92.8         |
| Países Unitarios            | 51.2             | 35.0                    | 30.2                     | 44.9                      | 67.8                       | 125.7              | 63.3         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

**Gráfico 5: Ingresos propios per cápita. En Dólares.**



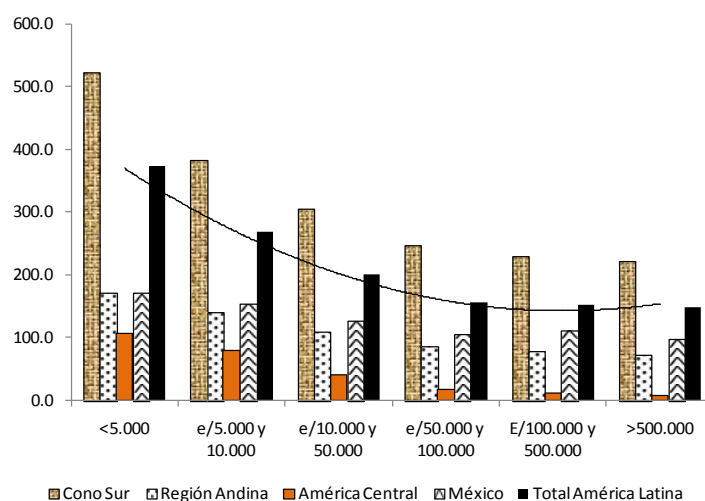
(iv) Las transferencias por habitante son notablemente mayores en las municipalidades de menor tamaño (Tabla 31). Este comportamiento de las transferencias podría responder al objetivo de cubrir los costos fijos de funcionamiento del gobierno y garantizar un nivel mínimo de provisión de bienes públicos locales. En el Gráfico 6 se representa la situación por regiones y países.

**Tabla 31: Transferencias per cápita.  
Por grupos de municipios. En dólares. (\*)**

| País                        | <5.000       | e/5.000 y<br>10.000 | e/10.000<br>y 50.000 | e/50.000<br>y 100.000 | E/100.000<br>y 500.000 | >500.000     | Total        |
|-----------------------------|--------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>417.7</b> | <b>306.2</b>        | <b>242.8</b>         | <b>196.4</b>          | <b>178.8</b>           | <b>173.8</b> | <b>208.7</b> |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>522.7</b> | <b>382.9</b>        | <b>306.6</b>         | <b>247.8</b>          | <b>230.8</b>           | <b>223.1</b> | <b>266.2</b> |
| Argentina                   | 171          | 124                 | 106                  | 71                    | 41                     | 29           | 67           |
| Brasil                      | 729          | 465                 | 356                  | 316                   | 326                    | 263          | 331          |
| Chile                       | 682          | 370                 | 242                  | 100                   | 102                    | 78           | 140          |
| Paraguay                    | 26           | 14                  | 7                    | 6                     | 1                      | 5            | 7            |
| Uruguay                     |              |                     | 153                  | 117                   | 69                     | 10           | 56           |
| <b>Región Andina</b>        | <b>171.9</b> | <b>140.9</b>        | <b>110.2</b>         | <b>85.5</b>           | <b>77.8</b>            | <b>71.9</b>  | <b>90.7</b>  |
| Bolivia                     | 246          | 114                 | 67                   | 17                    | 25                     | 29           | 50           |
| Colombia                    | 256          | 177                 | 112                  | 85                    | 114                    | 98           | 110          |
| Ecuador                     | 283          | 239                 | 90                   | 60                    | 45                     | 36           | 59           |
| Perú                        | 138          | 74                  | 64                   | 41                    | 26                     | 9            | 51           |
| Venezuela                   | 628.0        | 489.8               | 221.9                | 151.0                 | 100.6                  | 84.5         | 128.9        |
| <b>América Central</b>      | <b>107.6</b> | <b>79.1</b>         | <b>39.9</b>          | <b>16.5</b>           | <b>10.8</b>            | <b>7.9</b>   | <b>26.4</b>  |
| Costa Rica                  | 0.0          | 73.0                | 17.3                 | 9.8                   | 7.0                    |              | 11.1         |
| El Salvador                 | 120.2        | 72.8                | 42.1                 | 7.6                   | 12.2                   |              | 30.9         |
| Guatemala                   | 505.2        | 254.7               | 72.1                 | 27.0                  | 16.0                   | 18.9         | 47.1         |
| Honduras                    | 60.4         | 26.0                | 10.2                 | 5.5                   | 8.1                    | 5.8          | 10.9         |
| Nicaragua                   | 100.4        | 65.3                | 26.2                 | 15.8                  | 11.6                   | 7.3          | 20.1         |
| Panamá                      | 16.1         | 6.6                 | 2.2                  | 0.0                   | 0.8                    | 0.0          | 1.2          |
| <b>México</b>               | <b>171.7</b> | <b>155.1</b>        | <b>126.5</b>         | <b>105.7</b>          | <b>110.8</b>           | <b>97.7</b>  | <b>111.4</b> |
| <b>Total América Latina</b> | <b>372.9</b> | <b>267.9</b>        | <b>200.7</b>         | <b>157.1</b>          | <b>152.3</b>           | <b>149.1</b> | <b>174.8</b> |
| Países Federales            | 461.6        | 353.2               | 265.9                | 212.1                 | 195.3                  | 178.2        | 222.1        |
| Países Unitarios            | 170.1        | 120.1               | 81.2                 | 49.1                  | 58.2                   | 56.8         | 69.2         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

**Gráfico 6: Transferencias per cápita. En dólares.**



(v) la correspondencia fiscal media (recursos propios/gasto total) en general crece monótonamente con la población (Tabla 32 y Gráfico 7). Esto es consistente con gastos per cápita con comportamiento no lineal (forma de U), los recursos propios crecientes en términos per cápita a medida que crece el tamaño de población, y con el régimen de transferencias con fuerte sesgo hacia las poblaciones más pequeñas. Para el promedio de América Latina los recursos

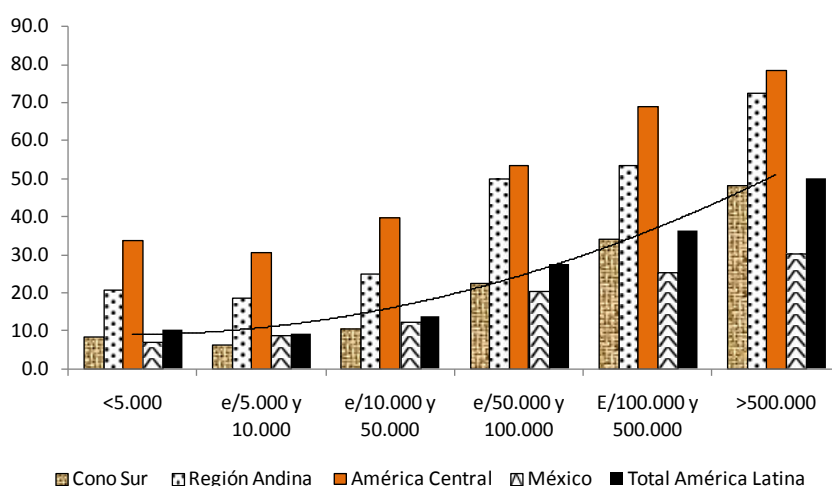
propios financian algo menos de un tercio del gasto municipal. El porcentaje es del 10,4% en las municipalidades de menos de 5000 habitantes y crece hasta el 50,2% en las de mayor población.

**Tabla 32: Correspondencia fiscal municipal.  
Por grupos de municipios. En porcentaje. (\*)**

| País                        | <5.000      | e/5.000 y<br>10.000 | e/10.000<br>y 50.000 | e/50.000<br>y 100.000 | E/100.000<br>y 500.000 | >500.000     | Total        |
|-----------------------------|-------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------|--------------|
| <b>América del Sur</b>      | <b>10.3</b> | <b>8.7</b>          | <b>13.2</b>          | <b>28.2</b>           | <b>37.7</b>            | <b>53.0</b>  | <b>32.9</b>  |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>8.5</b>  | <b>6.5</b>          | <b>10.5</b>          | <b>22.7</b>           | <b>34.3</b>            | <b>48.3</b>  | <b>29.0</b>  |
| Argentina                   | 43.3        | 35.6                | 38.1                 | 46.1                  | 56.8                   | 58.2         | 47.4         |
| Brasil                      | 0.5         | 3.1                 | 7.7                  | 17.8                  | 29.1                   | 47.5         | 26.4         |
| Chile                       | 21.3        | 24.3                | 25.9                 | 60.0                  | 64.5                   | 49.4         | 50.9         |
| Paraguay                    | 56.5        | 59.9                | 69.2                 | 87.7                  | 116.9                  | 87.1         | 83.7         |
| Uruguay                     |             |                     | 37.9                 | 40.3                  | 63.0                   | 94.6         | 71.0         |
| <b>Región Andina</b>        | <b>20.7</b> | <b>18.7</b>         | <b>25.2</b>          | <b>50.2</b>           | <b>53.5</b>            | <b>72.7</b>  | <b>49.8</b>  |
| Bolivia                     | 24.9        | 21.6                | 37.3                 | 6.6                   | 35.1                   | 35.4         | 33.5         |
| Colombia                    | 13.4        | 17.5                | 23.7                 | 33.0                  | 43.8                   | 71.3         | 48.3         |
| Ecuador                     | 18.5        | 31.0                | 22.8                 | 27.7                  | 43.4                   | 70.7         | 44.4         |
| Perú                        | 25.7        | 20.5                | 27.3                 | 45.4                  | 56.7                   | 67.5         | 37.8         |
| Venezuela                   | 6.0         | 13.3                | 25.4                 | 61.2                  | 59.3                   | 80.6         | 56.8         |
| <b>América Central</b>      | <b>33.7</b> | <b>30.5</b>         | <b>39.6</b>          | <b>53.5</b>           | <b>68.8</b>            | <b>78.5</b>  | <b>56.3</b>  |
| Costa Rica                  |             | 83.7                | 90.3                 | 82.0                  | 94.2                   |              | 90.4         |
| El Salvador                 | 5.6         | 5.6                 | 16.2                 | 76.2                  | 123.3                  |              | 48.5         |
| Guatemala                   | 33.2        | 15.5                | 24.3                 | 31.1                  | 45.9                   | 119.3        | 42.8         |
| Honduras                    | 68.8        | 65.1                | 61.8                 | 69.8                  | 75.6                   | 44.4         | 55.4         |
| Nicaragua                   | 45.1        | 54.1                | 61.3                 | 37.9                  | 28.9                   | 101.5        | 58.2         |
| Panamá                      | <b>98.5</b> | <b>91.4</b>         | <b>93.6</b>          | <b>124.3</b>          | <b>85.7</b>            | <b>113.1</b> | <b>105.0</b> |
| <b>México</b>               | <b>7.1</b>  | <b>8.9</b>          | <b>12.3</b>          | <b>20.4</b>           | <b>25.5</b>            | <b>30.2</b>  | <b>23.0</b>  |
| <b>Total América Latina</b> | <b>10.4</b> | <b>9.2</b>          | <b>13.7</b>          | <b>27.6</b>           | <b>36.5</b>            | <b>50.2</b>  | <b>32.0</b>  |
| Países Federales            | 8.0         | 6.1                 | 11.0                 | 24.4                  | 32.7                   | 46.9         | 29.0         |
| Países Unitarios            | 22.1        | 22.0                | 27.7                 | 46.2                  | 57.2                   | 70.8         | 48.9         |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

**Gráfico 7: Correspondencia fiscal media municipal (%).**



Estos rasgos estilizados permiten concluir que el tamaño de las municipalidades, medido por los ingresos totales per cápita, tal como ocurre con los gastos per cápita, varía entre países y dentro de los países, según el tamaño de la población. Otra regularidad es que en todos los países y para todos los tamaños de población, las municipalidades son “transferencia dependientes”. La

dependencia es mucho mayor en las municipalidades de menor tamaño, o sea, la correspondencia fiscal es menor en estas municipalidades.

## **VI. Reseñas de políticas de acceso al crédito subnacional**

---

### **VI.A. Autonomía en las decisiones de endeudamiento**

Como una parte de los gastos que realizan las municipalidades son inversiones en bienes que prestan servicios por varios años (infraestructura urbana -pavimentos, alcantarillado, semáforos, establecimientos de salud, etc.) es necesario -desde el punto de vista de la eficiencia económica y de la equidad intergubernamental-, recurrir a la deuda pública. Las municipalidades pueden también sobre endeudarse para financiar gastos corrientes esperando el salvataje del gobierno nacional, ya que la deuda genera el mismo incentivo que las transferencias intergubernamentales, descrito más arriba. El problema que surge con el endeudamiento es que, pasado cierto límite, puede hacer no sustentable la provisión de servicios municipales – la sustentabilidad es uno de los requerimientos del modelo básico presentado en la introducción. Estas consideraciones han llevado en casi todos los países a limitar la autonomía municipal, estableciendo restricciones constitucionales y/o legales.

### **VI.B. Límites constitucionales y legales al endeudamiento**

Las limitaciones al endeudamiento municipal son de dos tipos: las que requieren autorizaciones especiales de los niveles superiores de gobierno y las que fijan valores numéricos para el stock y/o los servicios de la deuda. Estas restricciones si bien existían en todos los países se han reformulado en tiempos recientes con las leyes de responsabilidad fiscal dictadas por los distintos países. Un resumen de las limitaciones se presenta en la Tabla 33.

**Tabla 33: Límites constitucionales y numéricos al endeudamiento municipal**

| País             | Límites legales y constitucionales   | Límites numéricos   |
|------------------|--|---|
| <b>Argentina</b> | Hay limitaciones constitucionales y legales (autorizaciones y límites numéricos). La Ley de Responsabilidad Fiscal impuso límites más estrictos. Esta Ley ha sido suspendida para 2010/2011.   | Los servicios no pueden superar el 20% de los recursos  |
| <b>Brasil</b>    | Históricamente los municipios contaron con pocas posibilidades de endeudarse, comparado con los otros niveles de gobierno. La Ley de Responsabilidad Fiscal estableció normas a cumplir (autorizaciones) y límites numéricos.  | El stock de deuda líquida no puede ser superior a 1,2 veces los recursos corrientes líquidos. Las operaciones con títulos y empréstitos tienen que ser aprobadas por el gobierno central y no superar el monto de los gastos de capital.  |
| <b>Chile</b>     | La Constitución establece que es responsabilidad del Presidente de la República la contratación de empréstitos. Los municipios solo pueden contratar empréstitos para proyectos específicos autorizados por ley. Ningún organismo del Estado puede contratar empréstitos que comprometan la responsabilidad financiera del sector público. | No corresponde.   |
| <b>Paraguay</b>  | La Constitución le permite a los municipios endeudarse sin necesidad de avales del gobierno nacional, pero el empréstito tiene que ser aprobado por la Junta Municipal.  | No existen.   |
| <b>Uruguay</b>   | El endeudamiento está a cargo del gobierno nacional. Es el responsable de tomar los préstamos y pagarlos y asigna a los Departamentos lo que les corresponde.  | No corresponde.   |
| <b>Bolivia</b>   | Requiere autorización del Congreso Nacional cuando comprometen rentas municipales.   | Los servicios no pueden superar el 20% de los ingresos del período. El stock no puede superar el 200% de los ingresos anuales. Se requiere contar con calificación de riesgo, efectuada por empresas privadas, en forma trimestral.   |
| <b>Colombia</b>  | Las municipalidades pueden contratar empréstitos, con límites establecidos en la Ley de Endeudamiento.   | No pueden contratar sin autorización del gobierno central si la relación intereses/ahorro supera el 60%, o la relación saldo de la deuda/ingresos supera el 80%. Hay un mecanismo de señales de alerta. Las municipalidades y departamentos más grandes deben obtener calificación de riesgo. |
| <b>Ecuador</b>   | La Constitución de 2008 establece que la deuda de todos los niveles del gobierno debe ser autorizada por un Comité de deuda y financiamiento. La Ley Orgánica autoriza el endeudamiento dentro de los límites de la ley. El endeudamiento externo requiere garantía del Gobierno Nacional.   | Para cada año la relación entre el Pasivo total y el ingreso total anual debe ser menor al 100%. Los servicios anuales de la deuda más la deuda flotante deben ser inferior al 40% de los ingresos anuales.   |
| <b>Perú</b>      | Regulaciones en las leyes anuales de endeudamiento y en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. El endeudamiento externo debe ser avalado por el gobierno nacional. Los fondos deben destinarse a infraestructura.   | El stock de deuda debe ser inferior al 100% de los ingresos anuales. Los servicios de la deuda deben ser inferiores al 25% de los ingresos anuales. El resultado primario para el promedio de los últimos tres años debe ser positivo.  |
| <b>Venezuela</b> | La ley faculta a gobernaciones y alcaldías para realizar operaciones de crédito público interno, que deben ser aprobadas previamente por el consejo legislativo regional o concejo municipal, el Presidente en Consejo de Ministros y posteriormente por la Asamblea Nacional. No pueden realizar operaciones de crédito público externo.  | No existe reglamentación sobre los límites para el endeudamiento subnacional y local  |

## Continuación

| País               | Límites legales y constitucionales   | Límites numéricos  |
|--------------------|--|--|
| <b>Costa Rica</b>  | El Código Municipal autoriza a endeudarse por medio del crédito habitual y por medio de la emisión de bonos; para ello se requiere la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo.   | Las municipalidades no cuentan con restricciones significativas al endeudamiento   |
| <b>El Salvador</b> | El endeudamiento municipal debe ser aprobado por el Concejo Municipal. La aprobación del endeudamiento requiere de la evaluación previa del Ministerio de Hacienda.  | La normativa del endeudamiento municipal establece dos límites. Uno, aplicable a la deuda de corto plazo (vencimientos menores o iguales a un año) cuyo límite máximo es de 0.6 veces el ahorro operacional obtenido en el ejercicio fiscal anterior.<br>El segundo límite de endeudamiento, aplicable a la deuda de largo plazo (vencimientos mayores a un año), está determinado por la relación: saldo deuda pública municipal sobre ingresos operacionales del ejercicio fiscal anterior y el indicador no podrá ser superior a 1.7 veces. Los municipios con índice de solvencia negativo, no podrán contratar créditos, con excepción los que le permitan reestructurar sus pasivos. |
| <b>Guatemala</b>   | Tienen potestad de endeudamiento en el mercado interno y externo previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas en el marco de la política de endeudamiento. Las reglas aplicables son: (i) no exceder el período de gobierno que la contrae y (ii) no comprometer las finanzas municipales y las finanzas públicas nacionales.   | No deberá exceder su capacidad de pago. Se entiende por capacidad de pago, el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente) y egresos por concepto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda  |
| <b>Honduras</b>    | El Artículo 8 de la Ley de Crédito Público especifica que la política de endeudamiento público le compete al Poder Ejecutivo, por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Planificación, Coordinación y Presupuesto, y del Banco Central de Honduras, debiendo guardar consistencia con la política monetaria, crediticia y cambiaria, aprobada por las autoridades competentes. | Limita a las municipalidades a dedicar el pago de empréstitos o emisión de bonos, un porcentaje no superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de la municipalidad, cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable   |
| <b>México</b>      | El endeudamiento municipal está regulado por la Constitución Política, por las constituciones de los estados, la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes de hacienda municipal. El monto de endeudamiento por parte de un municipio es competencia de los congresos locales. Los Estados y Municipios deben solicitar autorización de sus congresos locales para contraer obligaciones y empréstitos. | Los límites numéricos varían según el Estado, no hay una regla unificada. En algunos casos, no se especifican límites (Ej. Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, entre otros); En Campeche se observa un límite de hasta el 10% del Presupuesto autorizado. En otros casos los límites se sujetarán a los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso del Estado.  |
| <b>Nicaragua</b>   | Se faculta a las Municipalidades a celebrar préstamos con la aprobación de los Concejos Municipales, El Ministerio de Hacienda es el que fija la política y estrategia de endeudamiento a la cual están sujetos todas las entidades del sector público<br>Los créditos que excedan al periodo del gobierno municipal serán sometidos a consulta pública  | Los municipios podrán garantizar las operaciones de crédito hasta con el 50% de los gastos presupuestados para inversión, y con sus bienes muebles e inmuebles de carácter particular  |
| <b>Panamá</b>      | Los Municipios podrán contratar empréstitos previa autorización del Órgano Ejecutivo, Para la contratación de empréstitos deberán tener la aprobación del Ministerio de Planificación y Política Económica. .  | La regulación no define un límite al endeudamiento municipal. La capacidad de endeudamiento de un municipio depende de la evaluación que haga el Ministerio de Economía y Finanzas   |

### VI.C. Importancia relativa del stock y de los servicios de deuda municipal

La cuantificación de la importancia relativa de la deuda municipal y de los servicios de la deuda revela que, en general, no son muy importantes, debido a las restricciones al endeudamiento y los límites numéricos, tanto las que existían en casi todos los países desde antes de las leyes de responsabilidad fiscal y las agregadas por estas leyes. Un caso particular es el caso de Bolivia, cuyo

endeudamiento es mayor al promedio de la región, ya que utiliza como colateral el ingreso por regalías. En promedio los servicios de la deuda representan el 4% de los gastos corrientes, el 3,2% del gasto total y el 9,9% de los recursos propios. En los países unitarios el peso de la deuda es mayor que en los federales (4,4% del gasto total versus 2,9%). Hay gran variación entre países.

La Tabla 34 presenta indicadores relacionados con el stock y los servicios de la deuda municipal en cada país.

**Tabla 34: Endeudamiento municipal. (\*)**

| País                   | stock de deuda (millones de U\$S) | stock de deuda sobre PBI (%) | servicios de deuda (millones de U\$S) | servicios de deuda sobre gastos corrientes (%) | servicios de deuda sobre gasto total (%) | Servicios de deuda sobre recursos propios (%) |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|--|--|---|
| <b>América del Sur</b> | <b>5,129.2</b>                    | <b>0.3</b>                   | <b>3,936.3</b>                        | <b>4.2</b>                                     | <b>3.4</b>                               | <b>10.4</b>                                   |
| <b>Cono Sur</b>        | <b>2,641.7</b>                    | <b>0.2</b>                   | <b>3,223.4</b>                        | <b>3.9</b>                                     | <b>3.4</b>                               | <b>11.8</b>                                   |
| Argentina              | s/d                               | s/d                          | 215.2                                 | 5.1  | 4.3                                      | 9.2   |
| Brasil                 | 2,343.5                           | 0.2                          | 2,992.5                               | 4.0  | 3.6                                      | 13.6  |
| Chile                  | 250.0                             | 0.2                          | 0.0                                   | 0.0  | 0.0                                      | 0.0   |
| Paraguay               | 48.2                              | 0.6                          | 4.6                                   | 4.0  | 3.3                                      | 3.9   |
| Uruguay                | s/d                               | s/d                          | 11.2                                  | 2.0  | 1.7                                      | 2.5   |
| <b>Región Andina</b>   | <b>2,487.4</b>                    | <b>0.5</b>                   | <b>712.9</b>                          | <b>6.6</b>                                     | <b>3.4</b>                               | <b>6.7</b>                                    |
| Bolivia                | s/d                               | s/d                          | 54.0                                  |  | 9.2                                      | 27.6  |
| Colombia               | 1,430.0                           | s/d                          | 461.2                                 | 13.0   | 5.2                                      | 10.8  |
| Ecuador                | 395.9                             | 1.0                          | 103.6                                 | 26.8   | 7.8                                      | 17.5  |
| Perú                   | 661.5                             | 0.8                          | 94.1                                  | 8.3  | 4.1                                      | 11.0  |
| Venezuela              | 0.0                               | 0.0                          | 0.0                                   | 0.0  | 0.0                                      | 0.0   |
| <b>América Central</b> | <b>406.5</b>                      | <b>0.3</b>                   | <b>179.6</b>                          | <b>14.3</b>                                    | <b>8.0</b>                               | <b>14.3</b>                                   |
| Costa Rica             | s/d                               | s/d                          | 4.8                                   | 2.6  | 2.0                                      | 2.2   |
| El Salvador            | 122.8                             | 0.6                          | 43.7                                  | 25.8   | 13.4                                     | 27.7  |
| Guatemala              | 283.7                             | 0.8                          | 124.1                                 | 25.5   | 14.3                                     | 33.6  |
| Honduras               | s/d                               | s/d                          | s/d                                   |  |  |   |
| Nicaragua              | s/d                               | s/d                          | 7.2                                   | 7.3  | 3.3                                      | 5.7   |
| Panamá                 | s/d                               | s/d                          | 4.6                                   | 4.2  | 3.8                                      | 3.7   |
| <b>México</b>          | <b>1,131.2</b>                    | <b>0.1</b>                   | <b>126.7</b>                          | <b>1.2</b>                                     | <b>0.8</b>                               | <b>3.3</b>                                    |
| <b>Total América</b>   | <b>6,666.9</b>                    | <b>0.2</b>                   | <b>4,242.6</b>                        | <b>4.0</b>                                     | <b>3.2</b>                               | <b>9.89</b>                                   |
| Países Federales       | 3,474.7                           | 0.2                          | 3,334.3                               | 3.6  | 2.9                                      | 10.15   |
| Países Unitarios       | 3,192.1                           | 0.6                          | 908.3                                 | 8.0  | 4.4                                      | 9.05  |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

## VII. Indicadores de descentralización fiscal y autonomía municipal

El grado de autonomía de los gobiernos municipales se mide en función de los indicadores que reflejan su poder decisión fiscal. En primer lugar, se estiman los recursos propios en relación a los gastos totales (correspondencia fiscal media). En segundo lugar, se mide el poder decisión sobre el gasto de los gobiernos locales que resulta de sumar los recursos propios y las transferencias no condicionadas en término del gasto total. Otro indicador es la capacidad de financiamiento medida por el cociente entre ingresos propios sobre gastos corrientes. Finalmente, se construye un indicador del poder decisión del gobierno local en relación al total de transferencias recibidas, igual al porcentaje de las transferencias no condicionadas sobre las transferencias totales. La Tabla 35 muestra indicadores seleccionados de autonomía fiscal.

El indicador más importante en cuanto a la capacidad de tomar decisiones de gastos y recursos, es el de correspondencia fiscal media (relación porcentual entre los recursos propios y el gasto total) que varía entre países, entre el 23% y más del 100%<sup>9</sup>. Este último caso corresponde a Panamá. El promedio de América Latina es 32%. América del Sur muestra un nivel similar al promedio de toda la región. En México el valor del indicador es más bajo (23%) que en América Central (56%). A nivel de países existe una gran heterogeneidad.

La relación entre los recursos propios más las transferencias no condicionadas y el gasto total es, en promedio, del 69,6% (72% en los países federales y 56,5% en los unitarios). Los recursos propios financian, en promedio, el 41% de los gastos corrientes (35% en los países federales y 88% en los unitarios). Las transferencias de libre disponibilidad representan el 56% del total de transferencias para el promedio, el 61,9% en los países federales y el 14,2% en los unitarios.

**Tabla 35: Indicadores de autonomía fiscal (\*)**

| País                        | Autonomía Local                    |   |                                    |  |
|-----------------------------|------------------------------------|---|------------------------------------|--|
|                             | recursos propios sobre gasto total | (recursos propios+ transferencias no condicionadas)/gasto total | Recursos propios/gastos corrientes | Transferencias no condicionadas sobre transferencias totales |
| <b>América del Sur</b>      | <b>32.9</b>                        | <b>70.6</b>   | <b>40.3</b>                        | <b>56.3</b>  |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>29.0</b>                        | <b>70.2</b>   | <b>32.8</b>                        | <b>58.4</b>  |
| Argentina                   | 47.4                               | 85.7  | 55.7                               | 73.0   |
| Brasil                      | 26.4                               | 70.1  | 29.8                               | 59.9   |
| Chile                       | 50.9                               | 53.9  | 56.1                               | 5.9  |
| Paraguay                    | 83.6                               | 89.3  | 100.4                              | 20.4   |
| Uruguay                     | 71.0                               | 74.6  | 82.7                               | 12.5   |
| <b>Región Andina</b>        | <b>49.8</b>                        | <b>72.2</b>   | <b>98.0</b>                        | <b>43.4</b>  |
| Bolivia                     | 33.5                               | 40.7  | 72.5                               | 8.6  |
| Colombia                    | 48.3                               | 53.5  | 120.2                              | 9.6  |
| Ecuador                     | 44.4                               | 47.9  | 152.7                              | 5.9  |
| Perú                        | 37.8                               | 67.4  | 75.7                               | 48.0   |
| Venezuela                   | 56.8                               | 100.0   | 85.5                               | 100.0  |
| <b>América Central</b>      | <b>56.3</b>                        | <b>64.4</b>   | <b>100.0</b>                       | <b>17.2</b>  |
| Costa Rica                  | 90.4                               | 93.1  | 120.0                              | 13.4   |
| El Salvador                 | 48.6                               | 61.9  | 93.3                               | 24.7   |
| Guatemala                   | 42.8                               | 52.8  | 76.0                               | 13.8   |
| Honduras                    | 55.4                               | 59.9  | 123.1                              | 24.7   |
| Nicaragua                   | 58.2                               | 67.1  | 128.4                              | 17.3   |
| Panamá                      | 105.0                              | 108.2   | 113.8                              | 100.0  |
| <b>México</b>               | <b>23.0</b>                        | <b>63.4</b>   | <b>37.5</b>                        | <b>58.3</b>  |
| <b>Total América Latina</b> | <b>32.0</b>                        | <b>69.6</b>   | <b>40.8</b>                        | <b>56.1</b>  |
| Países Federales            | 29.0                               | 71.9  | 35.0                               | 61.9   |
| Países Unitarios            | 48.9                               | 56.5  | 88.4                               | 14.2   |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

El grado de descentralización se mide utilizando tres indicadores que se construyeron a partir de la información disponible: los recursos propios sobre los recursos totales consolidados de todos los niveles de gobierno, los gastos municipales sobre el total del gasto consolidado y el gasto local sobre la suma del gasto local y regional. Los dos primeros miden la descentralización entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales; el tercero mide la descentralización dentro del sector subnacional. Se agregan medidas del tamaño de los recursos locales en términos del PBI y del gasto local en términos del PBI (Tabla 36).

<sup>9</sup> Este último caso corresponde a Panamá. En este país, al igual que Costa Rica, los municipios tienen un peso relativo pequeño en términos del producto. Estos países presentan una capacidad muy limitada de gasto que genera excedentes presupuestarios.



Los indicadores cuantitativos de descentralización difieren significativamente entre países. Del lado de los gastos las relaciones más significativas son: (i) el porcentaje de los gastos municipales en el total del gasto público consolidado que varía entre 2,6% y 27,4%, con un promedio del 15% (14,6% en los países federales y 18% en los unitarios); y (ii) la relación entre el gasto local y el PBI que varía entre el 0,6% y el 7,6%, con un promedio de 7,4%. El grado de descentralización de gastos es relativamente bajo en los países de la región<sup>10</sup>. En América del Sur se observa una mayor descentralización con respecto a Centroamérica y México, en términos de los dos indicadores anteriores.

Del lado de los ingresos los indicadores sintéticos más relevantes son: (i) la relación porcentual entre los ingresos propios municipales y el total de ingresos del sector público que varía entre el 2,7% y el 16,1%, con un promedio del 5,4% (4,8% en los países federales y 8,9% en los unitarios); y (ii) la relación entre los recursos propios y el PBI que varía entre 0,6% y 2,9%, con un promedio de 1,5. También se observa un bajo grado de descentralización desde la perspectiva de los ingresos. El comportamiento de las distintas regiones es similar a los indicadores antes analizados.

La descentralización del nivel subnacional, medida por la relación entre el gasto total municipal y la suma del gasto total provincial más el municipal es del 37,2% en promedio, con el 34,3% en los países federales y el 68,8% en los unitarios.

---

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, puede observarse en países europeos tres grupos, donde la importancia del sector público municipal varía: (i) Tres países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y Suiza, donde el volumen de gastos públicos locales es superior al 20% del PIB; (ii) un gran grupo de países en los que los gastos públicos locales quedan comprendidos entre el 13% y el 6% del PIB (Italia y Países Bajos); (iii) un pequeño grupo de países en los que los gastos públicos locales se sitúan a un nivel inferior al 5% del PIB (Grecia, Chipre, la ex República yugoslava de Macedonia y Malta). Para más detalles ver CGLU (2009).

**Tabla 36: Indicadores de descentralización fiscal (\*)**

| País                        | Descentralización Fiscal  |   |  |                            |                       |
|-----------------------------|---|---|--|----------------------------|-----------------------|
|                             | Recursos propios sobre recursos totales (todos los niveles de gobierno) | Gasto local / gasto total (todos los niveles de gobierno) | Gasto total municipal/gasto municipal más provincial | Recursos propios sobre PBI | Gasto local sobre PBI |
| <b>América del Sur</b>      | <b>6.0</b>  | <b>16.9</b>   | <b>40.9</b>  | <b>2.9</b>                 | <b>6.0</b>            |
| <b>Cono Sur</b>             | <b>5.5</b>  | <b>17.6</b>   | <b>39.5</b>  | <b>2.0</b>                 | <b>6.6</b>            |
| Argentina                   | 4.3   | 8.5   | 17.0   | 1.9                        | 2.7                   |
| Brasil                      | 5.4   | 18.9  | 41.2   | 1.3                        | 7.6                   |
| Chile                       | 7.5   | 18.0  |  | 2.0                        | 3.8                   |
| Paraguay                    | 7.8   | 9.8   | 77.6   | 1.9                        | 1.9                   |
| Uruguay                     | 9.4   | 11.3  |  | 1.6                        | 4.0                   |
| <b>Región Andina</b>        | <b>7.9</b>  | <b>14.6</b>   | <b>48.5</b>  | <b>1.0</b>                 | <b>4.2</b>            |
| Bolivia                     | 4.4   | 14.9  | 50.5   | 2.1                        | 5.1                   |
| Colombia                    | 16.1  | 27.4  | 62.7   | 1.7                        | 6.1                   |
| Ecuador                     | 8.6   | 20.7  | 78.1   | 2.9                        | 3.2                   |
| Perú                        | 5.2   | 13.8  | 42.7   | 1.4                        | 2.7                   |
| Venezuela                   | 5.8   | 9.5   | 38.2   | 2.9                        | 3.6                   |
| <b>América Central</b>      | <b>5.9</b>  | <b>9.8</b>  |  | <b>0.5</b>                 | <b>1.9</b>            |
| Costa Rica                  | 5.2   | 5.9   |  | 1.1                        | 0.9                   |
| El Salvador                 | 4.6   | 9.1   |  | 0.8                        | 1.6                   |
| Guatemala                   | 7.0   | 15.3  |  | 0.8                        | 2.5                   |
| Honduras                    | 9.8   | 13.6  |  | 1.1                        | 3.7                   |
| Nicaragua                   | 10.3  | 14.6  | 96.4   | 2.3                        | 4.0                   |
| Panamá                      | 2.8   | 2.6   |  | 0.6                        | 0.6                   |
| <b>México</b>               | <b>2.7</b>  | <b>8.8</b>  | <b>21.9</b>  | <b>2.1</b>                 | <b>2.1</b>            |
| <b>Total América Latina</b> | <b>5.4</b>  | <b>15.0</b>   | <b>37.2</b>  | <b>1.5</b>                 | <b>4.7</b>            |
| Países Federales            | 4.8   | 14.6  | 34.3   | 1.4                        | 4.9                   |
| Países Unitarios            | 8.9   | 18.0  | 68.8   | 1.8                        | 3.8                   |

(\*) Para el año correspondiente a cada país, ver nota al pie de la Tabla 12.

## VIII. Referencias

---

### VIII.A. Bibliografía específica

Estudios particulares para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Realizado en el marco del Proyecto de Desarrollo de Instrumentos Focalizados de Gestión Municipal, KCP-RG-K1100. Consultor: Dr. Alberto Porto (con la colaboración del Mg. Marcelo Garriga y el Mg. Walter Rosales). Jefe de Proyecto: Huáscar Eguino, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

También se consultaron los perfiles municipales desarrollados por Vargas, C. (Jefe de Proyecto: Huáscar Eguino, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010) para los países de Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Proyecto "Conociendo a nuestros clientes en el sector municipal" KCP-RG-K1100.

Para el caso de México se consultó Dolores, M. (Jefe de Proyecto: Huáscar Eguino, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010): "Perfiles del sector público municipal en los Estados Unidos Mexicanos". Proyecto de Desarrollo de Instrumentos Focalizados de Gestión Municipal KCP-RG-K1100.

La bibliografía para cada país está detallada en el documento correspondiente.

### VIII.B. Bibliografía general

Ahmad, E. (1997): "Financing Decentralized Expenditures", E. Elgart.

Anderson, J. E. (ed.) (1994): "Fiscal Equalization for States and Local Government Finance", Praeger.

Bird, R. (2001): "Setting the stage: municipal and intergovernmental finance", en Freire y Stern (2001).

Bird, R. (s/f): "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America, Policy Design and Policy outcomes", Inter-American Development Bank, Washington, mimeo.

Bird, R. M. y Smart, M. (2002): "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", World Development, Nº 6.

Bird, R.M. (2002): "Intergovernmental Fiscal Relations. Universal Principles, Local Applications", in Rao, M.G. (2002): Development, Poverty, and Fiscal Policy. Decentralization of Institutions, Oxford University Press.

Ciudades Y Gobiernos Locales Unidos -CGLU (2008): "La descentralización y la democracia local en el mundo". Primer informe mundial.

Daughters y Harper (2004): "Reformas de descentralización fiscal y política". En "El Estado de las Reformas del Estado". Lora, E. (Ed.), BID.

Dollery, B.E. y Wallis, J.L. (2001): The Political Economy of Local Government, E. Elgart.

- Freire, M.E. y Stern, R.E. (2001): *The Challenge of Urban Governance*, World Bank Institute, Washington.
- Gaovinda Rao, M (ed., 2002): *Development, Poverty and Fiscal Policy. Decentralization and Institutions*, Oxford University Press.
- King, D. (ed., 1992): *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge.
- Martinez-Vazquez. J. y Alm, J. (eds., 2003): *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, E. Elgart.
- Oates, W.E. (1977a): "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oates, W.E. (1977b): "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", in W.E. Oates (ed.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Massachusetts.
- Oates, W.E. (ed., 1998): *The Economics of Federalism and Local Finance*, E. Elgart.
- Oates, W.E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, September.
- Oates, W.E. (2008): "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, Vol. LXI, No 2.
- Owens, J. y Panella, G. (1991): "Local Government: An International Perspective", Elsevier.
- Peltzman, S. (1987): "Economic Conditions and Gubernatorial Elections", *American Economic Review*, May.
- Peltzman, S. (1990): "How efficient is the voting market", *Journal of Law and Economics*, April.
- Peltzman, S. (1992): "Voters as Fiscal Conservatives", *Quarterly Journal of Economics*, No 2.
- Peltzman, S. (1998): *Political Participation and Government Regulation*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Pola, G., France, G. y Levaggi, R. (1996): "Developments in Local Government Finance", E. Elgar.
- Porto A. y N. Porto (2000): "Fiscal decentralization and voter's choices as control", *Journal of Applied Economics*, Vol. III, No 1, Edited by the Universidad del CEMA.
- Porto, A. (2004): "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal". Edulp ed.
- Porto, A. (2007): "Financiamiento de los Gobiernos Municipales en los Países del Cono Sur: El Papel de los Impuestos y de las Tarifas al Usuario." Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto Regional RG-P1186.
- Prud'homme, R.; Huntzinger, H. y Kopp, P. (2004): "Stronger Municipalities for stronger cities in Argentina", BID, mimeo.
- Prud'homme, R. (2003): "The Potential Role of Cities and Municipalities in Argentina", Taller sobre Descentralización y Desarrollo Local en la Argentina. Desafíos y Oportunidades, Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio del Interior, Buenos Aires.

Rodden, J.; Eskeland, G. S. y Litvack, J. (eds., 2003): Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, MIT Press.

Sjoquist, D.L. (2003): State and Local Finances under Pressure, E. Elgart.

Ter-Minassian, T. (1997): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington.

Weingast, Barry R. (2009): "Second Generation Fiscal Federalism: The implications of fiscal incentives", Journal of Urban Economics, Vol. 65.