



Fundación para el Desarrollo Local  
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional  
en Centroamérica y El Caribe

---

**Estudio comparativo** sobre  
**las Finanzas Municipales**  
para el desarrollo local **en Centroamérica**  
**y República** Dominicana

---

352.07286

F9812e Fundación DEMUCA

Estudio comparativo sobre las finanzas municipales de Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA. – 1 ed. – San José, C.R. : Fundación DEMUCA, 2008.

190 p. : 28 X 22 cms.

ISBN: 978-9968-809-44-3

1. Desarrollo Local. 2. Gobierno Local - Administración.  
I. Título.

---

#### **Fundación DEMUCA**

#### **Coordinación Técnica**

Mercedes Peñas Domingo  
*Directora Ejecutiva*

Patricia Solano Brenes  
*Directora Técnica Regional*

Juan Manuel Baldares del Barco  
*Coordinador Regional*  
*Programa de Fortalecimiento Institucional*

Randolph Cardona Brenes  
*Consultor Técnico*

---

Estudio elaborado con base en la investigación realizada por la Universidad José Simeón Cañas y el apoyo y validación de las Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y República Dominicana.

---

#### **Coordinación Editorial**

Fanny Ramírez Esquivel  
Coordinadora Regional  
Programa de Comunicación

---

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

# Índice

Introducción .....	9
--------------------	---

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1.1	Modelo conceptual para el análisis de las finanzas municipales .....	13
1.2	Panorama general de las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana: una aproximación desde las fuentes de información secundaria.....	18
1.3	Metodología del estudio: una aproximación a las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana desde las fuentes de información primaria .....	20
1.3.1	Diseño del marco muestral .....	21
1.3.2	Diseño y aplicación de instrumentos de recolección y análisis de información .....	22
1.3.3	Tipo de información recolectada.....	22
1.3.4	Limitaciones metodológicas .....	23

## CAPÍTULO DOS

### DEFINICIÓN DE VARIABLES E INDICADORES

2.1	Variables del nivel de análisis nacional .....	25
2.1.1	Entorno económico .....	25
2.1.2	Entorno institucional .....	25
2.2	Variables del análisis de la gestión municipal.....	27
2.3	Resultados básicos de las finanzas municipales .....	28

## CAPÍTULO TRES

### EL SALVADOR

3.1	Contexto nacional.....	31
3.2	Análisis nivel nacional .....	31
3.2.1	Entorno económico .....	31
3.2.2	Entorno Institucional .....	32
3.3	Principales resultados financieros .....	35
3.3.1	Ingresos municipales .....	37
3.3.2	Egresos municipales.....	38
3.3.3	Indicadores financieros .....	40
3.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	42
3.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	43

3.4.2	Gestión financiera.....	43
3.4.3	Administración tributaria .....	44
3.4.4	Gestión de servicios .....	45
3.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	45
3.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	48

## CAPÍTULO CUATRO

## GUATEMALA

4.1	Contexto nacional.....	55
4.2	Análisis nivel nacional .....	55
4.2.1	Entorno económico .....	55
4.2.2	Entorno institucional .....	56
4.3	Principales resultados financieros .....	59
4.3.1	Ingresos municipales .....	61
4.3.2	Egresos municipales.....	62
4.3.3	Otros resultados financieros .....	63
4.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	64
4.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	65
4.4.2	Gestión financiera.....	66
4.4.3	Administración tributaria .....	67
4.4.4	Gestión de servicios .....	67
4.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	68
4.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	69

## CAPÍTULO CINCO

## HONDURAS

5.1	Contexto nacional.....	75
5.2	Análisis nivel nacional .....	75
5.2.1	Entorno económico .....	75
5.2.2	Entorno Institucional .....	76
5.3	Principales resultados financieros .....	78
5.3.1	Ingresos municipales .....	80
5.3.2	Egresos municipales.....	81
5.3.3	Otros indicadores financieros.....	82
5.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	83
5.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	85
5.4.2	Gestión financiera.....	85
5.4.3	Administración tributaria .....	86
5.4.4	Gestión de servicios .....	86
5.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	86
5.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	89

## CAPÍTULO SEIS

## NICARAGUA

6.1	Contexto nacional.....	93
6.2	Análisis nivel nacional .....	93
6.2.1	Entorno económico .....	93
6.2.2	Entorno institucional .....	94
6.3	Principales resultados financieros de las municipalidades de la muestra de Nicaragua ....	98
6.3.1	Ingresos municipales .....	99
6.3.2	Egresos municipales.....	100
6.3.3	Otros resultados financieros .....	101
6.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	102
6.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	104
6.4.2	Gestión financiera.....	104
6.4.3	Administración tributaria .....	105
6.4.4	Gestión de servicios .....	106
6.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	106
6.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	108

## CAPÍTULO SIETE

## COSTA RICA

7.1	Contexto nacional.....	111
7.2	Análisis nivel nacional .....	111
7.2.1	Entorno económico .....	111
7.2.2	Entorno Institucional .....	112
7.3	Principales resultados financieros de las municipalidades de la muestra de Costa Rica .	114
7.3.1	Ingresos municipales .....	116
7.3.2	Egresos municipales.....	117
7.3.3	Otros resultados financieros .....	118
7.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	119
7.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	120
7.4.2	Gestión financiera.....	120
7.4.3	Administración tributaria .....	121
7.4.4	Gestión de servicios .....	122
7.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	122
7.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	122

## CAPÍTULO OCHO

## PANAMÁ

8.1	Contexto nacional.....	125
8.2	Análisis nivel nacional .....	125
8.2.1	Entorno económico .....	125
8.2.2	Entorno institucional .....	126
8.3	Principales resultados financieros .....	129

8.3.1	Ingresos municipales .....	131
8.3.2	Egresos municipales.....	131
8.3.3	Otros resultados financieros .....	132
8.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	134
8.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	135
8.4.2	Gestión financiera.....	136
8.4.3	Administración tributaria .....	138
8.4.4	Gestión de servicios .....	138
8.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	139
8.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	140

## CAPÍTULO NUEVE

## REPÚBLICA DOMINICANA

9.1	Contexto nacional.....	143
9.2	Análisis nivel nacional .....	143
9.2.1	Entorno económico .....	143
9.2.2	Entorno Institucional .....	144
9.3	Principales resultados financieros .....	146
9.3.1	Ingresos municipales .....	148
9.3.2	Egresos municipales.....	149
9.3.3	Otros resultados financieros .....	149
9.4	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	151
9.4.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	152
9.4.2	Gestión financiera.....	152
9.4.3	Administración tributaria .....	153
9.4.4	Gestión de servicios .....	154
9.5	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	154
9.6	Resumen de resultados y recomendaciones.....	155

## CAPÍTULO DIEZ

## CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

10.1	Análisis nivel nacional .....	157
10.1.1	Entorno económico .....	157
10.1.2	Entorno Institucional .....	159
10.2	Principales resultados financieros .....	161
10.2.1	Ingresos municipales .....	161
10.2.2	Egresos municipales.....	162
10.2.3	Otros resultados financieros .....	164
10.3	Análisis de la gestión financiera y tributaria local .....	166
10.3.1	Planificación y desarrollo organizacional .....	167
10.3.2	Gestión financiera.....	167
10.3.3	Administración tributaria .....	168
10.3.4	Gestión de servicios .....	169

Estudio comparativo sobre las finanzas municipales para el desarrollo local  
en Centroamérica y República Dominicana

10.4	Las fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.....	169
10.5	Resumen de resultados y recomendaciones.....	169
	Conclusiones y recomendaciones generales del estudio.....	173
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	179
	<b>ACRÓNIMOS</b> .....	181
	<b>ANEXO</b>	
	Evaluación utilizada para el análisis cualitativo.....	183



## Introducción

El tema de las finanzas municipales constituye un aspecto prioritario en la agenda de las municipalidades de la Región, ya que en su condición de entidades de administración local por excelencia, los gobiernos locales son el principal actor en el territorio comprometido a brindar a las comunidades los bienes y servicios públicos que estas requieren. De más está decir, que en la medida en que los gobiernos municipales puedan contar con presupuestos considerables, su labor como promotores del desarrollo local será más adecuada, independiente y sostenible.

Por otra parte, la redistribución del poder del Estado y el fortalecimiento de procesos de toma de decisiones que involucren a lo local juegan un papel fundamental en la construcción de sociedades democráticas. Para ello se requiere un municipio con un grado cada vez mayor de autonomía financiera y de gestión. En este sentido, es innegable que uno de los ingredientes básicos para el ejercicio de dichas condiciones es la posibilidad de que los gobiernos locales obtengan y dispongan de los recursos necesarios.

En Centroamérica y El Caribe, el gasto de los gobiernos locales como porcentaje del presupuesto nacional es bastante bajo, sobre todo si se analiza a la luz de la cantidad e importancia de las competencias que les han sido otorgadas. Y es que entre los diferentes niveles de la administración pública, los gobiernos locales han contado tradicionalmente con una mayor cuota de responsabilidades y una menor dotación de recursos para atenderlas.

El presente estudio se enmarca dentro del objetivo fundamental de la Fundación DEMUCA: el fortalecimiento de la capacidad de gestión política, técnica y administrativa de los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe. Un elemento vital para la consecución de este objetivo es que los gobiernos locales de la región puedan disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como de los sistemas necesarios para utilizar dichos recursos de la forma más efectiva posible. Por esta razón, y tomando en cuenta el alto nivel de centralismo estatal y las diversas limitaciones que enfrentan los gobiernos locales del área, las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y la República Dominicana han expresado su interés en que se lleve a cabo un estudio detallado sobre las finanzas municipales de la región.

Por medio del estudio se pretende promover la adopción de políticas públicas de alcance municipal y el desarrollo de iniciativas a nivel nacional y regional que resulten en mejores sistemas financieros municipales, de forma que se logre un impacto positivo en el desarrollo local.

Este estudio parte de supuestos fundamentales de la teoría político-económica relacionada con la distribución óptima de recursos y funciones a través de los diferentes niveles de gobierno. En particular, autores como Ellinor Ostrom argumentan que en principio, los gobiernos locales tienen considerables ventajas en relación a los niveles de gobierno nacional para la provisión de buena parte de los servicios públicos. Esto se debe en parte a que cuando un servicio es provisto a

nivel local, se puede adaptar más fácilmente a las necesidades específicas de cada localidad. Además, en un sistema electoral funcional, se espera que a nivel local, los representantes electos tengan fuertes incentivos para mantener satisfechos a buena parte de los ciudadanos. Finalmente, se espera que los funcionarios locales tengan mucho más tiempo e información para tomar las decisiones que ayuden a maximizar el bienestar a nivel local (Ostrom 1994: 180).

No obstante, detrás del argumento anterior hay un supuesto fundamental, a saber, que los gobiernos locales tienen la capacidad organizacional y la posibilidad legal de recolectar los recursos necesarios para la provisión de los servicios públicos que deben proveer y de asignarlos de forma tal que se maximice el bienestar a nivel local. De hecho, la evidencia empírica muestra que cuando se asignan competencias nuevas a los gobiernos locales sin que se asegure que existe el financiamiento para asumirla, los resultados para la ciudadanía pueden ser muy negativos (Ej. Willis et al, 1999).

En Centroamérica y República Dominicana, la proporción de los servicios públicos que son provistos por los gobiernos locales es muy reducida. En esta línea, la literatura sobre las finanzas municipales en la región ha apuntado hacia una serie de obstáculos institucionales que limitan las posibilidades de los ayuntamientos para lograr un cumplimiento efectivo de sus funciones (Espitia, 2004). No obstante, dicha literatura se ha basado fundamentalmente en información secundaria, o sea, no se ha hecho un estudio exhaustivo de la realidad cotidiana que enfrentan las municipalidades de la región con respecto a la gestión financiera y tributaria. Además, en años recientes, se vienen dando en la región una serie de iniciativas de políticas públicas para fortalecer la capacidad financiera de las municipalidades, sobre todo con respecto a las transferencias del gobierno central y las normas que deben cumplir las municipalidades con respecto

a la gestión presupuestaria y contable. Por estas razones, en este estudio se llevan a cabo dos tareas pendientes con relación al análisis de las finanzas municipales en la región.

Primero, se analiza por país el entorno económico, legal e institucional de ámbito nacional que incide sobre la gestión financiera municipal. Como parte de esto, se investiga hasta qué punto los gobiernos centrales están llevando a cabo iniciativas orientadas al desarrollo local en áreas que por mandato legal les corresponden a los gobiernos locales. Esto resulta de suma importancia, pues al llevar a cabo los gobiernos centrales funciones que no le corresponden (o que serían mejor realizadas por las municipalidades), se generan diversos efectos negativos para el desarrollo local. Por una parte, se pierden las ventajas intrínsecas de prestar servicios públicos por parte de un nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía; por otra parte, se reduce la capacidad administrativa y organizacional de las municipalidades, lo cual atenta contra la generación de recursos y su uso eficaz.

Asimismo, se realiza una exhaustiva investigación de campo con el fin de analizar si la interacción entre el marco institucional nacional y la realidad organizacional de las municipalidades incide en los principales resultados financieros de los gobiernos locales en la región. A partir de este ejercicio, se esbozan las principales recomendaciones de políticas públicas orientadas a fortalecer el marco institucional y el apoyo financiero y técnico requerido para lograr una mejor gestión financiera y prestación de servicios públicos municipales.

En función a lo anterior, este estudio se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta el marco contextual, conceptual y metodológico que sirve como guía para el componente empírico posterior. Luego, se presentan y explican las variables e indicadores utilizados en la porción empírica. En los siguientes capítulos se presen-

tan los resultados de la investigación por país. Para cada país se presentan primero que todo, datos generales sobre población, división político administrativa y economía, lo cual permite establecer el contexto general dentro del cual operan las finanzas municipales de ese país. Seguidamente, se analizan los aspectos de la economía y política pública que inciden en las finanzas municipales. Luego, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación y los aspectos de la gestión local que inciden en dichos indicadores, tales como la administración financiera y tributaria.

Posteriormente se analizan las iniciativas del gobierno central que se relacionan con el desarrollo local y las competencias municipales. Finalmente, se exponen los anteriores resultados desde una perspectiva comparativa regional, apuntando primordialmente hacia las principales tendencias que se presentan consistentemente en los diversos países. De este análisis, se presentan recomendaciones de política pública que aplican de manera general a la región. De esta forma, se apunta hacia el camino de aprendizaje conjunto que puede añadir valor agregado a los esfuerzos nacionales.

Cabe destacar, en cuanto al proceso de elaboración, que este estudio parte de una investigación y documento base desarrollado por la Universidad Centroamericana José “Simeón” Cañas, el cual fue posteriormente complementado y fortalecido por el señor Randolph Cardona Brenes y la Fundación DEMUCA. A su vez, es importante manifestar el reconocimiento a las Asociaciones Nacionales de Municipalidades por su valioso apoyo en la discusión y revisión técnica del estudio.

# CAPÍTULO PRIMERO

## Marco Teórico y Metodológico

**E**n este capítulo, se presentan los elementos básicos que guían el análisis realizado de las finanzas municipales. Para ello, se presenta un marco conceptual mediante el cual se puedan identificar los factores a nivel nacional y nivel local que condicionan el desempeño financiero de los ayuntamientos. Luego, se coloca este marco conceptual en el contexto del acontecer municipal de los países estudiados. Finalmente, se presenta la propuesta metodológica utilizada.

### 1.1 Modelo conceptual para el análisis de las finanzas municipales

Para el desarrollo de la investigación, se entiende a la municipalidad como un gobierno de ámbito local que tiene como función principal la búsqueda del bien común en un determinado territorio, para lo cual debe coordinar las acciones de los actores locales que pueden contribuir al desarrollo integral del territorio, y por consiguiente al bien común.

Según el modelo desarrollado por Groves et al (2003) la municipalidad se relaciona con su entorno por medio de la detección de necesidades y la obtención de recursos, devolviendo los bienes y servicios que la población necesita para su bienestar y desarrollo. Dependiendo de que tan flexible sea la administración para adaptarse a los cambios de este entorno, así serán los resultados financieros obtenidos.

El análisis de las finanzas municipales debe centrarse en la determinación de la capacidad de las municipalidades para producir los bienes y servicios que demanda la población de los municipios y que están considerados como parte de sus funciones y competencias. Dicha capacidad se define en dos planos de acción fundamentales: la obtención de los recursos necesarios para la provisión de servicios y los procesos relacionados con su uso eficiente. Lo primero involucra la recolección de impuestos, cobro de tasas, transferencias presupuestarias y otros mecanismos de obtención de fondos. Lo segundo incluye procesos como el desarrollo de planes desarrollo, el diseño, ejecución y control del presupuesto en función de dichos planes, la gestión contable y la planificación de los flujos de efectivo necesarios para la ejecución cumplida y efectiva del presupuesto.

Ambos planos de acción son condicionados tanto por factores internos como por factores que están en buena medida fuera del espacio de control de la municipalidad y que inciden potencial o directamente sobre todas las municipalidades en el país respectivo. Respecto a estas condicionantes externas, por una parte, la obtención de recursos para la provisión de servicios requiere que los contribuyentes locales dispongan de los medios para cumplir con las obligaciones tributarias existentes y para pagar tasas por servicios que reciben directamente. Esto dependerá del nivel de desarrollo socioeconómico local, el cual está condiona-

do por el nivel de desarrollo del país en general. Además, cuando existen mecanismos de apoyo del gobierno central a los gobiernos locales, se espera que entre más favorable sea la situación económica del país, se dará un nivel de apoyo más robusto.

No obstante, incluso en una nación de excelentes condiciones económicas, la capacidad de las municipalidades para la obtención y buena utilización de recursos depende además del marco institucional. Para este propósito, el concepto de instituciones se define en este estudio de la siguiente manera:

*“Sistema de derechos y obligaciones en la forma de reglas reconocidas implementables... que permiten la cooperación para lograr objetivos comunes mediante la creación de relaciones regulares” (Brett, 2006).*

En particular, el marco institucional vigente en un país determina los derechos que tienen las municipalidades para alcanzar un nivel óptimo de obtención de recursos. Por ejemplo, un ayuntamiento puede tener o no la potestad de determinar qué impuestos cobrará y a qué tasas. Igualmente, pueden existir obligaciones que condicionen la forma en que se utilizan los recursos a nivel municipal. Por ejemplo, pueden existir transferencias a los gobiernos locales las cuales se brinden con determinadas condiciones, tales como su utilización para un fin determinado.

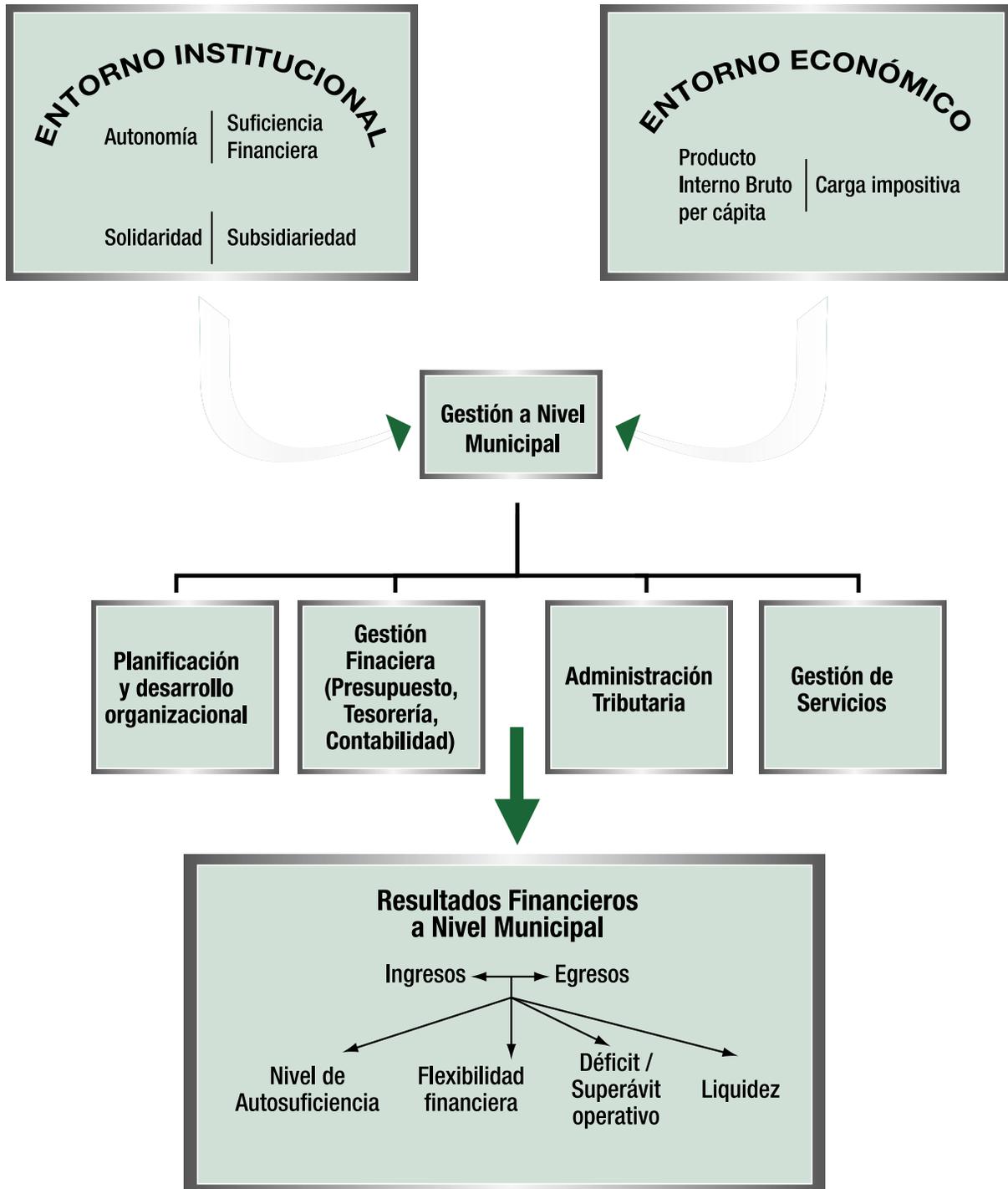
Más específicamente, en este estudio se consideran cuatro ejes fundamentales para el análisis del marco institucional que afecta las finanzas locales: subsidiariedad, suficiencia, autonomía financiera y solidaridad.

La autonomía financiera local se refiere al conjunto de derechos de los gobiernos locales de obtener y disponer de recursos para el adecuado desarrollo, así como aquellos relacionados

con la ejecución de las funciones que legalmente les han sido encomendadas. Dicha autonomía no es de carácter absoluto ya que se debe regir bajo los principios de coordinación con la hacienda del Estado y la prohibición del cobro doble de impuestos. Le corresponde pues al mismo gobierno central garantizar que éstas cuenten con los fondos financieros necesarios para cumplir con las funciones establecidas por el marco legal.

La suficiencia financiera es un criterio que se encuentra intrínsecamente ligado a la autonomía municipal, el cual consiste en garantizar que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el efectivo desarrollo de sus funciones. Según el planteamiento teórico de Ostrom (1993), un gobierno local deberá ser más capaz de satisfacer las necesidades específicas los ciudadanos bajo su jurisdicción que una institución del gobierno central. No obstante, esta afirmación parte precisamente del supuesto de que se cuenta con los recursos necesarios para realizar las tareas que se le asignan. Así pues, lo ideal es que se dé acceso a los municipios a modalidades tributarias, mecanismos para establecer los precios de los servicios que proveen y otras facilidades para generar en la medida de lo posible, los fondos propios necesarios para proveer los servicios correspondientes.

**Diagrama N° 1.1**  
**Modelo conceptual para el análisis de las finanzas municipales**



Sin embargo, trasladar todas las responsabilidades a los gobiernos locales sin medidas compensatorias probablemente generará grandes desigualdades en la provisión de servicios públicos a través del territorio, ya que las municipalidades que cuentan con bases imponibles más débiles contarán con menores recursos y verán limitado su potencial. Es por ello que, cuando así sea necesario, los gobiernos locales requieren percibir, por medio de transferencias, una parte de los recursos que los contribuyentes trasladan al gobierno central por concepto de impuestos y otras contribuciones. Le corresponde, pues, al Estado garantizar que todos los gobiernos locales cuenten con los fondos financieros necesarios para cumplir con las funciones y competencias establecidas por el marco legal. No obstante, se debe procurar igualmente que dichas transferencias no generen incentivos problemáticos que lleven por ejemplo, a reducir la motivación de las instituciones locales para generar recursos a nivel local (i.e. pereza fiscal).

El principio de la subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados. La subsidiariedad se implementa, pues, cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendida de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando éstos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia. Por esta razón, un fenómeno que apunta hacia niveles bajos de cumplimiento de este principio se da cuando el gobierno central de un país destina altas sumas de dinero a iniciativas de desarrollo local en áreas claramente establecidas como competencia municipal. Así pues, el análisis de este tipo de tendencias centralistas resulta sumamente útil para evaluar el nivel de res-

peto del principio de subsidiariedad en los países comprendidos por este estudio.

Finalmente, la solidaridad se entiende cuando el Estado promueve un equilibrio económico y social justo a lo largo del territorio nacional, ya que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. En el caso de los gobiernos locales, a pesar de que en principio puedan tener una ventaja para desempeñar una determinada labor, el asignar esa competencia a todos los gobiernos locales de un país o región puede tener un costo, a saber, que algunos gobiernos locales dispondrán de menos recursos para realizar la labor. Esto implica niveles dispares de provisión de servicios en función del nivel de desarrollo económico de cada localidad. Para ello es necesario implementar políticas que promuevan la redistribución equitativa y progresiva de la riqueza y los recursos públicos entre los municipios.

Ahora bien y como se muestra en el diagrama 1.1, este entorno nacional interactúa con la capacidad organizacional de cada gobierno local para determinar el “estado de salud” de las finanzas en los gobiernos locales. En particular, al llevar a cabo el diagnóstico de la condición financiera de una determinada municipalidad, se debe analizar los siguientes componentes de su administración: gestión tributaria municipal, administración financiera y gestión de los servicios. Adicionalmente, la planificación y desarrollo organizacional constituyen un eje transversal que es fundamental para el análisis del desempeño financiero a nivel local, ya que la maximización de la obtención de recursos y su uso óptimo dependen de la existencia de un proceso de planeamiento a largo plazo y de la calidad del recurso humano encargado de dichas tareas.

En cuanto a los componentes organizacionales más específicamente relacionados con las finanzas municipales, la administración tributaria está relacionada con la generación de los recursos

necesarios para el cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades. Comprende más específicamente los procesos de identificar las fuentes de recursos y las cantidades que se pueden obtener de cada una de ellas y de asegurar que se dé de forma puntual la obtención de estos recursos. Para propósitos prácticos, en este estudio se estudian actividades tales como la gestión del catastro, cuenta corriente, cobros, cobro de mora y sistema de información tributaria.

El área de administración financiera tiene como primer propósito generar la información necesaria para la toma de decisiones óptimas sobre el uso de los recursos municipales. Esto se logra en buena medida mediante el desarrollo de un sistema contable que permita la generación de información para la toma de decisiones. Un segundo propósito es la planificación relacionada con la ejecución de los recursos, que se concretiza a través del proceso de gestión presupuestaria y el proceso de asegurar flujos de caja suficientes, a través del buen manejo de la tesorería.

Una cuarta área se relaciona con la organización de los factores de producción relacionados con la provisión de los servicios municipales. En buena medida, esta área es muy amplia conceptualmente para brindarle un tratamiento exhaustivo en este estudio. Sin embargo, en el contexto de complejidad en que operan tanto gobiernos locales como nacionales en la economía moderna, es importante ampliar el abanico de opciones para la provisión óptima de dichos servicios.

Para ello, el concepto de la Nueva Administración Pública ofrece opciones para una provisión potencialmente más efectiva y eficiente de los servicios públicos, tales como la participación privada (Manning, 2002). No obstante, es importante aclarar que los resultados de la utilización de tales modalidades en países han sido

mixtos, por lo cual se debe analizar, por una parte, si se ofrece opción a los gobiernos locales de utilizar estas modalidades y en el caso en que se haya dado el uso, hasta qué punto han generado los beneficios esperados.

De esta manera, se ha postulado que la interacción de elementos en el nivel nacional con elementos más específicamente relacionados con la gestión de las municipalidades determina su desempeño financiero. Respecto a esto último, es fundamental establecer parámetros para evaluar la gestión financiera y tributaria de un determinado ayuntamiento. Para ello, es necesario partir de los dos elementos básicos de los resultados financieros para cualquier gobierno: el nivel y distribución de los ingresos y egresos.

Para los ingresos, no sólo es importante considerar el monto total recibido, sino además determinar hasta qué punto estos fondos pueden ser usados para cubrir las necesidades puntuales y de largo plazo. Con los egresos, es importante analizar no sólo su monto total en proporción a los ingresos, sino además su distribución. A un nivel muy básico, se espera que se destinen los recursos suficientes para contar con recurso humano y físico suficiente para proveer los servicios operativos básicos que corresponden a la municipalidad. Paralelamente, lo ideal es invertir los recursos requeridos en infraestructura física y social para promover el desarrollo local.

Los ingresos y egresos se deben considerar en yuxtaposición. Así pues, se espera que en la medida de lo posible, los ingresos cubran los egresos planificados, sin comprometer la capacidad futura de gasto e inversión del gobierno local. En este sentido, es importante que haya disponibilidad para cubrir el corto plazo (egresos corrientes) y para cubrir el conjunto total de gastos e inversiones. Además, es deseable que las municipalidades dispongan del margen de maniobra para afrontar situaciones inesperadas en el corto plazo.

Tomando en cuenta todo lo anterior, en este estudio se utilizan dos niveles fundamentales de análisis del desempeño financiero. Primero, se considera lo relacionado específicamente con los ingresos y los egresos y su respectiva distri-

bución. Segundo, se consideran aspectos que evalúan la interacción entre ingresos y egresos. Para esto último, se consideran los siguientes factores:

**Cuadro N°. 1.1**  
**Factores para evaluar la condición financiera de las municipalidades**

Factor	Significado	Indicadores
Liquidez	Capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a sus compromisos inmediatos o de corto plazo	Fondos disponibles/(egresos corrientes + vencimientos corrientes)
Flexibilidad	Capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc.	(ahorro corriente / número de habitantes del municipio)
Autosuficiencia financiera	Capacidad de generar ingresos propios para financiar las actividades de producción de bienes y servicios públicos.	Ingresos propios/ingresos totales

## 1.2 Panorama general de las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana: una aproximación desde las fuentes de información secundaria

La ausencia de sistemas de información financiera municipal ha sido una considerable limitante para los estudios comparativos realizados sobre el tema de las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana. Por esta razón, normalmente los estudios se han basado en el uso de información secundaria, construida a partir de estimaciones o proyecciones de la información agregada disponible en los sistemas de cuentas nacionales o en los ministerios de finanzas o de hacienda de los países. Esta información es procesada posteriormente por especialistas financieros, quienes utilizan diversas

metodologías de estimación y distintas fuentes e información. Esto ha dificultado la generación de información consistente que pueda ser la base para la comparación entre países.

Sin embargo, pese a las limitaciones de este tipo de estudios, ellos han proporcionado un panorama general de las tendencias de las finanzas municipales en el contexto regional. De acuerdo a Espitia et al (2004), los indicadores disponibles en la región centroamericana evidencian que la asignación de recursos y de gastos para el nivel local es muy limitada y que el grado de participación relativa de los ingresos y gastos del nivel municipal en los totales del Estado es sumamente bajo. De igual manera, se destaca que la competencia recaudatoria principal y la asignación de competencias radican fundamentalmente en el nivel central. De esta forma, a los

niveles locales se le han sido asignadas responsabilidades de menor categoría, cuya prestación tiene menor reconocimiento por parte de la comunidad.

Este mismo estudio concluye que en Centroamérica, el nivel central comúnmente se reserva para sí los tributos de mayor potencial recaudatorio (renta, comercio exterior, sobre las ventas), dejando para el nivel local una tributación normalmente limitada y supeditada a un marco legal inadecuado. Por ejemplo, se hace referencia a limitaciones de origen constitucional que no permiten un esfuerzo fiscal propio apreciable. Además, no se vislumbra en el corto plazo un fortalecimiento del financiamiento municipal a nivel regional mediante fuentes adicionales de recursos, tales como la coparticipación tributaria practicada en Guatemala con el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la circulación de vehículos y el impuesto al combustible en Costa Rica. Esto contribuye considerablemente a que los ingresos municipales en cada uno de los cuatro países centroamericanos representaran en el año 2002 menos del 1% del PIB (Ver Cuadro 1.2).

A esta situación se agrega la disparidad en el tamaño y en las condiciones socioeconómicas de los municipios de la región centroamericana, los cuales se pueden dividir en tres grandes clasificaciones, de acuerdo al tamaño de su población, esto es: municipios grandes, municipios medianos y municipios pequeños. En su conjunto, los municipios pequeños (menos de 20.000 habitantes) y medianos (entre 20.000 y 80.000 habitantes) representan el 82% del total de municipios y tienden a tener mayores retos de desarrollo. En el otro extremo, los municipios de mayor tamaño (más de 80.000 habitantes) tienden a tener mayores economías de escala, pero en su conjunto apenas representan el 18% del total de municipios. Estas disparidades dan lugar a la existencia de diversas asimetrías entre las mismas municipalidades, entre las que destacan las diferencias en sus capacidades para generar recursos y para prestar servicios a la población. En el cuadro 1.3 se presenta un panorama general de los ingresos y gastos por habitante a nivel de la región.

**Cuadro N°. 1.2**  
**Centroamérica: Ingresos y gastos municipales como porcentaje del PIB y del gasto del gobierno central 2002\***

País	PIB		Gasto gobierno central	
	Ingreso municipal	Gasto municipal	Ingreso municipal	Gasto municipal
Costa Rica	0.8%	0.6%	6.0%	4.0%
El Salvador	0.7%	0.8%	6.0%	5.0%
Honduras	0.9%	0.9%	4.0%	6.0%
Nicaragua	0.9%	0.8%	8.0%	5.0%
Panamá	0.8%	0.7%	3.0%	4.0%

\* Se refiere a los Gastos del Presupuesto Nacional

Fuente: Espitia y otros (2004) a partir de datos de los Institutos de Desarrollo Municipal y Ministerios de Finanzas o Haciendas de los países período 1998-2002.

De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro 1.3, es evidente que la tendencia general de las municipalidades de la región centroamericana es a presentar un bajo nivel de recursos financieros, ya que incluso en los municipios de mayor tama-

ño, los ingresos y los gastos per cápita apenas ascendían en el año 2002 a \$18.00. Aún así, dichos rubros eran tres veces más grandes que en los municipios de menor tamaño.

**Cuadro N°. 1.3**  
**Centroamérica: Ingreso y gasto municipal por habitante,**  
**según población promedio (dólares) 1998-2002**

Municipios	1998		1999		2000		2001		2002	
	Ingreso	Gasto								
Pequeños	\$5	\$4	\$3	\$5	\$4	\$7	\$5	\$8	\$7	\$8
Medianos	\$5	\$6	\$5	\$5	\$5	\$9	\$3	\$10	\$8	\$9
Grandes	\$12	\$14	\$5	\$16	\$18	\$15	\$17	\$18	\$18	\$18

\* No incluye República Dominicana.

Fuente: Elaborado a partir de Espitia et al (2004).

Espitia (2004) concluye que los bajos niveles de ingreso municipal en relación a los ingresos de los gobiernos centrales evidencian la tendencia centralista fiscal que aún persiste en Centroamérica y refleja el desequilibrio en la distribución de las competencias recaudatorias y de la inadecuada estructura tributaria municipal.

### **1.3 Metodología del estudio: una aproximación a las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana desde las fuentes de información primaria**

La estrategia metodológica de este estudio propuso superar algunas deficiencias que presen-

tan las investigaciones existentes hasta la fecha sobre el tema, debido a la ausencia de sistemas locales y regionales de información financiera municipal. Para superar estas limitaciones metodológicas y prácticas, en este estudio se ha priorizado la recolección, sistematización y análisis de información cuantitativa y cualitativa generada por fuentes primarias (i.e. personal municipal). Esto ha permitido analizar temas con un mayor grado especificidad e interés para las finanzas municipales, las cuales difícilmente pueden ser analizadas exclusivamente con información agregada o fuentes secundarias.

Para el logro de los objetivos planteados para el presente estudio se pusieron en práctica dos estrategias paralelas de recolección de infor-

mación. Primero, se procedió a llevar a cabo una recolección de información a nivel municipal, para lo cual se seleccionó una muestra representativa de municipios en cada uno de los siete países estudiados. El proceso incluyó un componente cualitativo, en donde el objetivo fue evaluar los procesos y prácticas de gestión a nivel local que están relacionadas con el desempeño financiero. Por otra parte, el contacto directo con funcionarios municipales sirvió para recolectar de fuentes primarias la información cuantitativa relevante para el análisis financiero correspondiente.

Paralelamente, se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios de entes estatales y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el ámbito municipal. Dichas entrevistas sirvieron por una parte para caracterizar el contexto institucional que afecta el desempeño financiero a nivel municipal, y por otra parte, para ayudaron a comprender los procesos a nivel nacional relacionados con la parte cualitativa de la investigación.

Pese a las ventajas metodológicas de esta propuesta de abordaje de las finanzas municipales,

el proceso de investigación de fuentes primarias no estuvo exento de limitaciones. En particular, se dieron casos de falta de disponibilidad o de acceso a la información financiera en las municipalidades, debido a razones diversas. Entre ellas, se encuentran la desconfianza de las autoridades y funcionarios/as municipales para proporcionar información que pueda ser utilizada eventualmente para la fiscalización de la gestión municipal y problemas relacionados con la inexistencia de la información de años anteriores en la sede de la administración municipal.

### 1.3.1 Diseño del marco muestral

Para la definición del marco muestral de la investigación se empleó un muestreo aleatorio simple estratificado no proporcional. Una vez que se generaron las listas de municipalidades a consultar por país, el listado fue enviado a las asociaciones nacionales de municipios de cada país para obtener una primera validación de la factibilidad o disponibilidad de colaboración con el estudio de parte de las municipalidades pre-seleccionadas.

**Cuadro N°. 1.4**  
**Composición de la muestra del estudio sobre finanzas municipales de Centroamérica y República Dominicana**

País	Total municipios	Muestra	Municipios grandes	Municipios medianos	Municipios pequeños
El Salvador	262	25	3	5	17
Guatemala	331	25	5	14	6
Honduras	298	27	3	2	22
Nicaragua	153	25	1	11	13
Costa Rica	81	22	5	11	6
Panamá	77	21	1	7	13
República Dominicana	151	24	9	8	7
<b>Total</b>	<b>1353</b>	<b>169</b>	<b>27</b>	<b>58</b>	<b>84</b>

### 1.3.2 Diseño y aplicación de instrumentos de recolección y análisis de información

Seguidamente, con el apoyo de las asociaciones nacionales de municipalidades se contrataron consultores locales para completar los instrumentos de recolección de información diseñados, mediante la aplicación de una guía metodológica (Ver anexos). Los instrumentos elaborados consistieron básicamente en un cuestionario para la recolección de información cuantitativa, y en una entrevista estructurada, para la recolección de la información cualitativa.

Finalizada la etapa de recolección de la información de las municipalidades, ésta fue trasladada al equipo de investigadores regionales para su procesamiento y análisis, proceso que fue complementado con la revisión de documentos nacionales y con información proporcionada por informantes claves en cada país.

### 1.3.3 Tipo de información recolectada

#### Información Cualitativa

Por una parte, las entrevistas tanto a funcionarios locales como a conocedores y conocedoras

del tema municipal sirvieron para caracterizar el contexto institucional que condiciona el desempeño de las finanzas municipales. Esto se llevó a cabo en función de los principios de autonomía y suficiencia financiera, solidaridad intermunicipal y subsidiariedad. Además, las entrevistas a nivel local sirvieron para generar índices compuestos para evaluar los diferentes ejes de acción de las finanzas municipales a nivel local. Entre ellos se incluyeron áreas tales como la gestión presupuestaria, manejo de tesorería y diversos factores específicos de la gestión tributaria. Para cada uno de los índices, se hacen preguntas para las cuales los entrevistados deben ubicar a la municipalidad en uno de cuatro niveles de avance. En concreto, en un primer nivel la municipalidad no dispone del mínimo necesario para la operación de un determinado proceso. En un segundo nivel, la municipalidad logra los mínimos estándares de funcionamiento. Seguidamente, se llega a prácticas con cierto nivel de desarrollo. El cuarto nivel, por su parte, representa el nivel óptimo para lograr los resultados deseables. A continuación, se presenta un ejemplo de los niveles posibles para una pregunta específica utilizada para evaluar la gestión municipal en cuanto a la planificación y el desarrollo organizacional.

### Cuadro N°. 1.5 Ejemplo de opciones presentadas en el cuestionario a funcionarios municipales

1. La contratación de nuevo personal, se hace de acuerdo al perfil del puesto que se va a llenar pero no se sigue un proceso institucionalmente establecido.
2. Existe un proceso de selección, contratación e inducción de personal que generalmente se aplica por la instancia responsable de contratar el personal.
3. Existe un proceso institucional de selección, contratación e inducción y/o de entrenamiento del nuevo personal que se incorpora y que es aplicado por la instancia responsable de contratar al personal.
4. Además de que existe un proceso de contratación institucional de contratación, existe un escalafón de personal, que es aplicado a todos los empleados.

Así pues, cada uno de los índices utilizados se construyeron a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 1.6**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

### Información Cuantitativa

Por una parte, con base al contacto con funcionarios municipales, se pudo derivar información cuantitativa relacionada con los ingresos y egresos de las municipalidades en el periodo más reciente. De esta forma, se midieron los resultados más relevantes del desempeño financiero (Ej. nivel de flexibilidad, liquidez y autosuficiencia financiera). Por otra parte, se llevó a cabo, donde fue posible, la cuantificación de las principales inversiones que realizan instituciones o programas del gobierno central en áreas de competencia municipal. Finalmente, se recolectaron otros datos agregados relevantes, tales como el nivel total de transferencias del gobierno central a las municipalidades.

### 1.3.4 Limitaciones metodológicas

El balance del proceso de investigación de las fuentes primarias de información sobre las finanzas municipales en los países de Centroamérica y República Dominicana arroja resultados mixtos. Por una parte, se ha podido avanzar en la generación de información y conocimiento más preciso sobre la dinámica de la gestión financiera en el ámbito local, que hasta ahora no han podido proporcionar los estudios basados en fuentes secundarias; también es cierto que este tipo de metodología enfrentó en el terreno obstáculos y limitaciones considerables, algo común en estudios pioneros, como el presente.

En primer lugar, debe señalarse como una limitante metodológica el hecho que la información financiera que se puede recopilar en los municipios es escasa y/o no siempre está disponible para la consulta pública. Por ejemplo, en diversos casos se encontró la inexistencia de registros de la información presupuestaria o de los estados financieros de años anteriores. Además, también se dieron casos de desconfianza de parte de las autoridades y personal municipal, los cuales se mostraron renuentes a proporcionar información por el temor a la fiscalización. Para este estudio, esto llevó a la necesidad de acudir con frecuencia a los organismos del gobierno central para acceder a la información que no estaba disponible o fue denegada por parte de las administraciones municipales.

Sin embargo, pese a estas limitantes, la metodología utilizada en la investigación ha permitido realizar un verdadero estudio exploratorio que proporciona lecciones aprendidas y rutas metodológicas que pueden servir como punto de comienzo para estudios posteriores que pretenden lograr un mayor alcance o profundidad en la comprensión de la dinámica de las finanzas públicas municipales en la región.

## CAPÍTULO DOS

### DEFINICIÓN DE VARIABLES E INDICADORES

#### 2.1 VARIABLES DEL NIVEL DE ANÁLISIS NACIONAL

##### 2.1.1 Entorno económico.

En esta sección, se procura dar una idea básica de cómo el nivel de desarrollo general del país y la capacidad económica del estado condicionan las posibilidades de las finanzas a nivel municipal. Para ello se usan las siguientes variables.

**Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.** Se mide en \$US y \$US per cápita.

**Carga tributaria.** Se mide el porcentaje del PIB que ingresa y se gasta en los diferentes niveles de gobierno.

**Índice de Descentralización.** Consiste en dividir el monto de dinero que gastan los gobiernos locales entre lo gastado por el gobierno como un todo.

##### 2.1.2 Entorno institucional

En esta sección, se evalúa si el entorno institucional nacional favorece o limita el buen funcionamiento de las finanzas a nivel municipal. Para ello, se realiza el análisis en función de los principios de subsidiariedad, autonomía financiera, suficiencia financiera y solidaridad intermunicipal.

**Subsidiariedad.** El principio de la subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo

posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados. La subsidiariedad se implementa, pues, cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. En este apartado, se procura medir si se respeta este principio, lo cual implica determinar si el gobierno central se involucra en áreas de competencia municipal y si se encarga de asegurar que se cumplan las funciones transferidas o delegadas.

- Legislación existente. Se evalúa si la legislación nacional dispone un mecanismo o política para asegurar el cumplimiento de los compromisos municipales en casos extenuantes y que se hagan esfuerzos por que las municipalidades puedan cumplir cabalmente sus obligaciones competenciales.
- Cumplimiento con la ley. Se evalúa, en los casos en que haya evidencia empírica, el nivel de cumplimiento de las mismas.
- Nivel relativo de involucramiento del gobierno central en desarrollo local relacionado con las competencias municipales. Como una forma de dar una primera aproximación sobre el nivel de cumplimiento del principio de subsidiariedad, en los casos en que no haya información adicional al respecto, se mide la relación entre el monto de las inversiones del gobierno central en actuaciones que son propias de las municipalidades y el monto de transferencias del gobierno central a las municipalidades.

**Autonomía financiera.** La autonomía financiera local se refiere al conjunto de derechos de los gobiernos locales de obtener y disponer de recursos para el adecuado desarrollo y ejecución de las competencias y funciones que legalmente les han sido encomendadas. Para evaluar esta variable, se toman en cuenta los siguientes aspectos:

- Autonomía para establecer impuestos. Se evalúa la legislación relacionada con los poderes de los gobiernos locales para establecer impuestos.
- Autonomía para establecer el tipo y monto de tasas y derechos cobrados. Se evalúa la legislación y procedimientos administrativos relevantes relacionados con esta cuestión.
- Autonomía para establecer y proveer servicios vía empresas privadas y para arrendar al sector privado activos fijos municipales. Se evalúa si existe un marco legal que permita a las municipalidades la terciarización de sus servicios y arrendar sus activos fijos a organizaciones del sector privado.
- Autonomía para contraer deuda. Se evalúa si existe de un marco legal apropiado que facilite un endeudamiento de las municipalidades y el tipo de restricciones que este incluye.
- Autonomía en el uso de las transferencias del gobierno central. Se evalúa hasta qué punto son impuestas a las municipalidades restricciones en el uso de transferencias del gobierno central.

**Suficiencia financiera.** Intrínsecamente ligado a la autonomía municipal está el principio de suficiencia financiera, el cual consiste en garantizar que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el efectivo desarrollo de sus funciones. Dichos recursos, dependiendo de las capacidades y posibilidades locales de recolección, deberán ser satisfechos complementariamente por niveles superiores del Estado. La suficiencia financiera es un requisito indispensable

para la consecución de la autonomía municipal. En este apartado, se analiza si la legislación existente contiene normas que permita a las municipalidades disponer de una cantidad suficiente de fondos propios, y de no tenerlos, el contar con apoyo complementario de parte del gobierno central. Para ello, se evalúa lo siguiente:

- Estructura Tributaria. Se evalúa si los impuestos cuyos réditos son asignados a las municipalidades generan ingresos significativos para el cumplimiento de sus competencias.
- Transferencias del gobierno central y coparticipaciones tributarias. Se considera el monto de estos fondos (en términos absolutos, como % del presupuesto del gobierno central y en términos de su crecimiento anual).
- Nivel de cumplimiento. Se consulta a funcionarios municipales si el gobierno central cumple a cabalidad con la entrega de fondos a las municipalidades.

**Solidaridad.** Por solidaridad se entiende cuando el Estado promueve un equilibrio económico y social justo a lo largo del territorio nacional, ya que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. Se evalúa en este apartado hasta qué punto el Estado se esfuerza por apoyar a las municipalidades de menores ingresos y más necesidades en contar con los recursos suficientes para cumplir a cabalidad con sus obligaciones. Para ello, se considera lo siguiente:

- Nivel de solidaridad en los criterios legales para la distribución de transferencias y coparticipaciones. Para esto, se considera el porcentaje de las transferencias de Estado que expresamente son destinados en forma proporcional a medidas de carencias existentes, tales como índices de pobreza o índices de desarrollo humano. Igualmente, se toma en cuenta si algún otro parámetro no específicamente relacionado con la so-

lidaridad indirectamente incide en este aspecto, ya sea de forma positiva o negativa. Por ejemplo, se toma en cuenta si existen montos mínimos destinados a las municipalidades, ya que esto beneficia a las municipalidades más pequeñas, las cuales tienden a tener niveles de desarrollo más bajo.

## 2.2 VARIABLES DEL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

En general, esta sección consiste primordialmente de los resultados compuestos de la investigación cualitativa realizada mediante estudio de campo con una muestra de municipalidades para cada país. Se evalúan específicamente cuatro áreas principales de la gestión municipal: planificación y desarrollo organizacional, gestión financiera, administración tributaria y gestión de servicios. Ver anexos para conocer el detalle de los elementos utilizados en la evaluación.

### Planificación y desarrollo organizacional.

Para esta sección se utiliza un solo índice compuesto. Dicho índice se basa en las preguntas realizadas a funcionarios municipales y se contemplan aspectos tales como los procedimientos de contratación de personal, la existencia e integración de los planes de desarrollo municipal y el nivel de capacitación ofrecido al personal.

**Gestión financiera.** En esta sección se considera el nivel de desarrollo de las municipalidades de cada país en los siguientes aspectos específicos:

- Presupuesto. Índice Compuesto (Rango 1 a 4) que contempla, entre otros, el nivel de mecanización de la gestión presupuestaria y la forma en que se decide sobre los gastos a realizar.
- Contabilidad. Índice Compuesto (Rango 1 a 4) que contempla, entre otros, el nivel de mecanización, la frecuencia de su actuali-

zación y el uso que se le da a lo interno y externo de la municipalidad.

- Tesorería. Índice Compuesto (Rango 1 a 4) que contempla, entre otros, el nivel de mecanización y la formalidad de las políticas existentes con respecto al manejo de caja.

**Administración tributaria.** En esta sección se toman en cuenta tres áreas claves para la obtención de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales:

- Catastro. Índice compuesto (Rango 1 a 4) que contempla, entre otros, si el catastro está mecanizado y hasta qué punto está actualizado.
- Cuenta corriente. Índice Compuesto (Rango 1 a 4) que contempla, entre otros, el grado de sistematización de la cuenta corriente de los contribuyentes de tasas e impuestos, así como el tipo de fiscalización tributaria que se lleva a cabo.
- Sistemas de cobro. Índice Compuesto (Rango 1 a 4) que contempla, entre otros, el sistema de emisión y de envío de avisos de cobro, la gestión de cobro en casos de contribuyentes morosos y el sistema de pagos (ej. la facilidad que se da al contribuyente para el pago de tasas e impuestos).

**Gestión de servicios.** En esta sección se analiza hasta qué punto han utilizado las municipalidades formas alternativas de provisión de servicios que potencialmente pueden generar incrementos de ingresos, reducción de costos y mayores estándares de calidad. Específicamente se contempla lo siguiente:

- Participación privada. A) Si las municipalidades llevan a cabo contratos con empresas privadas para la prestación de servicios públicos. B) De estos, conocer si se reportan beneficios ya sea por medio de reduc-

ción de costos, incremento de ingresos o mejora en la calidad por dicha práctica.

## 2.3 RESULTADOS BÁSICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

En esta sección, se presentan para cada país las principales cifras financieras que resultan de la interacción entre los factores del contexto institucional y económico que incide en las municipalidades y la gestión a nivel local. Para ello, por una parte, se presenta la principal información sobre los ingresos y egresos de los ayuntamientos en cada país. Asimismo, se evalúa la capacidad de los municipios para cumplir con sus obligaciones básicas y para enfrentar situaciones imprevistas.

**Ingresos.** Se evalúan los siguientes aspectos:

**Ingresos por impuestos.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total. Análisis porcentual de las fuentes principales de impuestos.

**Ingresos por tasas.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por tipo de municipalidad y general.

**Otros ingresos propios per cápita.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por municipalidad (en casos relevantes, se especifica el monto y porcentaje que haya sido devengado de una fuente específica como contribuciones especiales o ventas de activos fijos).

**Ingresos por transferencias y coparticipaciones tributarias.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por tipo de municipalidad y general.

**Ingresos por endeudamiento.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total.

**Egresos.** Se toma en cuenta los siguientes aspectos específicos:

**Egresos corrientes.** Se dividen en los siguientes rubros: a) Remuneraciones (montos per cápita y como porcentaje de los egresos totales promedio por municipalidad); b) Adquisición de bienes y servicios (montos per cápita y como porcentaje de los egresos totales promedio por municipalidad).

**Inversión.** a) Inversión en activos fijos, relacionados con expansiones y mejoras (montos per cápita y como porcentaje de los ingresos).

**Pagos relacionados con deuda:** a) Amortización de deuda (montos per cápita y como porcentaje de los ingresos totales municipales); b) servicios de deuda (montos per cápita y como porcentaje de los ingresos totales municipales).

**Otros egresos.** Se agrupa todo otro egreso en esta categoría (monto per cápita y como porcentaje de los ingresos promedio por municipalidad). En el caso en que un rubro en particular sea significativo, se especifica su monto y porcentaje.

Otros resultados financieros relevantes. Se consideran en esta sección tres aspectos importantes para medir el “margen de maniobra” que tienen las municipalidades para cumplir con diversos tipos de obligaciones. A saber:

**Liquidez.** Esta medida sirve para medir la capacidad de las municipalidades para cumplir sus obligaciones de corto plazo satisfactoriamente. Se mide según la siguiente fórmula: fondos disponibles en caja / (egresos corrientes + vencimientos corrientes).

**Autosuficiencia.** Sirve para evaluar la independencia financiera que tienen las municipalidades para cubrir sus gastos por ingresos generados y recolectados por sí mismas. Se calcula con la fórmula siguiente: Ingresos generados y recolectados por la municipalidad / ingresos totales.

**Flexibilidad.** Sirve para evaluar la capaci-

dad financiera de las municipalidades para enfrentar con situaciones imprevistas. Se calcula dividiendo el ahorro corriente (ingresos corrientes – egresos corrientes) entre la población del municipio.

**Déficit / Superávit fiscal per cápita.** Se calcula mediante la siguiente fórmula: (Ingresos totales – Egresos totales) / Número de habitantes del municipio.

## CAPÍTULO TRES

### EL SALVADOR



#### 3.1 CONTEXTO NACIONAL

Con un área de 21.041 km<sup>2</sup>, El Salvador es la república de menor extensión territorial en Centroamérica. Sin embargo, con una población estimada en el año 2006 de 6.991.000 habitantes, se caracteriza por ser uno de los países más densamente poblados de América con 332 hab. / Km<sup>2</sup> (Enciclopedia Británica, 2007). Desde el año 2001, su moneda oficial es el Dólar estadounidense.

La administración política divide al país en 14 departamentos y 262 municipios. Los municipios son gobernados por un alcalde/sa y un Concejo municipal, cuyos miembros son elegidos por sufragio popular cada tres años. Los Concejos Municipales están integrados por regidores y regidoras que pertenecen al partido político ganador de los comicios municipales, salvo en aquellos casos en que la elección haya sido ganada por una coalición de partidos. En estos casos, los Concejos Municipales son integrados por representantes de las agrupaciones políticas integrantes de esa coalición. Por otra parte, los Departamentos son regidos por Gobernadores Departamentales nombrados por el Gobierno Central y dependen funcional y financieramente del Ministerio de Gobernación.

#### 3.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 3.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Central de El Salvador, el Producto Interno Bruto (PIB) en el 2005 fue de US \$16.989.400 millones, mientras que el PIB per cápita de ese año ascendió a \$ 2.471. La inflación anual promedio del período 2003-2005 se estimó en 3.9%.

La relación entre los ingresos y gastos del gobierno central y municipal se presentan en el cuadro No 3.1. Para el año 2005 la carga tributaria del Gobierno Central es igual al 13.1% mientras que la carga tributaria municipal es del 0.9%. A partir de los datos contenidos en este cuadro es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (entendido como la proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 tiene un valor de 8.59%. Así pues, se detecta el primer gran obstáculo para el buen desempeño financiero municipal, a saber, la baja carga fiscal del país en general y el escaso porcentaje del gasto público general que es manejado directamente por los gobiernos locales.

**Cuadro N°. 3.1**  
**El Salvador: información sobre ingresos y gastos**  
**de Gobierno Central y Gobiernos Locales**  
**Millones de dólares, 2005**

Tipo de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria *
Gobierno Central	2,229.4	3,291.5	13.1%
Gobiernos locales	153.5	306.0	0.9%

\* Carga tributaria se mide como la relación de los ingresos tributarios (Gobierno Central y Municipalidades) entre el PIB total del país.  
Fuente: Ministerio de Hacienda.

### 3.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta, por medio de cuatro ejes fundamentales, una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad territorial.

#### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer tasas.** El artículo 204 de la Constitución de El Salvador le otorga a los municipios la potestad de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones para llevar a cabo obras determinadas<sup>1</sup>.

**Autonomía para establecer impuestos.** En cambio, el poder de establecer impuestos es limitado. A saber, el artículo 204 de la Constitución de El Salvador sólo le otorga a las municipalidades la potestad de proponer reformas

tributarias como iniciativa de ley a la Asamblea Legislativa. Más aún, en la práctica las municipalidades no cuentan en la mayoría de los casos con la asistencia técnica suficiente para establecer las tarifas más apropiadas.

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** En El Salvador, la autonomía financiera municipal se ve limitada adicionalmente por el hecho de que se restringe a las municipalidades el derecho a definir abiertamente sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), las cuales están preestablecidas por la ley que regula estas transferencias. Específicamente, la ley del FODES señala que no se podrá utilizar más del 25% de las transferencias en gastos de funcionamiento.

**Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada.** La legislación admite esta participación a través de las

1. En la Constitución de El Salvador, no se especifica si "obras determinadas" incluye los servicios provistos en una base permanente.

diferentes modalidades de contratación de terceras personas, ya que el artículo 7 del Código Municipal reconoce la posibilidad de prestar servicios por medio de contrataciones privadas, previa licitación pública. Además, no se establecen en dicho Código restricciones para el uso de esta opción.

### **Autonomía para la contracción de deuda.**

Hasta hace poco, existían muy pocas restricciones relacionadas con el endeudamiento municipal. Sin embargo, poco a poco se fue dando un alto nivel de endeudamiento en muchas municipalidades, sobre todo en las más pequeñas, según se constató en los presupuestos analizados en este estudio. Conforme los pagos de servicio de deuda han llegado a constituir más de la mitad de los egresos en algunas municipalidades, se decretó recientemente la ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal. Dicha ley establece los montos máximos de deuda sobre la base de los ingresos recurrentes y la proporción máxima permitida del ahorro operacional, para el pago del servicio de la deuda.<sup>2</sup>

### **Situación de la suficiencia financiera de los municipios**

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

La principal limitación en este eje es el hecho de que en El Salvador no existe un impuesto de bienes inmuebles, el cual típicamente es destinado a los gobiernos locales. En este sentido, se han

realizado estudios con miras a establecer dicho tributo, con un mecanismo que haga factible su recolección por parte de las municipalidades. No obstante, según los entrevistados, debido a la proximidad de la elección presidencial, el establecimiento de este impuesto es sólo factible en el mediano plazo.

Además, los impuestos a la actividad económica presentan importantes problemas de diseño. Por ejemplo, provisto que dos negocios se encuentren en un mismo sector, se les cobra la misma tasa independientemente de su volumen de ingresos. Asimismo, las diferencias en las tasas por sector limitan el nivel de ingresos de las municipalidades. Por ejemplo, un establecimiento bancario paga una cantidad considerablemente menor a un pequeño expendio de alimentos. Esta situación está relacionada con el hecho de que la aprobación de nuevos impuestos y cambios a los existentes deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa, lo cual dificulta la realización de los cambios necesarios. Por esta razón, según los entrevistados, se está promoviendo la adopción de un modelo de actualización de los impuestos, que permita desarrollar una base impositiva mucho más eficaz.

Por otra parte, la Constitución de la República garantiza a los Municipios la creación de un fondo especial para el desarrollo económico de los municipios. Este fondo especial (FODES), el cual equivale al 7% del presupuesto nacional, es ejecutado a través del mecanismo de transferencias, y por la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal. Las transferencias del FODES a los municipios en el año 2005 fueron de \$143.300.000, con lo cual El Salvador cuenta con el nivel de transferencias del gobierno central per cápita más alto de los países en este

2. Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal establece que la deuda total sobre los ingresos operacionales no puede ser más de 1.7 veces y que el servicio a la deuda no debe de ser mayor del 60% del ahorro operacional

estudio. Adicionalmente, según las entrevistas realizadas a funcionarios municipales, dichos montos se entregan puntualmente y han crecido a un ritmo mayor que la inflación. No obstante, según los entrevistados, hace falta un análisis más detallado de la suficiencia de las transferencias a la luz de las competencias actuales de las municipalidades. Dicho análisis es particularmente importante en un contexto de transferencia de competencias a los gobiernos locales, a fin de asegurar que este proceso sea sostenible en términos financieros.

Por otra parte, se da un problema relacionado con el pago de los servicios municipales, ejemplo recolección de basura por parte de instituciones del gobierno central. Debido a esto, se han hecho gestiones ante entes como el Ministerio de Hacienda; en algunos casos, estos esfuerzos han resultado en la cancelación de las deudas existentes. No obstante, diversas instituciones del gobierno central aún no han tomado acciones relevantes para dar solución a este problema.

La suficiencia financiera de las municipalidades se ha visto amenazada por el proceso de endeudamiento. Por una parte, es de destacar que el endeudamiento es actualmente uno de los instrumentos más utilizados en las municipalidades salvadoreñas como medio para incrementar los fondos para inversión<sup>3</sup>. Para estos fines, se ha utilizado la transferencia del Estado (fondos FODES) como garantía de pago ante las instituciones financieras, mediante la firma de una orden irrevocable de pago, en la cual la municipalidad autoriza a la autoridad correspondiente a trasladar los fondos de las transferencias del

Gobierno Central (que están asegurados por la Constitución Política) directamente a la institución prestamista. Este sistema ha generado incentivos problemáticos, ya que los entes prestamistas pueden desembolsar dinero sin analizar a cabalidad la forma en que serán utilizados o la capacidad de pago de la municipalidad, ya que independientemente del resultado de la inversión, se garantiza el pago de la deuda. Además, es de destacar que es precisamente en los municipios de tamaño pequeño y mediano en donde los niveles de endeudamiento son más altos. A raíz de lo anterior, y como se mencionó anteriormente, se decretó recientemente la ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal, la cual establece los montos máximos de deuda sobre la base de los ingresos recurrentes y la proporción máxima permitida del ahorro operacional, para el pago del servicio de la deuda, con lo que se busca promover un uso más responsable del endeudamiento<sup>4</sup>. Sin embargo, como se analizará luego, casi ninguna municipalidad de la muestra logra cubrir sus egresos corrientes, generando así ahorro corriente negativo. Dicho déficit se cubre con endeudamiento, ya que de las transferencias del gobierno central, sólo puede utilizarse un 25% para este tipo de gastos. Este fenómeno socava la sostenibilidad financiera, sobre todo en municipalidades pequeñas.

### Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los

3. Es importante señalar que cuando se habla de endeudamiento este puede provenir de las dos fuentes posibles: Deuda adquirida o emisión de títulos valores negociables en los mercados de capitales.

4. Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal establece que la deuda total sobre los ingresos operacionales no puede ser más de 1.7 veces y que el servicio a la deuda no debe de ser mayor del 60% del ahorro operacional.

gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, el hecho de que los fondos paralelos para desarrollo local que destina y administra el gobierno central es casi igual a la cantidad distribuida a los municipios a través del FODES (ver sección 5) sugiere que existe un nivel relativamente bajo de cumplimiento de este principio.

**Cuadro N°. 3.2**  
**El Salvador: criterios utilizados**  
**por el Gobierno Central**  
**para la distribución de transferencias**  
**FODES a los municipios.**

Criterio	Ponderación
Población	50%
Equidad	25%
Pobreza	20%
Extensión territorial	5%
Total	100%

### Situación de la solidaridad intermunicipal

En comparación con el resto de países de este estudio, los criterios de asignación de las transferencias del gobierno central en general asignan a la equidad social una proporción relativamente alta.

Como puede apreciarse en el cuadro 3.2, los criterios de equidad y pobreza constituyen el 45% en el peso de la distribución de las transferencias del Gobierno Central a los municipios, con lo cual se busca privilegiar el equilibrio económico y social. No obstante, es de destacar que a pesar de que la inversión en activos fijos tiende a ser alta en municipalidades de escasos recursos, éstas se ven desproporcionadamente agobiadas por los pagos por servicio de la deuda. Por esta razón, y dadas las dispares capacidades recaudatorias de las municipalidades, este 45% distribuido en base a parámetros de equidad social no es necesariamente suficiente para compensar las inequidades existentes.

### 3.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

A continuación se presentan los resultados de la situación financiera de los municipios de la muestra de El Salvador. Dichos resultados fueron construidos en base a una muestra de 25 municipalidades. Para la selección de los municipios de la muestra se clasificó el total de municipios salvadoreños en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, tal como se detalla en el cuadro 3.3.

**Cuadro N°. 3.3**  
**El Salvador: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales<sup>5</sup>**

Clasificación	Municipios	Población (2000)
Grandes	Chalchuapa	80,459
	Cuscatancingo	94,062
	Santa Ana	248,964
Medianos	Zaragoza	23,836
	San Luis La Herradura	26,885
	San Pedro Perulapan	27,465
	Antiguo Cuscatlan	45,123
	San Juan Opico	63,261
Pequeños	San Juan Tepezontes	3,265
	San Rafael	4,487
	La Laguna	4,964
	Citalá	5,145
	Santa Maria Ostuma	5,931
	San Cayetano Istepeque	6,058
	Caluco	7,942
	Nueva Granada	8,116
	Apaneca	8,384
	San Jorge	9,417
	Santa Isabel Ishuatán	10,585
	La Palma	11,780
	Comayagua	12,066
	Ozatlán	12,094
	Sacacoyo	12,527
Tejuela	14,088	
Berlín	19,540	

5. No fue posible recopilar la información cualitativa para Santa Ana y Cuscatancingo, ni la información cuantitativa para Antiguo Cuscatlán, La Laguna, San Cayetano Istepeque, San Juan Opico y San Juan Tepezontes. Se añadió el municipio de Sonsonete a los datos cuantitativos.

### 3.3.1 Ingresos municipales

Las municipalidades de la muestra tienen un nivel de ingresos per cápita promedio de \$74.42, el cual es el segundo nivel más alto de los países

estudiados. Además, el ingreso per cápita es más alto en los municipios pequeños y medianos, lo cual es deseable en la medida en que son estos municipios los que tienden a tener carencias más significativas.

**Cuadro N°. 3.4**  
**El Salvador: Estructura de los Ingresos municipales**  
**(por habitante y porcentaje), 2005**

Clasificación	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Otros ingresos	Ingresos por endeudamiento	Ingresos Totales
Pequeño	\$2.07 (2.58%)	\$4.84 (6.02%)	\$51.39 (63.90%)	\$1.47 (1.83%)	\$20.65 (25.68%)	\$80.43 (100.00%)
Mediano	\$4.20 (5.93%)	\$4.16 (5.88%)	\$40.88 (57.79%)	\$1.69 (2.40%)	\$19.80 (28.00%)	\$70.74 (100.00%)
Grande	\$8.58 (15.28%)	\$13.49 (24.02%)	\$16.42 (29.25%)	\$13.98 (24.89%)	\$3.69 (6.56%)	\$56.16 (100.00%)
Total	\$3.62 (4.86%)	\$6.39 (8.59%)	\$43.23 (58.09%)	\$3.88 (5.22%)	\$17.30 (23.24%)	\$74.42 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

No obstante, el nivel de ingreso per cápita general y las diferencias a favor de los municipios de menor tamaño se debe principalmente al nivel relativamente alto de las transferencias per cápita provenientes del gobierno central. De hecho, una vez que se contabilizan sólo los ingresos propios, son las municipalidades de mayor población (y normalmente con mayor nivel de desarrollo económico) las que perciben un nivel de ingresos más elevado. Además, destaca que en promedio, las municipalidades salvadoreñas sólo recaudan \$3.62 por habitante por concepto de impuestos; esta cifra se reduce a \$2.07 para las municipalidades pequeñas. Igualmente, se recaudan sólo \$6.39 por habitante por el cobro de tasas y derechos, lo cual es considerablemente menor que en países de menor ingreso per cápita como Guatemala; de nuevo, esta cantidad es aún menor en los municipios pequeños, donde se recaudan sólo \$4.84.

Respecto a los diferentes niveles de ingresos por impuestos y tasas, derechos y venta de servicios, no parece que se den necesariamente a raíz de diferencias en el nivel de desarrollo económico de los municipios. Por ejemplo, entre los municipios de más de 80,000 habitantes, podemos observar niveles bajos de recolección de impuestos en Chalchuapa y Cuscatancingo (\$2.73 y \$2.10 per cápita respectivamente), así como niveles considerablemente mayores en Sonsonate y Santa Ana (\$13.06 y \$16.42 per cápita respectivamente). Estas diferencias son significativamente mayores en términos proporcionales que las diferencias entre ingreso per cápita. Dado que entre municipalidades como Chalchuapa y Cuscatancingo, no hay grandes diferencias en porcentaje de población rural (lo cual podría reducir la capacidad de recaudación de impuestos) lo más probable es que las diferencias se den debido a diferencias en la gestión

tributaria. Por otra parte, el hecho de que no exista en El Salvador el impuesto a los bienes inmuebles puede estar afectando considerablemente sobre todo a municipalidades con altos niveles de población rural. Por ende, no es de extrañar que municipalidades como San Jorge y Santa María Ostuma, la recaudación de impuestos sea de apenas \$0.17 y \$0.05 per cápita.

En cuanto a las transferencias del gobierno central, el promedio general es comparativamente alto; sin embargo, existen grandes diferencias entre municipalidades. De hecho, existe una estrecha correlación negativa entre el monto de las transferencias por habitante y la población del municipio correspondiente; en otras palabras, entre más pequeño un municipio, más alta la transferencia proporcionalmente (-0.64). Esto en parte genera un resultado negativo en lo que respecta a la solidaridad intermunicipal; de hecho, la correlación entre el ingreso per cápita del municipios (Alfaro Villegas et al, 2006) y la transferencia recibida (-0.42) es de menor importancia que la correlación entre transferencias y población. De esta forma, se observan casos de municipalidades en áreas de menor desarrollo socioeconómico recibiendo transferencias considerablemente menores que otras municipalidades con niveles de desarrollo sustancialmente más altos. Por ejemplo, un municipio como San Rafael en el departamento de Chalatenango, con un ingreso per cápita anual de \$4,309 y una población de 4,487 personas recibe transferencias por un monto de \$99.56 per cápita, mientras que el municipio de Santa María Ostuma, con un ingreso per cápita anual de \$2,370 y una población de 6,919 recibe \$51.92 per cápita de transferencias.

Asimismo, destaca también el alto nivel de ingreso que proviene del endeudamiento público, sobre todo en comparación con el resto de países de este estudio. Como se mencionó, dicha tendencia apunta hacia una debilidad en el eje de la suficiencia financiera de las municipalidades

salvadoreñas. Además, el endeudamiento es particularmente alto en las municipalidades de pequeño y mediano tamaño. Esto muy probablemente está relacionado con el hecho de que, a pesar de que estas municipalidades dispongan de altos niveles de transferencias del gobierno central, estos fondos sólo pueden ser utilizados en un 25% para cubrir gastos corrientes. Esto sugiere que los ingresos por endeudamiento se dan para cubrir este tipo de gastos.

Finalmente, destaca que ninguna de las municipalidades estudiadas reportó ingresos por multas e intereses por mora. Esto contrasta con el resultado obtenido en Costa Rica, en donde en algunas municipalidades, dicho rubro representa aproximadamente un 10% del total del ingreso municipal.

### 3.3.2 Egresos municipales

Los egresos por remuneraciones (i.e. salarios y otros egresos relacionados con pagos al personal) promedian \$12.33 y las diferencias entre municipalidades pequeñas, medianas, y grandes no son particularmente grandes, con excepción de las municipalidades de Sonsonete y Santa Ana, en donde este rubro genera egresos de \$24.77 y \$19.60 per cápita, respectivamente.

No obstante, existen considerables diferencias entre municipios de similares tamaños, niveles de ingresos totales y niveles de ingresos por transferencias. Tal es el caso de las municipalidades de Apaneca y San Jorge, ya que la primera dedica \$14.43 per cápita a remuneraciones, mientras que la segunda dedica \$7.81.

Por otra parte, los egresos por bienes y servicios promedian \$10.20, sin que existan diferencias considerables entre los grupos de municipios pequeños, medianos y grandes. No obstante, llama la atención que se hay un alto nivel de variabilidad en el nivel de este tipo de gastos en-

tre municipalidades de similar tamaño y nivel de ingreso total. Este tipo de tendencia en ambos rubros puede derivarse de niveles diferentes de provisión de servicio o diferencias niveles en los niveles de eficiencia entre las municipalidades, lo cual amerita un estudio más profundo de este fenómeno.

En cuanto a los egresos por inversión en activos fijos, las municipalidades salvadoreñas muestran un promedio de \$37.57, el cual es el segundo más alto entre los países de este estudio. En este caso, sí se muestran considerables diferencias entre los grupos de municipios de diferentes tamaños. Específicamente, mientras que en los municipios pequeños se invierten \$46.97 por habitante en este rubro, en los medianos y gran-

des se invierten \$31.08 y \$9.56 respectivamente. Estas diferencias se deben en buena parte a que los municipios más pequeños reciben mayores montos per cápita por transferencias del gobierno central, los cuales se definen en un 45% por criterios de equidad social.

Finalmente, destaca el alto porcentaje de los ingresos que se destina al pago de capital e intereses de la deuda. De hecho, en algunos municipios, los pagos del principal e intereses por la deuda constituyen más del 25% del total de egresos. Además, este rubro representa en promedio, una proporción mayor en los municipios medianos y pequeños, lo cual reduce sus márgenes de maniobra financiera.

**Cuadro N°. 3.5**  
**El Salvador: Estructura de Egresos Municipales por tamaño de municipios**  
**(por habitante y porcentaje) 2005**

Categoría	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión en activo fijo	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales
Pequeño	\$11.18 (13.52%)	\$9.89 (11.96%)	\$46.97 (56.78%)	\$12.75 (15.41%)	\$1.93 (2.33%)	\$82.72 (100.00%)
Mediano	\$12.54 (18.40%)	\$12.77 (18.73%)	\$31.08 (45.60%)	\$9.19 (13.48%)	\$2.58 (3.79%)	\$68.17 (100.00%)
Grande	\$16.17 (40.05%)	\$9.34 (23.13%)	\$9.56 (23.69%)	\$0.97 (2.40%)	\$4.33 (10.73)	\$40.37 (100.00%)
Total	\$12.33 (16.99%)	\$10.20 (14.05%)	\$37.57 (51.77%)	\$10.00 (13.77%)	\$2.48 (3.42%)	\$72.58 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

**Cuadro N°. 3.6**  
**El Salvador: Ingresos y Egresos per cápita de municipios**  
**2005**

Categoría	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$8.39	\$80.43	\$82.72	\$(7.62)	\$(2.29)
Mediano	\$10.05	\$70.74	\$68.17	\$(14.22)	\$2.57
Grande	\$36.04	\$56.16	\$40.37	\$8.36	\$15.78
Total	\$13.89	\$74.42	\$72.58	\$(5.52)	\$1.84

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

### 3.3.3 Indicadores financieros

En el cuadro 3.7, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para derivar una idea general del estado de las finanzas municipales en El Salvador, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

**Cuadro N°. 3.7**  
**El Salvador: Indicadores de Situación Financiera Municipal**  
**2005\***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	12.23%	73.94%	\$ 0.14
Mediano	15.77%	57.19%	\$ -
Grande	56.28%	117.64%	\$ 12.41
Total	21.12%	79.87%	\$ 2.46

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

\* Ver también Cuadro No. 3.6, para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos recaudados propiamente por la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%.

De acuerdo a los datos del cuadro No 3.7, las municipalidades de El Salvador, sobre todo las pequeñas y medianas (con un nivel de 12.23% y 15.77% respectivamente) dependen significativamente de los aportes del gobierno central para su funcionamiento. Tal es así, que siete de las municipalidades de la muestra dependen en más de un 90% de fondos que no son generados por la municipalidad. Esto es particularmente problemático al considerar que sólo el 25% de los fondos del gobierno central pueden ser utilizados para gastos de funcionamiento, por lo cual se evidencia una considerable limitación para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades con menos niveles de autosuficiencia.

### Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo. Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda. En el caso de El Salvador, el ahorro corriente es negativo en la gran mayoría de las municipalidades de la muestra (i.e. los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir gastos corrientes como pago de salarios y compra de bienes y

servicios). Además, como se mencionó anteriormente, las municipalidades de El Salvador muestran altos egresos por servicio de deuda. Por estos dos factores, sólo cuatro de las municipalidades estudiadas logra una liquidez del más del 100%. Dicha situación es especialmente problemática en las municipalidades medianas, en donde en promedio las municipalidades sólo pueden cubrir un 57% de sus egresos con ingresos corrientes.

En el caso de El Salvador, estos resultados son particularmente preocupantes, debido a las restricciones relacionadas con las transferencias del gobierno central. En particular, sólo el 25% de las transferencias pueden ser destinadas a gastos corrientes; por ende, todo saldo negativo en el rubro de ahorro corriente debe ser compensado con mayores niveles de endeudamiento.

### Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera está relacionada con la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo. Debido a que el ahorro corriente es negativo en la mayoría de los casos, sólo cuatro de las municipalidades estudiadas dispone de fondos para contingencias. Además, de esas cuatro municipalidades, dos de ellas disponen de menos de \$1.30 per cápita para eventualidades.

### 3.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con la flexibilidad, la buena organización y la buena gestión de los recursos. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a la gestión general, financiera y tributaria municipal.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 3.8**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 3.9**  
**El Salvador: Promedios Cualitativos sobre Gestión Administrativa y Tributaria municipal 2005**

Concepto	Grandes	Medianos	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	3.10	2.56	2.46	2.55
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	2.88	3.30	2.93	3.03
Presupuesto	3.17	2.83	2.62	2.72
Tesorería	2.00	2.28	1.95	2.05
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	3.00	2.80	2.42	2.58
Cuenta Corriente	2.50	2.33	1.72	1.92
Sistema de Cobro	2.92	2.10	1.98	2.15

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

### 3.4.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos suficientes, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos. En el caso de las municipalidades de la muestra, se observa en primera instancia que las de mayor tamaño tienen por lo general sistemas bien desarrollados. Por ejemplo, el 100% de estas municipalidades tienen planes operativos anuales basados en el plan de desarrollo municipal y cuentan con procedimientos formales para la contratación de personal. Por otra parte, en las municipalidades pequeñas, sólo un 26% de las municipalidades basan sus planes operativos en el plan de desarrollo municipal, mientras que un 48% de ellas no cuenta con un procedimiento formal para la contratación del personal.

Dichas carencias pueden estar condicionando el desempeño en las áreas de la administración más específicamente relacionadas con las finanzas. Además, debe señalarse que las calificaciones antes mencionadas muy probablemente son afectadas por el fenómeno de la alta rotación de personal, generado especialmente por los cambios de gobierno municipal y por la falta de la aplicación de la carrera administrativa para garantizar estabilidad. Al respecto sobre este último punto, en el país ya se cuenta con una ley de reciente aprobación, sin embargo, todavía se encuentra en su fase inicial de aplicación en las municipalidades salvadoreñas. Según los entrevistados, el éxito de dicha ley depende del apoyo técnico que se brinde a las municipalidades (especialmente con relación con el establecimiento de sistemas de contratación y gestión del personal) y de que se vele por su eficaz aplicación posterior al próximo proceso electoral. Será en este momento que se podrá determinar hasta qué punto ha ayudado esta legislación a reducir la alta rotación que afecta negativamente

a la administración financiera y tributaria de los gobiernos locales.

### 3.4.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación óptima de los ingresos y egresos. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

#### Contabilidad

Esta variable es la que presenta en los municipios de la muestra el mayor puntaje dentro de la evaluación de la administración General, ubicándose en promedio en 3.03 (Muy bueno). Esto de debe en gran parte a la implantación del sistema de contabilidad gubernamental mecanizado de forma obligatoria para los municipios, el cual está integrado con el presupuesto municipal. En particular, este sistema tiene como una de sus principales ventajas la obligatoriedad que impone a los responsables de llevar la contabilidad y el presupuesto en las municipalidades de sistematizar las buenas prácticas contables y presupuestarias. Asimismo, según las entrevistas a nivel local, en el 44% de las municipalidades esta información se está utilizando incluso para rendir cuentas a los ciudadanos. Sin embargo, según las entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno central y el entorno institucional de los gobiernos locales, este sistema también presenta la limitación de que no está siendo aprovechado conscientemente para potenciar la administración financiera ni para integrarla a la administración tributaria y la administración de las adquisiciones.

#### Presupuesto

En el área de la administración presupuestaria los gobiernos municipales muestran resultados,

bastante aceptables, con evaluaciones que oscilan entre 3.17 (Muy bueno) en las municipalidades grandes, 2.83 (Muy bueno) en las medianas y 2.62 (Bueno), para las municipalidades pequeñas.

Estos resultados pueden atribuirse de manera general al uso de sistemas presupuestarios normalizados y a la existencia de cierta cultura de la planificación que se ha ido desarrollando en los últimos años. Sin embargo, aún queda camino por recorrer; por ejemplo, 91% de las municipalidades de la muestra no disponen de un presupuesto integrado con la contabilidad, la tesorería y las compras y un 39% de estas municipalidades no produce un informe de ejecución del mismo. Adicionalmente, según funcionarios del gobierno central y organizaciones relacionadas con el ámbito municipal, no se están aprovechando al máximo estos instrumentos presupuestarios, debido a la falta de dominio y uso de los mismos por parte de todos los actores a nivel local. En particular, se menciona que los alcaldes y concejos municipales no los utilizan de forma suficiente como instrumento de seguimiento y control de la planificación.

### **Tesorería**

Esta representa el área más débil de la administración financiera de las municipalidades de la muestra de El Salvador, debido a que reporta una calificación de 2.00 (Regular) en las municipalidades grandes, 2.28 (Regular) en las medianas y 1.95 (Deficiente) en las pequeñas. Los bajos puntajes en esta área están determinados por la falta de integración de la tesorería al sistema de información presupuestaria, aún cuando depende de las operaciones determinadas por los procesos de ejecución presupuestaria. En casi todos los casos analizados, el área de tesorería se limita a ejecutar buenas prácticas de captación de ingresos y ejecución de pagos, cumpliendo con los requisitos de respaldos documentales y legales. Generalmente no realiza

ningún tipo de planificación de flujos de caja ni está mecanizada, salvo la utilización de computadoras como apoyo a la emisión de recibos y/o digitación de informes.

### **3.4.3 Administración tributaria**

La administración tributaria está relacionada con la obtención y registro de los tributos (catastro tributario), su recaudación o sistema de cobro, el cual cubre desde la emisión y envío del aviso de cobro hasta la depuración de la mora y el cobro judicial. En la muestra de El Salvador, esta área muestra disparidades particularmente grandes entre municipalidades grandes, medianas y pequeñas. Dicha situación es esperable, tomando en cuenta que es un área con altos requerimientos tecnológicos para sistematizar la base de datos de los contribuyentes, los procesos y procedimientos de trabajo para mantener esa base y para procesar y hacer efectiva la cobranza. Además, en este eje se presenta una empinada curva de aprendizaje para el personal. Esto último genera una presión particularmente importante en los municipios de menos recursos, los cuales disponen de pocos recursos para cubrir a cabalidad gastos operativos, como los salarios de los funcionarios municipales. Adicionalmente, según los entrevistados, independientemente de lo anterior, en muchas municipalidades no se aprovechan todos los recursos existentes para lograr el cobro a contribuyentes morosos.

### **Catastro**

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es lo fundamental para la generación de los fondos propios. Para este componente, los municipios pequeños muestran una calificación de 2.42 (Regular), en contraposición a la calificación de 3.00 (Muy Bueno) en las municipalidades de mayor tamaño y 2.80 (Bueno) en las medianas. No obstante, esta diferencia no necesariamente captura el nivel de atraso presente en algunos municipios. Por ejemplo, cuatro de

las municipalidades de la muestra no mantienen un catastro del todo. Además, casi la mitad no cuenta con sistemas mecanizados de manejo del catastro, lo cual dificulta considerablemente su actualización y utilización eficiente.

### Cuenta Corriente

La cuenta corriente trabaja con los insumos provenientes del catastro tributario; por esta razón, los ayuntamientos grandes muestran una mayor calificación de 2.50 (Bueno), seguidos de los medianos con una calificación de 2.33 (Regular) y de los pequeños con una calificación de 1.72 (Deficiente), para un promedio global de 1.92 (Deficiente). Sin embargo, contrario al catastro, en donde los resultados problemáticos se concentran fundamentalmente en las municipalidades pequeñas, en este componente hay carencias que afectan al grueso de los municipios de la muestra. Por ejemplo, el 65% de las municipalidades no tiene ningún tipo de fiscalización tributaria. La explicación de este pobre desempeño puede atribuirse al hecho de que esta función tiende a desdibujarse dentro de la administración tributaria, al pertenecer en la mayoría de las veces al Catastro y en otros casos a cobranza.

### Sistema de Cobro

En los sistemas de cobranza son los municipios grandes los que muestran una mayor calificación, con un puntaje de 2.92 (Bueno). Sin embargo, otra es la situación en los municipios medianos y pequeños, los cuales obtuvieron calificaciones de 2.10 (Regular) y de 1.98 (Malo), respectivamente, generando así un promedio general de 2.15 (Regular). En particular, en varias de las municipalidades de la muestra, ni siquiera se avisa sobre el cobro de tasas e impuestos ni se identifica a los contribuyentes morosos.

### 3.4.4. Gestión de servicios

En esta sección, se analiza el desempeño de los gobiernos locales de la muestra en áreas de gestión relacionadas con la prestación de servicios de la forma más eficiente posible. Esto implica que al menos no se generen efectos negativos en las finanzas Municipales (ej. ahorro corriente negativo). En particular, se evalúa hasta qué punto han incorporado las municipalidades de El Salvador estrategias propias de las nuevas corrientes de la Nueva Administración Pública, tales como la prestación de servicios a través de terceros.

En general, además de que la legislación no postula restricciones significativas, en la práctica, se ha dado mucho uso a estas herramientas de gestión. De la muestra estudiada, un 52.09% de los municipios han utilizado la prestación de servicios con participación privada y de este grupo, la mitad reporta haber tenido beneficios de incrementos de calidad y/o costos. Finalmente, no se detectó en el estudio la utilización de la figura de las contribuciones especiales. Esta consiste en cobrar una cuota a aquellos ciudadanos que se benefician desproporcionadamente de un bien público, como en el caso de una carretera que al ser construida, eleva el valor de las propiedades las cuales atraviesa.

### 3.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

En este apartado se analizan las tendencias del gasto público centralizado que se destina al financiamiento de proyectos o iniciativas de desarrollo local. Esto se lleva a cabo mediante una aproximación general del monto de los recursos que invierte el Gobierno Central en áreas directamente relacionadas con las competencias municipales y/o en áreas relacionadas con estas competencias, pero que no pasan por la administración municipal. Se analizan específi-

camente iniciativas relacionadas con los siguientes ramos: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), obras públicas, agricultura, medio ambiente y recursos naturales y acueductos y alcantarillados. También se analiza por separado la inversión realizada por el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), bajo el cual se llevan a cabo labores directamente relacionadas con competencias municipales, a pesar de que no están explícitamente autorizadas por el mandato legal de esta iniciativa.

### El FISDL

El Fondo de Inversión Social (FIS) de El Salvador fue creado en 1990 como un organismo de carácter temporal y con la misión de disminuir los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores de población en extrema pobreza. En 1996 se convierte en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL).

A partir de 1999 se comenzó a impulsar la Política de Desarrollo Local (PDL), fundamentada en la promoción de procesos de planeación participativa y en la descentralización del ciclo de proyectos en el ámbito municipal. Desde entonces el FISDL centraliza los diversos programas de inversión social y alivio a la pobreza y en conjunto con el ISDEM, coordina las relaciones entre gobierno central y las municipalidades.

Actualmente, el FISDL ejecuta bajo su responsabilidad un total de once proyectos relacionados con el fortalecimiento del desarrollo local, financiados con recursos propios y con fondos reembolsables y no reembolsables provenientes de la cooperación internacional, en áreas tales como: fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, reducción de pobreza, electrificación, prevención de violencia, provisión de agua potable y construcción de vivienda. Para propósitos de este estudio se contabilizan los fondos que son aplicados a áreas de competencia municipal en una forma altamente centralizada.

### Otras fuentes de financiamiento centralizadas para el desarrollo local.

Existen varios ministerios como los de Obras Públicas (MOP), Educación (MINED), Agricultura y Ganadería (MAG), Medio Ambiente y Recursos naturales Renovables (MARN) y la autónoma Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) que han desarrollado y/o desarrollan actualmente programas y proyectos específicos vinculados directa o indirectamente con el área de competencias de las municipalidades.

Los montos de inversión centralizadas de estas instituciones para el año 2006, relacionadas directamente con competencias municipales ascendieron a \$ 72.849.245 tal como se desglosa en el cuadro No. 3.9. En esta relación, vale la pena destacar que el gasto centralizado en programas o proyectos que se relacionan directamente con competencias municipales, representan el equivalente al 46% de las transferencias del Gobierno central a los gobiernos locales.

**Cuadro N°. 3.10**  
**El Salvador: resumen de monto de inversiones centralizadas**  
**para el año 2006 que corresponden a competencias municipales**

Nombre de Programa o Proyecto	Monto
<b>FISDL</b> (áreas de competencia municipal ejecutadas de forma altamente centralizada)	\$28,477,000
<b>Ramo de Obras Públicas</b> (Construcción, mejoras o reconstrucción para Caminos rurales de intercomunicación entre municipios, apoyo a viviendas y otros <sup>6</sup> )	\$18,282,555
<b>Ramo de agricultura</b>	
Desarrollo Rural para las poblaciones del nororiente (PRODERNOR)	\$1,066,490
Desarrollo Rural en la región central (PRODAP II)	\$1,877,490
Programa de reconstrucción y modernización rural (PROMODER)	\$1,225,100
Programa Ambiental de El Salvador (PAES)	\$1,676,590
Desarrollo Rural sostenible de las zonas frágiles ecológicas en la Región del Trifinio.	\$1,478,000
Programa de reconversión agroempresarial.	\$7,558,020
<b>Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b> (Programa de descontaminación de áreas críticas)	\$2,400.000
<b>Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados</b> (nuevos proyectos y/o mantenimiento de los Sistemas de Agua potable)	\$ 8.808.000
<b>TOTAL DE LA INVERSIÓN</b>	<b>\$ 72,849,245</b>

Fuente: "Inversión pública y sus proyectos 2006". Anexo B, Unidad de Análisis del Presupuesto, Asamblea Legislativa de El Salvador.

6. De las inversiones en el ramo de obras públicas por \$ 55,323,910, se ha reducido la inversión en apertura, ampliaciones, intercomunicaciones en San Salvador y fortalecimiento institucional para el mismo ministerio y modernización del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y otros por \$ 37,041,355, dejando únicamente construcción, mejoras o reconstrucción para Caminos rurales de intercomunicación entre municipios, apoyo a viviendas y otros, que asciende a \$18,282,555.

## FOVIAL

A partir del año 2000, el Gobierno Central tomó la decisión de retirar al Ministerio de Obras Públicas (MOP) de las tareas de mantenimiento a las calles urbanas de una gran cantidad de municipios, incluidos el de la capital. Dicho mantenimiento se encontraban hasta entonces a cargo de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) de dicho ministerio.

Esta decisión fue tomada por el gobierno central sin redirigir también las transferencias presupuestarias que hasta entonces le eran asignadas al DUA. Por esta razón algunos municipios, incluyendo el de San Salvador, no asumieron esa responsabilidad.

Paralelamente a esta decisión el Gobierno Central creó el Fondo de Conservación Vial FOVIAL, el 30 de noviembre de 2000, con la aprobación de la respectiva Ley que le definía el marco para el financiamiento y gestión de la conservación de la Red Vial Nacional, Prioritaria y “Mantenable”, dotándola de un capital semilla.

Un año después, el 31 de octubre de 2001, se aprobó una reforma a la ley y con ello el financiamiento del FOVIAL, mediante una tasa de contribución de US\$ 0.20 por galón de combustible. En el año 2007 el presupuesto en ejecución del FOVIAL, había alcanzado la suma de \$ 90.731.880.

Si bien, la ley establece que el FOVIAL se encargará del mantenimiento de la red primaria, éste ha tenido que incursionar a dar mantenimiento en algunas de las redes secundarias y redes urbanas no primarias, a criterio discrecional de la institución. Para el año 2006, su presupuesto ascendió a la cantidad de \$ 67.493.490 desconociéndose la cantidad invertida en el mantenimiento de redes secundarias.

De ahí que la Corporación de Municipalidades

de la República de El Salvador (COMURES), ha venido gestionando la reforma a la Ley del FOVIAL para que una parte de dichos fondos sea trasladada a las municipalidades para financiar el mantenimiento de las redes secundarias y urbanas. Además, según los entrevistados, actualmente para la distribución de los fondos de FOVIAL no se consulta a las municipalidades sobre la forma en que serán utilizados. De esta forma, se pierde todo el potencial de conocimiento de la realidad local que puede surgir de los gobiernos locales.

## 3.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Al igual que en la mayoría de los países de la región, las municipalidades salvadoreñas enfrentan un entorno institucional adverso para generar resultados financieros positivos. En particular, destaca que no sólo se limita totalmente la capacidad de los gobiernos locales para establecer impuestos, sino que además, el órgano legislativo no procura la coordinación y asistencia técnica a las municipalidades para acordar las tarifas más apropiadas que posibiliten que un centenar de propuestas de tarifas de impuestos se actualicen.

Más aún, El Salvador no cuenta con un impuesto a los bienes inmuebles, una fuente importante y progresiva de recursos para las municipalidades centroamericanas. Aunado a esto está el hecho de que el impuesto a la actividad económica podría recaudar una cantidad de recursos mucho mayor, si se cobrara de acuerdo a los ingresos y utilidades de las empresas y sin sesgos excesivos favoreciendo a determinados sectores. Aparte de eso, el país cuenta con un alto número de municipios pequeños, lo cual genera dificultades para que los ayuntamientos desarrollen la base administrativa necesaria para la generación de montos significativos de ingresos propios.

Por otra parte, a pesar de que las transferencias del gobierno central a las municipalidades son importantes, no son lo suficientemente altas para que las municipalidades asuman adecuadamente todas las competencias y atribuciones que se les otorgan, lo cual repercute en que en algunos casos estos contraigan cantidades altas de deuda. En este sentido, se observó que el ahorro corriente es negativo en la gran mayoría de las municipalidades. Este fenómeno se podría reducir un tanto si no se limitara el uso de las transferencias del gobierno central a sólo 25% para los gastos operativos. De lo contrario, es posible que el nivel de endeudamiento de las municipalidades se acumule hasta llegar a niveles inmanejables en los municipios sobretodo de menor tamaño.

Asimismo, a pesar de que El Salvador cuenta con el sistema de distribución de transferencias del gobierno central que más se apega al principio de solidaridad, existe una gran necesidad de ampliar la proporción de fondos distribuidos en base a criterios de equidad social-territorial. En particular, destaca que las municipalidades de las jurisdicciones más pequeñas (y por lo general de menores recursos económicos) son las que tienen gastos por servicio de deuda más altos. Por ende, al destinarse montos mayores a estas localidades se podrían generar saldos positivos de ahorro corriente, lo cual eventualmente reduciría los montos destinados al servicio de la deuda.

En lugar de reforzar las transferencias hacia los municipios, el gobierno central está realizando inversiones para el desarrollo local a través de instituciones como el FISDL, FOVIAL y ministerios como los de Obras Públicas (MOP), Educación (MINED), Agricultura y Ganadería (MAG), Medio Ambiente y Recursos naturales Renovables (MARN) y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). De hecho, al contabilizar algunas de las inversiones en desarrollo local que se realizan de forma centraliza-

da, si se comparan con las transferencias municipales en el año 2006, representa casi el 46% de las transferencias.

Los problemas de la gestión municipal que afectan negativamente la salud de las finanzas a nivel local comienzan por las deficiencias en el eje transversal de la planificación y desarrollo organizacional. En particular, a pesar de que existen planes de desarrollo en todas las municipalidades de la muestra, aún prevalecen prácticas de gestión de los recursos humanos muy poco avanzadas. Además, se da una alta rotación de personal, generada por los cambios electorales y por la ausencia, hasta hace poco, de una ley de la carrera administrativa que provea estabilidad al personal. No es pues de extrañar que estas carencias afecten el rendimiento de las municipalidades del estudio en particular en el área de la gestión tributaria. Adicionalmente, la carencia de recurso humano se une a la falta de capacidad tecnológica para exacerbar este atraso. De hecho, se observaron deficiencias en todos los componentes de este eje, sobre todo en los municipios de menor tamaño. Esto, aunado al alto porcentaje de los ingresos que representan las transferencias del gobierno central en algunas municipalidades, puede convertirse en un significativo obstáculo para el fortalecimiento de la autosuficiencia financiera.

Por otra parte, en el área de gestión financiera, a pesar de los avances realizados a la fecha, queda aún camino por recorrer. En particular, se observó un retraso sistemático en el componente de tesorería. Dicho retraso, en el caso de El Salvador es superable, tomando en cuenta que ya se cuenta una base de contabilidad y presupuesto sobre la cual realizar los cambios necesarios.

Adicionalmente, a pesar de ciertas mejoras que se han logrado en la gestión tributaria, el estudio mostró importantes deficiencias en los procesos de cobro de las municipalidades. En particular, llama la atención que en ninguna de las muni-

cipalidades del estudio se identificaron ingresos por multas e intereses a los contribuyentes morosos.

### **Análisis comparativo a nivel regional**

A pesar de que las municipalidades de El Salvador sólo son superadas por las municipalidades de Guatemala en el monto per cápita de ingreso total, los ayuntamientos salvadoreños muestran considerables rezagos en lo que respecta a la generación de ingreso propio, sobre todo cuando se toma en cuenta el ingreso per cápita del país en general (i.e. el ingreso per cápita en El Salvador es considerablemente más alto que en países como Nicaragua, Honduras y Guatemala). Un buen ejemplo de lo anterior es la comparación entre la situación en Nicaragua y El Salvador. En Nicaragua, un país con un ingreso per cápita a nivel nacional el cual representa apenas el 34.70% del ingreso per cápita de El Salvador, las municipalidades generan un monto de ingreso propio por habitante muy cercano al generado por los ayuntamientos en El Salvador (i.e. \$12.48 en Nicaragua y \$13.49 en El Salvador). De esta forma, el ingreso propio en Nicaragua es equivalente al 1.34% del PIB per cápita, mientras que en El Salvador representa apenas un 0.52%. Por consiguiente, si las municipalidades salvadoreñas recaudaran un monto de ingreso propio equivalente al recaudado en Nicaragua, éstos serían de aproximadamente de \$35.96 por habitante.

Una causa fundamental de los bajos montos de ingreso propio en las municipalidades de El Salvador es el hecho de que no exista en este país el impuesto a los bienes inmuebles, un tributo que sí se cobra en países como Honduras, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua y el cual tiende a ser particularmente importante para los municipios de menor tamaño. En este sentido, de nuevo resulta útil realizar una comparación entre Nicaragua y El Salvador. En Nicaragua, las mu-

nicipalidades recaudan en promedio \$2.23 por habitante por el impuesto a los bienes inmuebles; si en El Salvador se cobrara un impuesto a los bienes inmuebles similar al aplicado en Nicaragua, esto implicaría un aumento de \$6.43 en los ingresos propios de las municipalidades, o sea, un 46% más de lo recaudado en la actualidad.

Por otra parte, y manteniendo a Nicaragua como punto de comparación, el principal componente de los ingresos propios en este país es el impuesto a los ingresos (i.e. impuesto a la actividad económica), el cual se paga utilizando la misma fórmula de cálculo, independientemente del sector productivo al que pertenezca el contribuyente. De esta forma, es menos común que un negocio que produce más ingresos que otro pague menos impuestos municipales, como tiende a darse en El Salvador, donde las tasas se cobran en función del tipo de actividad de la empresa y no necesariamente de su nivel de ingreso. Así, las municipalidades nicaragüenses perciben en promedio \$4.74 por habitante por concepto de este impuesto. Si se lograra algo similar en El Salvador, tomando en cuenta el ingreso per cápita promedio del país en general, se podría generar en promedio \$13.67 por habitante de ingreso propio sólo, o sea, una cantidad mayor al ingreso propio total registrado en este estudio.

Otro aspecto importante que puede ayudar a explicar la diferencia en la capacidad de generación de ingreso propio entre las municipalidades de El Salvador y Nicaragua es la diferencia entre los sistemas de transferencias de fondos del gobierno central a los ayuntamientos de los dos países. Primero, el sistema nicaragüense incluye dentro de sus criterios de asignación de fondos un incentivo a las municipalidades que logran mayores niveles de eficiencia en la recaudación de impuestos; el sistema salvadoreño no incluye incentivos similares. Según las declaraciones de los entrevistados en Nicaragua y a la luz de los resultados financieros presentados,

dichos incentivos están generando un considerable efecto positivo en la generación de ingreso propio municipal en este país.

Por otra parte, un sistema de este tipo podría generar un efecto negativo; a saber, que las municipalidades con menor disponibilidad de recursos sean poco efectivas en la recaudación de impuestos, lo cual implicaría menos recursos destinados a las jurisdicciones con necesidades más apremiantes. No obstante, la aplicación de este incentivo en Nicaragua no pareciera afectar negativamente a las municipalidades en áreas de menor desarrollo socioeconómico. Al realizar un análisis más detallado, existe una fuerte correlación positiva entre el nivel de pobreza en un municipio y el monto de las transferencias per cápita (0.46). De hecho, dicha correlación es más fuerte que en El Salvador (0.42), a pesar de que en El Salvador la ley estipula que se destine una proporción mayor de las transferencias en función de criterios de solidaridad intermunicipal de los municipios (i.e. pobreza 20%, equidad 25%). Esto se da, debido a que el sistema de transferencias de Nicaragua toma en cuenta el nivel de desarrollo de un municipio a la hora de evaluar la eficiencia de las municipalidades en la generación de ingreso propio. Así pues, esto sugiere fuertemente que el sistema de transferencias de El Salvador puede ser modificado de forma tal que se incentive la generación de ingreso propio, sin afectar negativamente la solidaridad intermunicipal.

Todo lo anterior es particularmente relevante cuando se evalúa el nivel de ahorro corriente en las municipalidades salvadoreñas. En particular, un 76% de las municipalidades tuvieron niveles de ahorro corriente negativo; en cambio, en Nicaragua, sólo un 42% de las municipalidades mostraron una situación similar. Así pues, si las municipalidades de El Salvador generaran montos de ingreso propio proporcionalmente similares a lo recaudado por las municipalidades nicaragüenses, prácticamente desaparecerían

los niveles negativos de ahorro corriente que son hoy la norma.

Este fenómeno es de suma importancia en El Salvador, si se toma en cuenta los altos niveles de pago por servicio de deuda que tienen muchas municipalidades del país. De hecho, los ayuntamientos de este país superan considerablemente a los de los demás países de este estudio en esta área. Además, dicho fenómeno afecta desproporcionadamente a las municipalidades más pequeñas, las cuales en promedio destinan \$12.75 por habitante (15.41% del ingreso) al pago de la deuda. Dado que las municipalidades pequeñas son las que tienden a tener niveles de ahorro corriente negativos y dado que de las transferencias que reciben del gobierno central sólo una pequeña porción puede ser dedicada a cubrir los gastos corrientes, todo indica que la deuda contraída sirve para cubrir este tipo de gastos. Además, cabe destacar que las municipalidades que pagan más por servicio de deuda también son las que más tienden a percibir ingresos por endeudamiento. Esto sugiere que se da un círculo vicioso, mediante el cual se perpetúa el crecimiento del endeudamiento.

De nuevo, resulta útil comparar la situación en El Salvador con la presente en Nicaragua, a fin de sugerir cambios en la política pública que puedan ayudar a superar el problema del endeudamiento municipal. Por una parte, como se mencionó, las municipalidades nicaragüenses generan montos de ingreso propio proporcionalmente mucho más altos que en El Salvador. De lograrse algo similar en El Salvador con las medidas antes mencionadas (Ej. creación del impuesto a los bienes inmuebles y modificaciones en el sistema de transferencias), habría en las municipalidades de este país menos necesidad de incurrir en deudas y más capacidad para pagar las ya existentes. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que en Nicaragua existe mayor flexibilidad para la utilización de las transferencias del gobierno

central. De hecho, en este país, las municipalidades con mayores limitaciones pueden utilizar montos mayores de las transferencias para el fortalecimiento de su plataforma operativa. Esto redundaría no sólo en mayores niveles de ahorro corriente, sino que además permite desarrollar la capacidad institucional y administrativa de las municipalidades.

En El Salvador, se observan casos de municipalidades con niveles muy altos de inversión en activos fijos con niveles negativos de ahorro corriente. Un sistema más flexible de transferencias, que tome en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo organizacional entre las municipalidades, podría fomentar la equidad entre municipios. Asimismo, esto podría ser un elemento adicional para la reducción del problema del endeudamiento.

Finalmente, un aspecto a considerar es que el nivel de la gestión local en El Salvador es comparativamente alto en casi todos los aspectos. En particular, destaca que El Salvador se ha logrado el nivel más alto en la región en lo que respecta al planeamiento estratégico y desarrollo organizacional. De esta forma, se refuerza el argumento de que las principales áreas de acción para mejorar las finanzas municipales en El Salvador están en la gestión de cambios institucionales a nivel nacional, como en el caso de la reformulación del sistema de transferencias del gobierno central y la institución del impuesto a los bienes inmuebles.

## Recomendaciones

Para mejorar el estado de la suficiencia financiera a nivel local, se debe seguir promoviendo la creación del Impuesto a los Bienes Inmuebles. Paralelamente, se debe asegurar que existan los mecanismos necesarios para la aplicación efectiva de dicho impuesto. Por otra parte, es importante lograr un sistema que permita un ajuste expedito de los impuestos a la actividad

económica cobrados a nivel local, sobre todo a fin de que se puedan establecer impuestos que se cobren en función del nivel de ingresos del contribuyente y que a su vez, sean más simples de cobrar (como en el caso del impuesto al ingreso que cobran las municipalidades de Nicaragua). De esta forma, será posible ampliar la base impositiva municipal, y así, mejorar la cantidad y calidad de los bienes y servicios municipales y reducir los saldos negativos de ahorro corriente prevalecientes en la gran mayoría de municipios.

A su vez, se debe considerar el desarrollo del asociacionismo municipal a fin de generar ventajas de escala que redunden en mayor generación de ingresos propios, sobre todo para las municipalidades más pequeñas, las cuales tienden a tener altos niveles de ahorro negativo. Además, como opción a la falta de autonomía de las municipalidades para establecer impuestos, se debe procurar que estas dispongan de los recursos técnicos y financieros necesarios para realizar propuestas de reformas tributarias que fomenten su salud financiera, sin afectar negativamente el desarrollo económico de su jurisdicción.

Asimismo, se debe promover el aumento de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, argumentando, entre otros aspectos, que dichos fondos podrían proceder de las distintas fuentes de recursos públicos destinados al desarrollo local que no pasan a través de los gobiernos locales. Paralelo a lo anterior, se debe asegurar que los fondos que son canalizados por el gobierno central en áreas de competencia municipal sean sujetos a la consulta de los gobiernos locales, como en el caso de los fondos de FOVIAL.

El aumento en las transferencias debe también ser proporcional a las competencias de los gobiernos locales, asegurando así el fortalecimiento de la suficiencia financiera municipal. A su vez,

es también importante promover el aumento del porcentaje distribuido en función de criterios de equidad social-territorial. De esta forma, se lograría reducir el peso generado por los altos egresos por servicio de deuda, los cuales son particularmente altos en los municipios de menores recursos. Adicionalmente, se debe asegurar que las instituciones del gobierno central cancelen las deudas que mantienen con los ayuntamientos por la provisión de servicios.

Tomando en cuenta el atraso sistemático de las municipalidades salvadoreñas en el eje de la gestión tributaria, el gobierno central debe apoyar a las municipalidades, sobre todo a las de menores recursos, en procesos de reforzar su capacidad tecnológica y el recurso humano destinado a estas funciones. En particular, a fin de asegurar la buena utilización de la tecnología, debe enfatizarse la capacitación relacionada con su uso. Asimismo, se deben fortalecer los esfuerzos por aplicar la Ley de Contratación Administrativa, sobre todo a fin de que tenga un efecto positivo en la reducción de la rotación del personal municipal.

A la luz del avance realizado en las áreas de contabilidad y presupuesto, en buena medida debido a iniciativas de ámbito nacional, debe extenderse este esfuerzo al mejoramiento de las tesorerías en las municipalidades y a asegurar que la información generada por los sistemas financieros municipales sea ampliamente utilizada. Para ello, el caso de Nicaragua sirve como modelo, ya que en este país se logran calificaciones altas a través de las diferentes categorías de municipalidades en estos tres ejes.

En lo que respecta a la gestión tributaria, la tarea más importante es fortalecer los sistemas de cobro. Un buen punto de referencia regional es Costa Rica, en donde en algunas municipalidades los ingresos por multas e intereses son cercanas al 10% de sus ingresos totales.

Promover la efectiva implementación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal es una prioridad. Por medio de esta se debe buscar la implementación de políticas públicas que generen una base de capacitación permanente de los recursos humanos y sirvan para desarrollar sistemas de contratación que garanticen la existencia de una sólida base de capital humano en las municipalidades.

Por último, debe explorarse más a fondo los factores que causan que se den marcadas diferencias en los egresos por remuneraciones y adquisición de bienes y servicios entre municipalidades de muy similares características (p.ej. tamaño, nivel de desarrollo económico, disponibilidad de transferencias), y con base en la información recabada, implementar políticas de fortalecimiento municipal que promuevan un desarrollo y gestión municipal más equitativa.

## CAPÍTULO CUATRO

### GUATEMALA



#### 4.1 CONTEXTO NACIONAL

La República de Guatemala limita al norte y oeste con México, al sur con el Océano Pacífico y al este con Belice, El Salvador y Honduras y cuenta con una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados. Según el censo 2002 del Instituto Nacional de Estadísticas, la población estimada para el 2005 es de 12,700,611 habitantes, lo que da como resultado una densidad poblacional de 116.6 habitantes por kilómetro cuadrado.

La administración política divide al país en ocho regiones, las cuales a su vez se dividen en 22 departamentos y éstos en 332 municipios. Según la división política del Estado de Guatemala, en cada región existe un municipio que opera como cabecera regional. Destaca que algunas de las regiones concentran una gran cantidad de municipios. Por ejemplo la Región Sur de occidente, la cual agrupa 109, o sea, un 32.8% de los municipios del país.

La Constitución guatemalteca establece al Gobierno Municipal como una autoridad electa directamente por el voto popular y reconoce el régimen autónomo de la administración del poder local. Los municipios son gobernados por el alcalde, síndicos y concejales, cuyos miembros son de elección popular. En las elecciones de las autoridades municipales, además de los partidos políticos, los Comités de ciudadanos pueden también presentar candidatos.

#### 4.2. ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 4.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Central de Guatemala, el Producto Interno Bruto -PIB-, en millones de dólares en 2005 fue de \$ 31,294.8 millones, resultando en un PIB per cápita de \$ 2,464. La inflación anual promedio del período 2003-2006 fue de 7.8%. La relación entre los ingresos y gastos del Gobierno Central y municipal se presentan en el cuadro 4.1. Asimismo, la carga tributaria del Gobierno Central fue en el 2005 de 9.6% mientras que la carga tributaria municipal fue del 0.224%.

A partir de los datos contenidos en el cuadro 4.1 es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 tuvo un valor de 6.74%.

Esta información apunta hacia el primer gran obstáculo para el estado de las finanzas municipales. Por una parte, la carga tributaria total es baja, incluso en comparación con otros países de la región y países con un nivel de ingreso per cápita similar. Adicionalmente, el Índice de Descentralización Fiscal es también relativamente bajo.

**Cuadro N°. 4.1**  
**Guatemala: información sobre ingresos y gastos**  
**de Gobierno Central y Gobiernos Locales**  
**Millones de dólares, 2005**

Tipo de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria *
Gobierno Central	3,019.4	3,691.7	9.6%
Gobiernos locales	70.4	267.0	0.224%

\* *Carga tributaria se mide como la relación de los ingresos tributarios (Gobierno Central y Municipalidades) entre el PIB total del país.*  
*Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.*

#### 4.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional por medio de cuatro ejes fundamentales que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad.

##### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer impuestos.** La Constitución de Guatemala no reconoce una facultad directa a los municipios para establecer los impuestos municipales. Por su parte, el Código Municipal sólo faculta a los Concejos Municipales a promover la creación, modificación o supresión de arbitrios del municipio al poder Ejecutivo, quien lo trasladará como iniciativa de ley al Congreso de la República, para que éste de su aprobación. Consecuentemente, es competencia del Congreso la emisión de normas para la creación de impuestos municipales.

**Autonomía para establecer tasas.** El art. 72 del Código Municipal señala que es competencia de los municipios la determinación y cobro de tasas y contribuciones que sean “justas” y

“equitativas” por la prestación de los servicios públicos municipales en la circunscripción territorial.

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** También se limita la autonomía al restringir a las municipalidades el derecho a decidir sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central, las cuales están preestablecidas por la ley que regula estas transferencias. Por su parte, para las coparticipaciones tributarias, el Gobierno Central también determina los destinos específicos a los que deberán destinarse los recursos recaudados.

**Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada.** La participación privada como fuente de financiamiento municipal es permitida por la legislación, aunque por el momento se utiliza de manera limitada. Mientras tanto, el Código Municipal expresa que las municipalidades pueden otorgar a personas individuales y jurídicas la concesión para la prestación de servicios públicos municipales que operen en sus circunscripciones territoriales. El mismo Código dispone que los servicios municipales podrán ser prestados y administrados por la municipalidad y sus dependencias adminis-

trativas, mancomunidades de municipios o por medio de concesiones otorgadas.

### **Autonomía para la contracción de deuda.**

El Código Municipal otorga a los Concejos Municipales la facultad de aprobar la emisión de acciones, bonos y demás títulos y valores necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio. Dichas emisiones deberán respetar las disposiciones bursátiles y financieras aplicables a nivel general. Asimismo, el Artículo 114 del Código Municipal autoriza a las municipalidades a pignorar los ingresos propios o las transferencias que provengan del Gobierno Central hasta un monto razonable, siempre que se destine al pago de los montos de las deudas municipales.

Por otra parte, la legislación municipal permite a las municipalidades asumir empréstitos; sin embargo, esta opción se utiliza de forma limitada. Dichos créditos están limitados a que sólo pueden ser ejecutados durante el período de gobierno, excepto en los casos cuando se justifica con un estudio de factibilidad. Igualmente, las municipalidades están autorizadas legalmente para emitir bonos y titularizaciones; no obstante, dicha opción no se utiliza.

### **Suficiencia financiera de las municipalidades**

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 257 de la Constitución de Guatemala, el Estado debe transferir del presupuesto general fondos públicos a las municipalidades. Esta disposición constitucional se desarrolla en el artículo 118 del

Código Municipal, según el cual el Ministerio de Finanzas Públicas depositará directamente y sin intermediarios el monto de cada municipalidad en las cuentas del sistema bancario nacional. Esta normativa comenzó a operar desde 1987 con el 8% del presupuesto nacional, hasta llegar al 10% en 1994.

Además de la asignación constitucional mencionada, las municipalidades reciben asignaciones de otras leyes tributarias específicas, según lo dispone en artículo 124 del Código Municipal, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles; Impuesto sobre la Circulación de Vehículos, e Impuesto a la Distribución de Petróleo y derivados.

No obstante lo anterior, las municipalidades en la muestra del estudio reportan montos promedio de recolección de impuestos por habitante particularmente bajos (\$2.11 por habitante). Esto se debe en buena medida al hecho de que los impuestos por actividad económica se cobran en función del tipo de actividad económica y no del nivel de ingreso del contribuyente. Esto hace que ciertos tipos de negocios contribuyan cantidades desproporcionadas, mientras que otros prácticamente no generan recursos al erario municipal. Por ejemplo, el municipio de Ayutla en el departamento de San Marcos recaudó en 2005 un total de 554,071.95 quetzales por ingresos tributarios; de este monto, 70,250 quetzales provinieron del impuesto cobrado a las carnicerías de la localidad. Igualmente, se observa en el municipio de Mazatenango que se recaudaron 15,465 quetzales de impuestos a pastelerías, mientras que las cervecerías sólo generaron 1,650 quetzales. Este tipo de situaciones se originan, entre otros aspectos, por la falta de un Código o Ley Tributaria Municipal que facilite la actualización de las tarifas de impuestos, las cuales por su antigüedad, en muchos casos se han vuelto obsoletas. En este sentido, existe una propuesta de ley que se orienta a llenar este

vacío. A su vez, también existe la necesidad de fortalecer la gestión de cobro municipal, ya que se observa muy poco ingreso por concepto de multas e intereses a contribuyentes morosos.

En suma, a pesar de que existen montos por transferencias relativamente altos, lo limitado de los ingresos propios de las municipalidades reduce considerablemente las posibilidades de cumplir a cabalidad con sus obligaciones.

### **Situación de la Subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, un Índice de Descentralización Fiscal de 6.74% es considerablemente bajo cuando se compara a Guatemala con otros países de la región; esto apunta a suponer que competencias que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales están hoy siendo asumidas por el gobierno central. Igualmente, los fondos destinados por el gobierno central a iniciativas

en áreas de competencia municipal, representó al menos en 2002 cerca del 167% de lo transferido directamente a las municipalidades (Espitia 2004). Esto indica claramente que hay mucho espacio para mejorar el cumplimiento del principio de la subsidiariedad.

### **Situación de la solidaridad intermunicipal**

Los criterios utilizados para la asignación de las transferencias a las municipalidades incorporan hasta cierto punto el principio de solidaridad, como puede apreciarse en el cuadro No 4.2. No obstante, éste porcentaje (10%) es comparativamente pequeño, siendo menor que en países como Nicaragua, El Salvador y Honduras. Además, existe una proporción mayor (25%) que se entrega de forma tal que se favorece a los municipios de mayores recursos. Ahora bien, debe tomarse en cuenta también que al ser distribuido un 25% de los fondos en partes iguales, esto beneficia a los municipios más pequeños.

**Cuadro N°. 4.2**  
**Guatemala: forma de distribución del fondo de transferencias  
del Gobierno Central a las municipalidades**

Porcentaje del fondo	Forma de distribución
25%	Proporcionalmente a la población de cada municipio
25%	Proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal
25%	Partes iguales entre todos los municipios
15%	Proporcionalmente al número de aldeas y caseríos de los municipios
10%	Proporcionalmente inverso al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

### 4.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio, se determinó que dentro de la muestra regional deberían ser analizadas 27 municipalidades de Guatemala. No obstante, sólo se logró recopilar la información cualitativa de 25 de ellas. Por otra parte, en cuanto a la información cuantitativa se analizaron los ingresos y egresos de 292 y 296 municipalidades, respectivamente.

Para la selección de los municipios donde se obtuvo información cualitativa, se clasificó el total de municipios guatemaltecos en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, que se presenta en el cuadro No 4.3.

**Cuadro N°. 4.3**  
**Guatemala: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales**

Clasificación	Municipio	Población 2002*
Grandes	Chiquimula	84,901
	Puerto Barrios	90,316
	Coatepeque	107,818
	San Pedro Carchá	177,266
	Mixto	438,539
Medianos	Colotenengo	23,852
	San Pedro Jocopilas	24,613
	Olintepeque	26,594
	Cunén	29,729
	Ayutla	31,398
	Génova	34,305
	Colomba	39,196
	Gualán	39,524
	Santa María Chiquimula	40,099
	San Pablo	42,595
	San Cristóbal Verapaz	50,462
	La Gomera	52,907
	Nueva Concepción	61,089
	Joyabaj	62,530
Pequeños	San José Chacayá	3,210
	San Juan Tecuaco	8,477
	Santa Cruz Naranjo	11,888
	Concepción las Minas	12,290
	Panajachel	13,510
	San Francisco Zapotitán	17,285

\*Fuente: INE. XI Censo de Población y VI de Habitación 2002

### 4.3.1 Ingresos municipales

Como primer punto, es importante destacar que los municipios guatemaltecos son las que tienen los mayores ingresos per capita en la región. Asimismo, en Guatemala las transferencias del presupuesto nacional hacia las municipalidades son también las más elevadas en la región y representan el 75% de los ingresos municipales. No obstante, se debe tomar en cuenta que dichos fondos tienen restricciones para su utilización, lo cual aunado a los bajos montos recolectados por las municipalidades a través de impuestos, tasas derechos y venta de servicios y otros ingresos de generación propia, limitan los egresos corrientes de los gobiernos locales.

Se identificaron también problemas en los resultados de la asignación de las transferencias. En particular, debido a que parte de las transferencias se dividen en partes iguales entre todas las municipalidades (ver cuadro 4.2), esto hace que las municipalidades pequeñas reciban montos desproporcionados por este rubro. En principio esto debería contribuir a beneficiar a las poblaciones con mayores necesidades socioeconó-

micas; sin embargo, en Guatemala, el tamaño del municipio no necesariamente está relacionado con el nivel de desarrollo.

Con un grupo de 67 municipalidades para las cuales se contó con datos de las transferencias recibidas en 2006 y datos sobre sus niveles de pobreza, se encontró que de hecho existe una correlación negativa (-0.21) entre las transferencias recibidas y el índice de necesidades básicas insatisfechas (Contrato operativo No 5: Proyecto de Planificación Municipal e Intermunicipal, 2007). En otras palabras, los municipios con mayores niveles de necesidad tienden a recibir montos de transferencias per cápita menores; de esta forma, no se cumple el principio de la solidaridad.

Otro aspecto de suma importancia es que algunas municipalidades tienen niveles considerablemente altos de endeudamiento, lo cual presiona fuertemente su capacidad financiera. Por ejemplo, se identificaron cuatro municipalidades con ingresos por endeudamiento de más de \$50 per cápita.

**Cuadro N°. 4.4**  
**Guatemala: Estructura de los ingresos municipales,**  
**2005 (\$US por habitante y porcentajes)**

Categoría	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Ingresos por endeudamiento	Otros ingresos	INGRESOS TOTALES
Pequeño	\$2.08 (1.56%)	\$10.83 (8.10%)	\$101.08 (75.55%)	\$14.70 (10.99%)	\$5.09 (3.81%)	\$133.79 (100.00%)
Mediano	\$2.24 (3.88%)	\$6.72 (11.64%)	\$40.46 (70.07%)	\$7.13 (12.35%)	\$1.19 (2.06%)	\$57.74 (100.00%)
Grande	\$7.75 (12.98%)	\$21.36 (35.77%)	\$23.29 (39.00%)	\$6.46 (10.81%)	\$0.86 (1.44%)	\$59.72 (100.00%)
Total	\$2.51 (2.68%)	\$9.55 (10.21%)	\$67.84 (72.53%)	\$10.64 (11.38%)	\$3.00 (3.21%)	\$93.54 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto de Fomento Municipal

Finalmente, se observa una alta variabilidad en los montos recaudados por impuestos y por tasas, derechos y venta de servicios. Por ejemplo se observan municipalidades pequeñas, como la del municipio de La Democracia, que recaudan por concepto de tasas, derechos y ventas de servicios un total de \$41.25 por habitante e impuestos por \$18.23, o sea, bastante más que el promedio recaudado a nivel nacional. Esto sugiere que en muchas municipalidades, existe la posibilidad de incrementar los ingresos propios mediante un fortalecimiento de la administración tributaria.

### 4.3.2 Egresos municipales

Similar que en el rubro de ingresos, las municipalidades en Guatemala son las que ejecutan los mayores niveles de egresos per cápita en la re-

gión. Asimismo, los montos de inversión siguen una tendencia similar a los otros países de la región, en donde las municipalidades pequeñas tienden a realizar más inversión que las medianas y las grandes. Sin embargo, dado que en Guatemala los municipios pequeños no necesariamente son los de menor nivel de desarrollo socioeconómico, la inversión no tiende a concentrarse en las jurisdicciones con más necesidades. Además, las municipalidades medianas, las cuales en buena medida tienen mayor debilidad financiera (debido a que generan pocos ingresos propios y reciben niveles de transferencias relativamente bajas) tienen gastos de funcionamiento considerablemente menores. Esto, por su parte, va en detrimento del mejoramiento de la gestión municipal, lo cual redundará en menor capacidad para generar ingresos y ejecutar los egresos de la forma más efectiva.

**Cuadro N°. 4.5**  
**Guatemala: Estructura de los ingresos municipales,**  
**2005 (\$US por habitante y porcentajes)**

Categoría	Funcionamiento <sup>7</sup>	Inversión	Otros	Servicio de la Deuda	Total
<b>Pequeño</b>	\$26.37 (21.34%)	\$82.96 (67.12%)	\$0.01 (0.01%)	\$14.26 (11.54%)	\$123.60 (100%)
<b>Mediano</b>	\$14.20 (25.54%)	\$35.56 (63.95%)	\$0.00 (0.00%)	\$5.84 (10.51%)	\$55.61 (100%)
<b>Grande</b>	\$22.67 (43.07%)	\$22.93 (43.56%)	\$0.00 (0.00%)	\$7.04 (13.37%)	\$52.64 (100%)
<b>Total</b>	\$20.38 (23.45%)	\$56.69 (65.24%)	\$0.01 (0.01%)	\$9.81 (11.30%)	\$86.89 (100%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto de Fomento Municipal

7. No se logró obtener información específica sobre los egresos por remuneraciones y los egresos por compra de bienes y servicios. Para las pocas municipalidades en donde se dispone de datos, se observa mucha variabilidad en la proporción entre ambos rubros como para sugerir alguna tendencia generalizable.

### 4.3.3 Otros resultados financieros

En el cuadro 4.7, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para derivar una idea general del estado de las finanzas municipales en Guatemala, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

**Cuadro N°. 4.6**  
**Guatemala: Resultados Financieros Municipales, 2005**

Clasificación	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$17.94	\$134.11	\$121.37	\$3.40	\$12.74
Mediano	\$10.14	\$57.64	\$55.10	\$1.66	\$2.54
Grande	\$30.40	\$61.07	\$52.78	\$10.50	\$8.28
Total	\$14.94	\$93.09	\$85.51	\$2.99	\$7.58

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto de Fomento Municipal

**Cuadro N°. 4.7**  
**Guatemala: Resultados Financieros Municipales, 2005 \***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	10.86%	120.39%	\$6.66
Mediano	14.84%	116.28%	\$3.37
Grande	39.96%	142.92%	\$10.73
Total	14.50%	119.76%	\$5.33

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto de Fomento Municipal

\*Ver también Cuadro No. 4.6, para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De

esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es

del 75%. En el caso de Guatemala, se observan muy bajos niveles de autosuficiencia en general; en el caso de las municipalidades pequeñas, se depende prácticamente en su totalidad de fondos de las transferencias.

### Liquidez

A primera vista, Guatemala parece tener niveles de liquidez bastante positivos, debido a que en las municipalidades pequeñas, medianas y grandes, se dan niveles mayores al 100% (i.e. los ingresos corrientes cubren suficientemente los egresos corrientes). No obstante, se da una gran variabilidad entre municipalidades de los diferentes tamaños. De hecho, para un 40% de las municipalidades para las cuales se obtuvieron datos completos, los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir los egresos corrientes. Esto se debe en buena medida a los problemas en la asignación de las transferencias del estado, las cuales fueron señaladas previamente.

## 4.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con la flexibilidad, la buena organización y la buena utilización de sus recursos, tanto humanos como tecnológicos y financieros. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a la gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo institucional de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo institucional.

**Cuadro N°. 4.8**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 4.9**  
**Guatemala: Promedios Cualitativos sobre gestión administrativa**  
**y tributaria municipal (Calificación entre 1 y 4)**

Concepto	Grandes	Medianos	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	2.00	1.56	1.37	1.60
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	3.45	2.57	2.21	2.66
Presupuesto	3.57	3.49	3.50	3.51
Tesorería	2.92	2.20	2.20	2.34
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	2.50	2.20	2.17	2.25
Cuenta Corriente	2.60	1.48	1.33	1.67
Sistema de Cobro	2.63	1.72	1.94	1.95

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

#### 4.4.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos suficientes, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos. El mayor nivel de calificación logrado es de 2.5 (regular), y corresponde a las municipalidades más grandes, mientras que las municipalidades medianas alcanzan una nota de 1.56 (deficiente) y las pequeñas de 1.37 (muy deficiente).

Como parte de estos resultados, destaca que en ninguna de las municipalidades evaluadas se cuenta con plan de desarrollo municipal; esto no se da en ningún otro de los países evaluados. Por otra parte también hay debilidades en elementos relacionados con el fortalecimiento del recurso humano. En particular, en un 76% de las municipalidades consultadas no se cuenta con un sistema formal de contratación, mientras que en un 84% no se cuenta con iniciativas de capacitación. Por ende, la falta de planeamiento

a largo plazo y de fortalecimiento de la base de capital humano impone un obstáculo considerable al mejoramiento de la gestión financiera y tributaria de los gobiernos locales.

#### 4.4.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación óptima de los ingresos y egresos. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

##### Contabilidad

En cuanto al régimen de contabilidad, el Art. 87 del Código Municipal de Guatemala establece como una obligación del tesorero municipal llevar en registro de libros o sistemas computarizados la contabilidad de los ingresos y egresos municipales; estos deberán ser autorizados previamente por la Contraloría General de Cuentas conforme a las reglas contables legalmente aceptadas.

Por su parte, el artículo 97 del Código Municipal determina que las Unidades de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) deberán integrar los procesos de elaboración, programación y la administración de la gestión financiera del presupuesto, y la contabilidad. Para tal propósito, se deberá respetar los lineamientos y metodologías que establezca el Ministerio de Finanzas Públicas.

Asimismo, el municipio debe rendir cuentas sobre la ejecución del presupuesto. Por esta razón, el Alcalde ó Alcaldesa debe informar al Concejo Municipal de manera trimestral, enviando copia de dichos informes a la Contraloría General de Cuentas. A la finalización del ejercicio fiscal, presentará la municipalidad a la Secretaría de Planificación y Programación y al Ministerio de Finanzas Públicas un informe de resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto.

Por otra parte, las municipalidades se han visto fortalecidas tecnológicamente con la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Estas iniciativas de fortalecimiento de los sistemas de contabilidad municipal explican el nivel de evaluación de 3.45 (Muy Bueno) de las municipalidades más grandes, aun cuando las municipalidades medianas y pequeñas todavía presentan oportunidades de mejoramiento en este campo, ya que obtuvieron calificaciones de 2.57 (Bueno) y 2.21 (Regular), respectivamente, para una calificación global promedio de 2.66 (Bueno) para todos los municipios.

## Presupuesto

El Ministerio de Hacienda y Finanzas de Guatemala ha tenido bajo su responsabilidad el proyecto del sistema de administración financiera y el sistema presupuestario que abarca a los 332 municipios del país. Para ello, ha estado a cargo de la aplicación de la Ley Orgánica del Presu-

puesto y de la implantación de estos sistemas basados en tecnología informática en la gestión del presupuesto municipal.

Una característica importante ha sido el acompañamiento del proceso de implantación de estos sistemas, así como del mantenimiento y ajustes que se han requerido. Mediante su implementación sistemática, se ha logrado la normalización del proceso presupuestario en los municipios donde ya se ha instalado.

Paralelamente, se ha incorporado en la legislación municipal la obligatoriedad de que las administraciones locales cuenten con una unidad de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM). La AFIM tiene funciones como la elaboración, programación y formulación del presupuesto, la administración de la gestión financiera del presupuesto y la contabilidad integrada, la cual deberá respetar los lineamientos y metodologías que establezca el Ministerio de Finanzas Públicas.

De esta forma, el estudio cualitativo realizado en este estudio generó calificaciones relativamente altas para que los municipios guatemaltecos en este componente. Así pues, en promedio se observa una calificación de 3.51 (Excelente), con diferencias apenas perceptibles entre los distintos tipos de ayuntamientos.

## Tesorería

Esta es la variable que presenta mayor debilidad relativa dentro de la administración financiera propiamente dicha, con una calificación global de 2.34 (Regular). Las municipalidades grandes tienen una calificación de 2.92 (Bueno) y de 2.2 (Regular) para las medianas y las pequeñas. De esta forma, por ejemplo, se observó que en 64% de las municipalidades no hay una política de manejo de caja y que un 40% no planifica del todo para este elemento.

### 4.4.3 Administración tributaria

Como se mencionó anteriormente, se observaron en las municipalidades de Guatemala montos de recolección de impuestos por habitante particularmente bajos (\$2.11 por habitante). Esto está condicionado por las debilidades institucionales de las municipalidades en procesos de gestión de cobro y por la falta de legislación que facilite la actualización de las tarifas de impuestos, las cuales por su antigüedad, en muchos casos se han vuelto obsoletas. Adicionalmente, la falta de fondos para el fortalecimiento del recurso humano y tecnológico generan una tercera gran limitante; evidencia de ello es el hecho de que existe una considerable brecha entre los resultados de las municipalidades de mayor tamaño y las medianas y pequeñas.

#### Catastro

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es lo fundamental para la generación de los fondos propios. En Guatemala, aún cuando existe una Ley de Catastro de reciente aprobación, no se cuenta aún con un centro moderno de catastro nacional y toda la información catastral está inadecuadamente articulada y sistematizada, según se informó en las entrevistas realizadas. Así pues, se registró una calificación global de 2.25 (Regular), con calificaciones para los municipios grandes, medianos y pequeños de 2.50 (Bueno), 2.20 (Regular) y 2.17 (Regular), respectivamente.

Más específicamente, se observa que aunque todas las municipalidades evaluadas cuentan con un sistema formal de manejo del catastro, en los de mayor tamaño se mantiene un sistema mecanizado en 75% de los casos, mientras que en los pequeños y medianos predomina el uso de fichas catastrales (83.33% y 66.67% respectivamente). Por otra parte, en el 64% de los casos, no se reporta la realización de actualizaciones del

catastro, un fenómeno que se da de forma similar en los distintos tipos de municipalidad.

#### Cuenta Corriente

La nota promedio global obtenida en este elemento es de 1.67 (Deficiente). Esta nota es mayor en los municipios grandes que muestran una calificación de 2.60 (Bueno), en claro contraste con la nota de los medianos y pequeños, que recibieron una nota de 1.48 (Muy deficiente) y 1.33 (Muy deficiente), respectivamente. Este resultado es en cierta medida anómalo, tomando en cuenta que los resultados para el catastro (el cual tiene fuerte relación con la cuenta corriente) no mostraron altos niveles de debilidad en los municipios pequeños y medianos. Una vez que se analizan algunos de los aspectos específicos evaluados, las debilidades se originan en la falta de mecanización que se tiende a dar en las municipalidades medianas y pequeñas (60% y 83.33% respectivamente).

#### Sistema de Cobro

En los sistemas de cobranza, los municipios grandes muestran una calificación de 2.63 (Bueno), mientras que los medianos y pequeños están rezagados, con calificaciones de 1.72 (Deficiente) y 1.94 (Deficiente). Esto se origina primordialmente por las debilidades en los procesos de cobro ante contribuyentes morosos, ya que en 68% de las municipalidades consultadas, no se cuenta con proceso alguno para la gestión de la mora. Asimismo, en algunas municipalidades (20%), incluso no se envía ningún aviso para el cobro regular.

### 4.4.4 Gestión de servicios

En esta sección, se analiza el desempeño de los gobiernos locales en áreas de gestión relacionadas con la prestación de servicios. En particular,

se evalúa hasta qué punto han incorporado las municipalidades de Guatemala estrategias propias de las nuevas corrientes de la Nueva Administración Pública, tales como la prestación de servicios a través de terceros. El estudio determina que la participación privada se utiliza sólo en un 12% de las municipalidades consultadas; además, en dos de las tres municipalidades que reportaron su utilización, no se reportan resultados positivos visibles por su uso.

#### **4.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

En este apartado se analizan las tendencias del gasto público centralizado que se destina al financiamiento de proyectos o iniciativas de desarrollo local. Esto se lleva a cabo mediante una aproximación general del monto de los recursos que invierte el Gobierno Central en áreas directamente relacionadas con las competencias municipales y/o en áreas relacionadas con estas competencias, pero que no pasan por la administración municipal.

En el grupo de inversiones realizadas en áreas directamente relacionadas con las competencias de las municipalidades guatemaltecas, se pueden identificar las siguientes:

- a) Fondo de Inversión Social (FIS)
- b) Fondo Nacional para la Paz. (FONAPAZ)
- c) Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FDSC)

En el segundo grupo, las inversiones realizadas en áreas complementarias a las competencias municipales, se encuentran las siguientes:

- a) Fondo de Indígena Guatemalteco FODI-GUA.
- b) Fondo para el Desarrollo del Agro. FONAGRO
- c) Fondo de Desarrollo Guatemalteco para la

Vivienda. FOGUAVI

- d) Fondo para el Desarrollo Vial. COVIAL.
- e) Fondo de Tierras.
- f) Fondo Guatemalteco para la Conservación de la Naturaleza.
- g) Fondo Guatemalteco para el Medio Ambiente.

En los listados anteriores no están comprendidas otras inversiones como las relacionadas con la construcción de las escuelas, que no pasa por los municipios, a pesar de que el Código municipal establece en el artículo 68 sus competencias en la gestión educativa.

Los programas arriba descritos (particularmente los primeros tres) corresponden al ámbito del desarrollo local, siendo esta una competencia de los municipios según lo establece el Código municipal en el artículo 69. En este artículo, se señala: “que el gobierno Central u otras dependencias públicas podrán en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal prestar servicios municipales cuando el municipio lo solicite”. Las inversiones a través de los fondos arriba señalados superan fácilmente a las transferencias del gobierno central a los municipios, como se puede apreciar a continuación.

**Cuadro N°. 4.10**  
**Comparación de los montos de inversiones centralizadas**  
**con las transferencias del gobierno central de Guatemala para los años 1997-02.**  
**(Millones de quetzales)**

Años	10% Monto de Transferencias	Suma de los Fondos Sociales	Relación de Fondos con Transferencias
1993-97	2,262	1,789	79 %
1998	601	1,499	249 %
1999	671	1,311	195 %
2000	684	1,545	238 %
2001	896	1,860	208%
2002	978	1,634	167 %
<b>Total</b>	<b>6,092</b>	<b>9,588</b>	<b>157 %</b>

Fuente: Resumen elaborado del cuadro 17 de Espitia, Gonzalo Descentralización Fiscal en Centroamérica, estudio comparativo, 1ª.Ed. FUNDE-2004.

Como puede apreciarse en el cuadro, las inversiones en áreas de competencia municipal que se realizan desde el gobierno central, comparadas con las transferencias que reciben los municipios, fueron significativamente mayores en los años 1998-2002.

#### **4.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES**

Como primer punto, es importante destacar que las municipalidades guatemaltecos son las que tienen los mayores ingresos per capita en la región. Asimismo, en Guatemala las transferencias del presupuesto nacional hacia las municipalidades son también las más elevadas en la región y representan el 75% de los ingresos municipales.

Asimismo, y a pesar de que existen una serie de impuestos de alto potencial de rendimiento cuyos réditos deben destinarse a los gobiernos locales, la generación de ingresos propios por las municipalidades guatemaltecas es muy reducida. A pesar de que las transferencias del gobierno central son comparativamente altas, sus destinos están limitados por la legislación, lo cual reduce considerablemente el margen de maniobra de los gobiernos locales para asignar sus recursos en función de sus necesidades más importantes.

Paralelamente, destaca que en el 2002, los fondos que instituciones del gobierno central destinaron al desarrollo local en áreas de competencia municipal representaron un 167% de lo que se transfirió directamente a las municipalidades. Aunado a esto está el hecho de que es poco el

porcentaje de las transferencias que se asignan en función del nivel de necesidad financiera de las municipalidades; de hecho, uno de los criterios incluso favorece claramente a las municipalidades en áreas de mayores niveles de desarrollo. En este sentido, la evidencia empírica muestra que de hecho las municipalidades con mayores niveles de desarrollo socioeconómico tienden a beneficiarse desproporcionadamente de estas transferencias.

En cuanto al análisis cualitativo sobre la gestión municipal, una limitante fundamental es la debilidad en el planeamiento y el desarrollo organizacional, sobre todo en las municipalidades medianas y pequeñas. En particular, Guatemala se encuentra retrasada con respecto al resto de países evaluados en la planificación estratégica del desarrollo. Asimismo, la fortaleza del recurso humano se ve minado por la falta de capacitación y mecanismos formales de contratación.

En el área de gestión financiera, se han logrado avances significativos en la parte presupuestaria y contable, debido a esfuerzos de alcance nacional. No obstante, aún se observa un retraso en el manejo de la tesorería, precisamente debido a la falta de una iniciativa similar para esta área.

En lo que respecta a la parte tributaria, a pesar de que se ha logrado cierto avance con el catastro, sobre todo mediante la promulgación de una ley en este sentido, aún se observan debilidades significativas en el área de cuenta corriente y cobros, que afecta con aún más intensidad a las municipalidades pequeñas y medianas. Es probable que los bajos niveles de recolección estén muy relacionados con estas deficiencias.

Finalmente, en el área de gestión de servicios se reporta poco la utilización de mecanismos alternos de provisión como la coparticipación privada. Además, en los casos en que se da, no tienden a reportarse beneficios significativos.

## **Análisis comparativo a nivel de la región**

Un hallazgo importante sobre la gestión financiera de las municipalidades guatemaltecas en comparación con los países de la región es que los ayuntamientos en Guatemala tienen niveles de generación de ingresos propios relativamente bajos. Por ejemplo, en Guatemala las municipalidades recaudan en promedio \$14.53 por habitante, lo cual equivale a apenas un 0.58% del ingreso nacional por habitante. En cambio, un país como Nicaragua, que recauda \$12.48 por habitante, logra recaudar un 1.34% del ingreso nacional por habitante, o sea, relativamente más del doble que lo recaudado en Guatemala. Esta diferencia es generada por varios factores. Por una parte, las municipalidades nicaragüenses son mucho más efectivas en la recaudación del impuesto de bienes inmuebles. En promedio, este rubro genera en Nicaragua ingresos promedio de \$2.23 por habitante. En Guatemala, no se disponen de cifras de recaudación del IBI para todas las municipalidades; sin embargo, para el departamento de Petén, en donde sí se encontraron datos para todas las municipalidades, el promedio recaudado fue apenas de \$0.73 por habitante, o sea, una cifra menor a la gran mayoría de municipalidades evaluadas en Nicaragua.

Lo anterior se explica en parte por el hecho de que en Nicaragua, el monto de transferencias del gobierno central es asignado en función de la efectividad de las municipalidades en la recolección del impuesto a bienes inmuebles. Además, este país también ha logrado un nivel mucho más alto de desempeño en el área de catastro y gestión de cobro; esto puede estar relacionado con el hecho de que en Nicaragua, parte de los fondos que destina el gobierno central a las municipalidades son utilizadas para el fortalecimiento institucional de las municipalidades, y que además, las municipalidades con menos disponibilidad de recursos pueden destinar un porcentaje mayor de estas transferencias a gas-

tos corrientes. Esto último ayuda a fortalecer la capacidad de las municipalidades para lograr una mayor recaudación fiscal.

Asimismo, destaca también la baja generación de ingresos por concepto de impuestos a la actividad económica (los cuales en Guatemala se registran bajo el rubro de arbitrios municipales). De nuevo, no se cuentan con datos para todas las municipalidades del país, pero utilizando los datos disponibles del departamento de Petén, se observa una recaudación de apenas \$1.13 por habitante. En cambio, y utilizando de nuevo a Nicaragua como parámetro de comparación, se recauda en promedio \$4.75 por el impuesto a la actividad económica (i.e. impuesto sobre ingresos). En este caso, un factor importante que genera esta diferencia es el hecho de que en Nicaragua, se aplica un único sistema para determinar el cobro al contribuyente, el cual se basa en el nivel de ingreso no en el tipo de actividad económica. Esto simplifica el cobro y reduce la posibilidad de evasión a través de una falsa representación de la actividad económica. Además, tomando en cuenta los grandes cambios que se vienen dando en la economía a nivel global, lo cual genera la aparición constante de nuevos tipos de actividades económicas, el sistema utilizado en Nicaragua permite un cobro más justo a estos nuevos sectores emergentes. Por otra parte, al igual que con el impuesto a los bienes inmuebles, los esfuerzos hechos en Nicaragua por lograr un fortalecimiento institucional de los gobiernos locales probablemente también está incidiendo en los montos recaudados por impuesto a la actividad económica.

Por otra parte, también destaca que a pesar de Guatemala tiene los niveles más altos de transferencias del gobierno central en la región, es a la vez el país en donde estos recursos se distribuyen en menor grado en función de criterios de solidaridad intermunicipal. Por ejemplo, en un grupo de 67 municipalidades para las cuales se encontró información, las 16 de ellas que

registraron un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 80 o más registraron en promedio transferencias por \$194.28 por habitante, mientras que las 12 que con un NBI de 50 o menos recibieron transferencias promedio de \$284.68 por habitante. En otras palabras, las municipalidades en áreas con mayores niveles de pobreza reciben cantidades proporcionalmente menores por concepto de transferencias. En cambio, en Nicaragua observamos en el grupo de 32 municipalidades incluidas en este estudio que aquellos ayuntamientos en áreas con niveles de pobreza de 20% o más, reciben en promedio \$27.17 por habitante por concepto de transferencias del gobierno central, mientras que aquellas municipalidades con niveles de pobreza de 20% o menos reciben \$14.48 por habitante.

Finalmente, los niveles de egresos por concepto de servicio de deuda en Guatemala son los segundos más altos de la región en términos absolutos, con un total de \$9.81 por habitante. En este rubro, las municipalidades guatemaltecas son superadas levemente por las de El Salvador, cuyo servicio de deuda promedio es de \$10.00 por habitante. En ambos casos, las municipalidades con mayores niveles de servicio de deuda son las más pequeñas, las cuales a su vez, son en ambos países las que generan menos recursos propios. Tomando en cuenta que en ambas situaciones, las municipalidades más pequeñas son las que reciben mayores niveles de transferencias del gobierno central (lo cual resulta por ejemplo en altos niveles de inversión en activos fijos en ambos casos) y que las transferencias deben ser utilizadas primordialmente para inversión en activos fijos, todo indica que en ambos países el endeudamiento sirve para cubrir los gastos de funcionamiento. Esto apunta hacia la importancia de mejorar la recaudación de ingresos propios y de flexibilizar los lineamientos de utilización de las transferencias del gobierno central, sobre todo para aquellas municipalidades que más necesitan fortalecer su capacidad institucional.

## Recomendaciones

Primero que nada, debe fortalecerse la capacidad de las municipalidades para generar ingresos propios. Para ello, reformularse la estructura de los impuestos que generan réditos a las municipalidades. Específicamente, debe procurarse el establecimiento de impuestos que se apliquen mediante sistemas que apliquen de forma similar a todos los contribuyentes, a fin de que el pago de impuestos sea proporcional a la capacidad de pago y se reduzca la evasión fiscal. Asimismo, es necesario promover un proceso de apoyo al fortalecimiento institucional de las municipalidades en sus sistemas y prácticas de gestión de cobro; en particular, dicho esfuerzo es vital para lograr que el impuesto a los bienes inmuebles genere montos mucho más significativos que los registrados actualmente. Asimismo, dicho esfuerzo debe redundar en un cobro mayor de multas por mora e intereses, un rubro que en la actualidad prácticamente no genera ningún ingreso relevante para los ayuntamientos. Finalmente, dado que muchas municipalidades del país tienen jurisdicciones con bajas poblaciones, se debe considerar la mancomunación de algunas funciones administrativas en donde las ventajas de escala sean considerables.

Las disposiciones que regulan las transferencias del gobierno también pueden mejorarse sustancialmente, de forma que sean utilizados de forma más efectiva y equitativa. Para lograr esto, un primer paso es determinar con mayor precisión los montos mínimos necesarios para lograr la plataforma básica de funcionamiento para cualquier municipalidad, independientemente de la población en su jurisdicción. Esto es importante, ya que con el formato actual, en donde se reparte una parte importante de las transferencias en partes iguales por municipalidad, las municipalidades más pequeñas (de las cuales muchas no tienen niveles de pobreza tan altas) tienden a recibir montos desproporcionados de dinero. Además, debe incrementarse la

proporción de las transferencias que se distribuyen en función del nivel de carencias de las municipalidades; como mínimo, el objetivo debería ser que la correlación entre niveles de carencia y montos per cápita de transferencias sea similar al de otros países de la región como Nicaragua y El Salvador. Finalmente, dado que el nivel absoluto de las transferencias en Guatemala es alto en comparación con las de los otros países de la región, se debería considerar seriamente el incorporar dentro de la fórmula de asignación de transferencias algún parámetro que incentive la generación de fondos propios por parte de los ayuntamientos. Para ello, es importante que se tome en cuenta los diferentes niveles de capacidad de gestión de las municipalidades y los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico de sus jurisdicciones.

Paralelamente, se recomienda estudiar la posibilidad de flexibilizar las restricciones impuestas a las municipalidades para el uso de los fondos provenientes de las transferencias del gobierno central. Paralelamente, se debe promover que los dineros invertidos por instituciones del gobierno central en áreas de competencia municipal sean canalizados al máximo posible a través de las municipalidades.

En lo que se refiere a la gestión a nivel municipal, es fundamental sentar bases sólidas de cultura organizacional, que fomenten la efectividad en la administración financiera y tributaria. Para ello, es importante promover iniciativas de alcance nacional para que se incorpore dentro de la cultura organizacional de las municipalidades guatemaltecas la planificación estratégica. En este sentido, un paso importante es fortalecer los esfuerzos por lograr una mejor coordinación entre la planificación a nivel local y departamental, sobre todo a fin de que no se limite el margen de acción de los ayuntamientos. Además, se deben promover iniciativas de alcance nacional para que se logren desarrollar sistemas formales y funcionales de desarrollo organizacional en las

municipalidades; como complemento, se debe considerar que las transferencias del gobierno central puedan utilizarse con más flexibilidad para el fortalecimiento del capital humano de los ayuntamientos.

Respecto a ejes más específicamente relacionados con la gestión financiera y tributaria, es importante extender al área de tesorería los esfuerzos de mejoramiento en las áreas de presupuesto y contabilidad de las municipalidades. Además, se deben fortalecer los esfuerzos existentes para actualizar el catastro y complementar esta iniciativa con acciones de apoyo que permitan a las municipalidades mejorar en el cobro de impuestos y tasas.

## CAPÍTULO CINCO

### HONDURAS



#### 5.1 CONTEXTO NACIONAL

Honduras tiene una población estimada en 7.536.952 habitantes, la cual crece a una tasa anual del 3%. El país tiene un área de 112,492 km<sup>2</sup>, lo cual da como resultado una densidad poblacional de 67 habitantes por km<sup>2</sup>. La administración política divide al país en 18 departamentos y 298 municipios. Los municipios son gobernados por un alcalde/sa y una Corporación municipal, cuyos miembros son escogidos por elección popular.

#### 5.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 5.2.1 Entorno económico

Según el Banco Central de Honduras, el producto interno bruto per cápita en Honduras en 2005

fue de de US\$ 1,103.95 y la inflación promedio anual del período 2004-2006 fue de 7.4%. Durante el 2003 y el 2004, la economía creció en un 3.2% y 3.7% respectivamente, debido a aumentos en la inversión en los sectores de telecomunicaciones, energía y exportación.

Por otra parte, la relación entre los ingresos del gobierno central y municipal se presentan en el cuadro No 5.1, según el cual para el año 2005 la carga tributaria del Gobierno Central fue 18.97% del PIB mientras que la carga tributaria municipal fue 1.37%.

A partir de los datos contenidos en el cuadro 5.1 es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 tiene un valor de 5.01%.

**Cuadro N°. 5.1**  
**Honduras: Información sobre ingresos y egresos nacionales y municipales Millones de dólares, 2005**

Tipo de gobierno	Ingresos tributarios	Egresos	Carga tributaria *
Gobierno Central	1.579.3	2.835	18.97%
Gobiernos locales	113.7	149.6	1.37%

*La carga tributaria se mide como la relación de los ingresos tributarios (Gobierno Central y Municipalidades) entre el PIB total del país*  
Fuente: Banco Central de Honduras.

Esta información indica que las municipalidades de Honduras, independientemente del marco institucional, disponen de una base económica limitada para la realización de sus labores. En particular, aparte de que Honduras dispone de menos recursos que la mayoría de países de la región, destaca el bajo puntaje que obtiene en el Índice de Descentralización Fiscal. De hecho, este puntaje es más bajo que en países como El Salvador y Guatemala, lo cual sugiere que existe un ambiente político adverso para dar más autonomía y suficiencia a los gobiernos locales.

### 5.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales. Dicha valoración se realiza por medio de los siguientes cuatro principios: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

#### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer impuestos.** En el caso de Honduras, la autonomía financiera se ve limitada por el hecho de que el Congreso Nacional se reserva, por el principio de legalidad tributaria, la aprobación, modificación o derogatoria de los impuestos. Así pues, las municipalidades sólo tienen la potestad de proponer modificaciones.

**Autonomía para establecer tasas.** Las municipalidades sí tienen la capacidad legal de crear tasas por servicios y contribuciones; no obstante, en términos prácticos, dicha capacidad no redundará en ingresos significativos (ver sección sobre Ingresos Municipales).

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** La Ley de Municipalidades de Honduras de 1990 estipula que las transferencias del

gobierno central a los gobiernos locales deben ser utilizadas según criterios preestablecidos, lo cual limita su autonomía financiera. De acuerdo a la Ley de Municipalidades, cada municipalidad está obligada a distribuir la transferencia recibida de la forma siguiente: hasta un 15% destinado a inversión en infraestructura social (educación y salud), un 10% para el gasto de funcionamiento y 75% restante para inversión. Adicionalmente, la normativa que determina los posibles usos de los fondos específicos es establecida por el Comisionado Presidencial para la Reducción a la Pobreza. De esta forma, se limita más aún la autonomía, ya que se abre la posibilidad de que dichos parámetros sean determinados por criterios meramente político-partidistas o clientelar.

**Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada.** Según la Ley de Municipalidades, los municipios tienen autonomía para la firma de contratos de construcción, mantenimiento o administración de servicios públicos u obras con entidades públicas o privadas.

**Autonomía para la contratación de deuda.** La legislación vigente autoriza a las municipalidades a contratar empréstitos y efectuar cualquier otra operación financiera con cualquier institución nacional, preferentemente estatal. Si el empréstito es efectuado con entidades extranjeras, se rige bajo la Ley de Crédito Público. De igual manera, se autoriza a los municipios a emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, previa autorización de la Secretaría de Finanzas y dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras. Hasta la fecha ninguna municipalidad ha emitido Bonos, aunque la Ley lo permite.

Una regulación importante para el endeudamiento municipal consiste en la disposición que establece que el pago del servicio de la deuda por empréstitos o emisión de bonos no podrá superar el 20% de los ingresos ordinarios anua-

les de la Municipalidad. Tomando en cuenta el caso de El Salvador, en donde la falta de restricciones para la gestión de la deuda municipal ha llevado a un alto nivel de endeudamiento, esta restricción, a pesar de que en principio reduce el nivel de autonomía financiera, puede a su vez estar contribuyendo a no debilitar el nivel de suficiencia financiera. No obstante, pese a esta restricción, se pudo detectar en estudio casos de incumplimiento de esta normativa.

### **Situación de la suficiencia financiera de los municipios**

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que restringen las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

La Ley de Municipalidades de Honduras de 1990 establece una transferencia del 5 % de los ingresos tributarios a las municipalidades. Inicialmente, se destinó una suma menor, hasta cumplirse en su totalidad en 2005. Dicho porcentaje, aún cuando se ha cumplido, es uno de los más bajos entre los países de la región con transferencias. Además de este porcentaje, se asigna un 1% para la Contraloría de la República.

Por otra parte, los municipios reciben otras transferencias; en particular, el refuerzo para la reducción a la pobreza, el cual a pesar de no generar un ingreso fijo, temporalmente brinda un aporte significativo. Otra transferencia es la que se recibe vía el impuesto portuario (el cual reciben las municipalidades en áreas portuarias), el de aduana y el impuesto a la matrícula de vehículos.

En general, tomando en cuenta los municipios de la muestra, la cantidad de recursos destinados por el gobierno central pareciera ser insuficiente para cubrir los egresos municipales. Específicamente, las municipalidades analizadas recibie-

ron en promedio \$16.96 per cápita del gobierno central, lo cual es considerablemente menor que en países como El Salvador y Guatemala.

Por ello, se requiere legislación que facilite la actualización de las tarifas de impuestos. De hecho, los impuestos locales actuales fueron aprobados hace ya bastantes años, cuando el país enfrentaba una realidad socioeconómica considerablemente diferente.

Finalmente, muchos de los proyectos de gran envergadura son hechos gracias a la cooperación internacional y mediante el uso la deuda pública; desafortunadamente, sólo las municipalidades grandes y medianas tienen acceso a estos préstamos, para los cuales el Gobierno Central funge como aval.

### **Situación de la Subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias o funciones que ejerce el gobierno central en áreas propias de competencia municipal. Sin embargo, debe notarse que en el año 2005,

el gasto en proyectos de competencia municipal realizados por instituciones del gobierno central representó una suma equivalente al 43.35% de las transferencias realizadas a los gobiernos locales (Secretaría de Gobernación y Justicia 2005; Secretaría de Finanzas 2007).

### Situación de la solidaridad intermunicipal

Según la Ley de Municipalidades, el gobierno central deberá transferir a las municipalidades el cinco por ciento (5%) de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de la siguiente manera:

**Cuadro N°. 5.2**  
**Honduras : Forma de distribución del fondo de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades (2007)**

Porcentaje del fondo	Forma de distribución
40%	Partes iguales a las municipalidades
60%	Proporcional al número de habitantes

*Fuente: Ley de Municipalidades de la República de Honduras*

Por otra parte, el gobierno central también transfiere fondos para la reducción de la pobreza, los cuales distribuye en un 62% de acuerdo al índice de pobreza, en un 8% de acuerdo a población y en un 30% de forma equitativa entre los municipios.

Tomando en cuenta que existen dos fuentes principales de transferencias del gobierno central a las municipalidades, es importante constatar hasta qué punto en la práctica, las transferencias terminan siendo distribuidas en función del volumen de pobreza en una determinada jurisdicción. En ese sentido, en un grupo de 40 municipalidades escogidas al azar, se encontró una correlación positiva de 0.44 entre el índice de pobreza y las transferencias recibidas. Este resultado es similar al de otros países de la región como El Salvador y Nicaragua; no obstante, todavía dista considerablemente de una distribución que realmente se asigne en función de las necesidades existentes.

### 5.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio regional, se determinó que deberían ser analizados 27 municipios de Honduras. No obstante, para el análisis cuantitativo, gracias a la disponibilidad de datos, se utilizó la información para todos los 298 municipios del país.

Para la selección de los municipios de la muestra se clasificó el total de municipios hondureños en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, de 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, tal como se detalla en el cuadro 5.3.

**Cuadro N°. 5.3**  
**Honduras: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales**

Clasificación	Municipio	POBLACIÓN 2001
Grandes	El Progreso	155,738
	Choloma	169,159
	Distrito Central	903,697
Medianos	Jutiapa	29,951
	Marcovia	40,487
Pequeños	Mercedes de Oriente	1,110
	Fraternidad	2,362
	San Isidro Choluteca	3,627
	Aguanqueterique	4,920
	San Antonio de las Flores El Paraiso	5,045
	Aramecina	6,460
	Silca	7,502
	La Esperanza	7,614
	San Francisco Lempira	8,086
	Talgua	8,399
	Ilama	8,548
	Sensenti	8,728
	Ajuterique	9,564
	Santa María del Real	9,728
	Balfate	10,255
	Guata	10,288
	San Manuel Cholote	10,907
	Valle de Ángeles	11,100
	La Unión Copan	11,898
	Nueva Frontera	12,588
Moroceli	12,640	
Iriona	16,058	

Fuente: Elaborado con información proporcionada por la Asociación de Municipios de Honduras.

### 5.3.1 Ingresos municipales

En promedio, los ingresos de las municipalidades hondureñas son los segundos más bajos de los países estudiados, con un promedio de \$22.15 por habitante. Sin embargo, los ingresos tienen una tendencia de curva en forma de U, ya que como se aprecia en el cuadro, los ingresos son mayores en las municipalidades pequeñas que en las medianas, pero luego suben de nuevo en

las municipalidades grandes. Específicamente, las grandes tienen ingresos de \$29.55 por habitante, mientras los pequeños \$22.14. Esto es problemático debido a que los municipios de menor tamaño y recursos son los que normalmente requieren más fondos para subsanar las carencias existentes. De hecho, en los demás países del estudio son las municipalidades pequeñas las que en promedio tienden a lograr niveles de ingreso per cápita mayores.

**Cuadro N°. 5.4**  
**Honduras: Estructura de los Ingresos Municipales (US\$ por habitante y porcentajes)**  
**2005**

Categoría	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Ingresos por endeudamiento	Otros ingresos	Ingresos Totales
Pequeño	\$1.67 (7.27%)	\$1.07 (4.66%)	\$17.28 (75.35%)	\$0.39 (1.69%)	\$2.53 (11.04%)	\$22.94 (100%)
Mediano	\$3.35 (19.44%)	\$3.69 (21.43%)	\$6.03 (34.99%)	\$0.72 (4.16%)	\$3.44 (19.99%)	\$17.22 (100%)
Grande	\$7.93 (26.84%)	\$5.74 (19.44%)	\$4.38 (14.82%)	\$1.88 (6.35%)	\$9.62 (32.55%)	\$29.55 (100%)
Promedio	\$2.28 (10.30%)	\$1.79 (8.08%)	\$14.52 (65.56%)	\$0.52 (2.34%)	\$3.04 (13.71%)	\$22.15 (100%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Es también preocupante la situación de los ingresos corrientes generados directamente por los gobiernos locales. De hecho, si se suman los ingresos por impuestos, tasas y servicios y todos los ingresos corrientes no tributarios, se obtiene un promedio por habitante de sólo \$4.07, o sea, menos del 20% de los ingresos totales, siendo la situación más crítica en los municipios de menor tamaño. Cuando se analizan resultados de este tipo a la luz de los resultados en otros países centroamericanos, se concluye que la brecha en capacidad de generación propia de ingresos entre las municipalidades grandes y pequeñas es considerablemente mayor (en términos proporcionales) en Honduras que en países como El Salvador.

Respecto a la distribución de impuestos, el impuesto por actividad económica es el más importante. Sin embargo, su nivel de relevancia crece de acuerdo al tamaño de los municipios. Esto es de esperar en general, ya que los municipios pequeños tienden a tener menores niveles de desarrollo económico, un factor que afecta desproporcionadamente al impuesto a la actividad económica en relación al impuesto sobre los bienes inmuebles. Este último es particularmente importante en los municipios pequeños, llegando a un 46% del ingreso tributario.

Las municipalidades reciben en promedio \$14.52 por habitante por concepto de transferencias

del gobierno central, equivalente al 66% de sus ingresos totales. A pesar de que las municipalidades pequeñas reciben mayores cantidades de dinero por habitante por este concepto, este grupo sólo recibe en promedio \$17.28 por habitante. De hecho, sólo los municipios de Panamá reciben un menor monto de transferencias per cápita que en Honduras. De esta forma, los dineros que provienen del gobierno central parecieran ser insuficientes para compensar por las brechas en generación de recursos propios; esto contrasta con un país como El Salvador, donde después de contabilizar las transferencias del gobierno central, las municipalidades pequeñas terminan disponiendo de mayores ingresos per capita. Adicionalmente, es importante mencionar que existe muy poca correlación entre la recaudación de impuestos y las transferencias recibidas (-0.10); lo cual sugiere que las transferencias del gobierno central no están generando pereza fiscal en las municipalidades.

Finalmente, llama la atención que, contrario a otros países de este estudio, muchas de las municipalidades hondureñas reportan ingresos no despreciables por concepto de venta de activos fijos. Tomando en cuenta los bajos ingresos en general, es más probable que esto sea un último

recurso para poder cubrir los gastos de funcionamiento de los ayuntamientos.

### 5.3.2 Egresos municipales

Los egresos municipales totales por habitante tienen una tendencia similar a los ingresos. Así pues, a pesar de que las municipalidades grandes tienen los egresos por habitante más altos, las municipalidades pequeñas tienen egresos totales per capita más altos que las medianas. No obstante, la tendencia de los egresos corrientes es distinta. Por ejemplo, se observa que conforme crece el tamaño de los municipios, más tiende a ser el egreso por habitante por concepto de remuneraciones y adquisición de bienes y servicios respectivamente. Esto se explica por las restricciones que se imponen al uso de las transferencias del gobierno central, de las cuales sólo el 25% puede dedicarse a costos de funcionamiento. Por esta razón, las municipalidades deben usar sus recursos propios para cubrir este tipo de egresos. Dado que los ingresos propios por habitante también crecen proporcionalmente con el tamaño de la población del municipio, es lógico que se gaste porcentualmente más en egresos corrientes en los lugares de mayor tamaño.

**Cuadro N°. 5.5**  
**Honduras: Estructura de los egresos municipales**  
**(\$US por habitante y porcentaje) - 2005**

Tipo de Municipio	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión en activo fijo	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales
Pequeño	\$3.43 (17.78%)	\$3.77 (19.54%)	\$11.05 (57.36%)	\$0.73 (3.77%)	\$0.30 (1.54%)	\$19.26 (100.00%)
Mediano	\$4.67 (28.47%)	\$3.67 (22.38%)	\$5.89 (35.93%)	\$1.46 (8.88%)	\$0.71 (4.33%)	\$16.39 (100.00%)
Grande	\$8.28 (28.00%)	\$4.52 (15.29%)	\$9.47 (32.02%)	\$5.51 (18.62%)	\$1.80 (6.07%)	\$29.58 (100.00%)
Promedio	\$3.89 (20.27%)	\$3.78 (19.70%)	\$9.99 (52.03%)	\$1.09 (5.68%)	\$0.45 (2.32%)	\$19.20 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Por otra parte, parece ser que no hay casos anómalos de municipios en donde hay cantidades desproporcionadas de dinero destinadas a remuneraciones y adquisición de bienes y servicios. En general, en los casos de municipalidades pequeñas en donde se destinan cantidades relativamente altas a estos rubros, esto parece ser explicado por la disponibilidad de recursos. Por otra parte, en promedio se destina a remuneraciones \$3.89 por habitante y \$3.77 a compra de bienes y servicios, o sea, la suma más baja de todos los países de la región. No es de extrañar que esto afecte la eficiencia y eficacia del personal municipal para cumplir a cabalidad sus funciones.

En lo que respecta a la inversión en activos fijos, se observa una situación ligeramente mejor, ya que en promedio, se invierten \$9.99 por habitante. No obstante, se observa igualmente que en países como El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica, se destinan a este rubro sumas considerablemente mayores. Esto, en buena medida, está relacionado con el bajo nivel de transferencias del gobierno central en Honduras, a pesar del hecho de que éstas se deben utilizar en un 75% para obras de infraestructura, y al bajo nivel de recaudación fiscal municipal.

### 5.3.3 Otros indicadores financieros

En el cuadro 5.7, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para derivar una idea general del estado de las finanzas municipales en Honduras, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

#### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De esta forma se determina el nivel de dependencia de los gobiernos locales de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%. En general las municipalidades hondureñas muestran un alto nivel de dependencia de recursos externos, sobre todo de las transferencias del gobierno central. De hecho, Honduras tiene el nivel de ingresos propios por habitante más bajo de todos los países de este estudio. En esta línea, sobre todo entre las municipalidades más pequeñas, es común encontrar casos en los que el ingreso propio representa menos del 10% del total de ingresos.

**Cuadro N°. 5.6**  
**Honduras: Ingresos y Egresos Per Cápita de las municipalidades (US\$) - 2005**

Clasificación	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$3.99	\$22.94	\$19.26	\$(3.60)	\$3.67
Mediano	\$9.07	\$17.22	\$16.39	\$0.09	\$0.83
Grande	\$20.46	\$29.55	\$29.58	\$4.09	\$(0.03)
Promedio	\$5.74	\$22.15	\$19.20	\$(2.54)	\$2.96

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

**Cuadro N°. 5.7**  
**Honduras: Indicadores de situación financiera municipal**  
**2005 \***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	18.26%	52.93%	\$ 0.49
Mediano	42.43%	84.78%	\$ 1.54
Grande	72.52%	140.22%	\$ 4.51
Promedio	25.43%	63.11%	\$ 0.88

\*Ver también Cuadro No. 5.6 para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo. Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda.

Esta cifra muestra claramente la difícil situación de las finanzas de las municipalidades evaluadas. Por ejemplo, sólo un 8% de las 163 municipalidades pequeñas logran cubrir con ingresos corrientes sus egresos corrientes. Adicionalmente, esto debe ser considerado a la luz del hecho de que los gastos en ingresos corrientes, como se vio anteriormente, son considerablemente bajos.

### Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per

cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo.

Primero que nada, debe notarse que entre las 163 municipalidades pequeñas para las cuales se dispone de datos, sólo un 8% tiene ingresos corrientes para contingencias. En esencia, en general, sólo municipalidades con niveles de pobreza relativamente bajos se observa la existencia de ahorros para el manejo de contingencias. No obstante, debe notarse que estos municipios disponen por lo general de relativamente poco dinero de transferencias del estado, por lo cual ese dinero adicional probablemente sea el que se destine a inversión en activos fijos.

### 5.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con sus capacidades institucionales y organizativas. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a la gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes

evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 5.8**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 5.9**  
**Honduras: Promedios cualitativos en gestión administrativa y tributaria municipal (Calificación 1 a 4) - 2005**

Concepto	Grandes	Medianos	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	2.53	1.40	1.24	1.39
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	2.92	0.50 <sup>8</sup>	0.72	0.94
Presupuesto	3.39	2.67	2.57	2.67
Tesorería	1.87	1.30	1.24	1.31
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	3.25	1.50	1.69	1.85
Cuenta Corriente	3.33	2.17	1.60	1.84
Sistema de Cobro	2.94	1.33	1.19	1.40

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

8. Debido a la inexistencia de un sistema formal de contabilidad en buena parte de las municipalidades evaluadas, se debió calificar con un 0 algunos de los elementos que componen la calificación para el eje de contabilidad.

## Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos suficientes, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos. En particular, se observa que el promedio general es de 1.39 (Muy deficiente), el cual sólo incrementa para las municipalidades grandes en donde se observa un 2.53 (Bueno).

Al analizar los datos relacionados con este eje, queda claro que cualquier esfuerzo relacionado con mejorar la gestión financiera municipal se ve limitada por la falta de un buen manejo del recurso humano y la falta de planeación. Por ejemplo, destaca que en un 88.89% de las municipalidades de la muestra, no se sigue ningún tipo de procedimiento formalmente establecido para la contratación de personal. Esto no sólo actúa en contra de la selección de personal calificado, sino que además abre puertas para el nepotismo y el clientelismo. Por otra parte, un 70.37% de las municipalidades no maneja una estructura organizativa formal, lo cual puede afectar considerablemente la coordinación que se necesita para un buen funcionamiento de la gestión financiera y de la municipalidad en general. Finalmente, es preocupante que un 92.59% de las municipalidades evaluadas no tienen ningún plan de capacitación, sobre todo considerando que la incorporación de mejores tecnologías y mecanismos para la gestión financiera requiere necesariamente un considerable esfuerzo en este eje.

### 5.4.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación óptima de los ingresos y egresos municipales. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

## Contabilidad

La situación en este eje es sumamente deficiente (0.94), particularmente en las municipalidades de menos recursos. Por ejemplo, un 81.48% de las municipalidades de la muestra no tiene ni siquiera un sistema formal de contabilidad. Probablemente por esta razón es que ese mismo porcentaje de municipalidades no genera ningún tipo de información para la toma de decisiones, tales como balances o flujos de caja.

## Presupuesto

En esta área también Honduras muestra uno de los peores niveles de la región, a pesar de que a primera vista se observa un promedio de 2.67 (Bueno). Por ejemplo, en Honduras la mayoría de las municipalidades del estudio, sobre todo las ubicadas en municipios de menor tamaño, tienen la práctica de ejecutar los gastos sin tener en cuenta el presupuesto. Dicha práctica no es común en el resto de países estudiados. También, sólo las municipalidades de mayor tamaño tienen sistemas mecanizados de gestión presupuestaria.

## Tesorería

En esta área encontramos deficiencias que no están circunscritas a las municipalidades más pequeñas, como se puede ver en las calificaciones del Cuadro 5.10. Por ejemplo, ninguna de las municipalidades del estudio planifica del todo el manejo de caja. Esto contrasta con los demás países del estudio, en donde tiende a ser una práctica común. Asimismo, ninguna de las municipalidades dispone de una previsión para saldos mínimos de caja.

### 5.4.3 Administración tributaria

Honduras registra un nivel de ingresos por tributos particularmente bajos. Como se verá a

continuación, es claro que esto está muy relacionado con las deficiencias encontradas en los sistemas de gestión tributaria a nivel local.

### **Catastro**

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es lo fundamental para la generación de fondos propios. En este eje, destaca la gran brecha que existe entre las municipalidades más grandes y las de tamaño mediano y pequeño, en donde se registran calificaciones de 3.25 (Muy bueno), 1.50 (Deficiente) y 1.69 (Deficiente), respectivamente. Por ejemplo, se observa en las de mayor tamaño que se mantiene un catastro actualizado en más del 68%, mientras que en las pequeñas y medianas, todas tienen una actualización menor. Por otra parte, es común tanto en las municipalidades pequeñas y medianas no hacer ningún tipo de actualización, mientras que en las grandes se da más de una actualización anual. Esto contrasta, por ejemplo, con Nicaragua, en donde es una muy pequeña minoría de las municipalidades las que no actualiza el catastro.

### **Cuenta Corriente**

Tomando en cuenta que el catastro y la cuenta corriente mantienen una relación estrecha, no es de extrañar que se dé un patrón similar en este eje, con promedios de 3.33 (Muy Bueno) para los grandes, 2.17 (Regular) para los medianos y 1.69 (Deficiente) para los pequeños. De nuevo, las municipalidades grandes mantienen prácticas bastante aceptables, mientras que las pequeñas y medianas tienen considerables deficiencias. Por ejemplo, mientras que en las municipalidades grandes es la norma tener un sistema actualizado y mecanizado, en las pequeñas un 71.43% no tiene un sistema ni mecanizado, ni actualizado, ni integrado al catastro.

### **Sistema de Cobro**

De nuevo, esta área de gestión muestra grandes disparidades entre categorías de municipalidades, donde se observa un 2.94 (Bueno) en las grandes, 1.33 (Muy deficiente) en las medianas y 1.19 (Muy deficiente) en las pequeñas. Por ejemplo, en las municipalidades pequeñas y medianas, la práctica más común es no generar avisos de cobro ni llevar a cabo una identificación de los contribuyentes morosos.

#### **5.4.4 Gestión de servicios**

En esta sección, se analiza el desempeño de los gobiernos locales de la muestra en áreas de gestión relacionadas con la prestación de servicios de la forma más eficiente posible. Esto implica que al menos no se generen efectos negativos en las finanzas municipales (ej. ahorro corriente negativo). En particular, se evalúa hasta qué punto han incorporado las municipalidades de Honduras estrategias propias de las nuevas corrientes de la Nueva Administración Pública, tales como la prestación de servicios a través de terceros.

En las municipalidades de la muestra, destaca que un 100% de ellas declaran haber utilizado la participación privada para la provisión de servicios y que además, esta práctica ha generado mejorías tanto en reducción de costos y mejora de calidad. Además, se registra un muy alto nivel de apoyo al uso de esta modalidad entre el personal de los ayuntamientos.

### **5.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL:**

En este apartado se analizan las tendencias del gasto público centralizado que se destina al financiamiento del desarrollo local. Para ello, se cuantifican los recursos que invierte el Gobierno

Central en áreas directamente relacionadas con las competencias municipales y/o en áreas relacionadas con estas competencias, pero que no pasan por la administración municipal.

En los últimos años los municipios de Honduras se han visto beneficiados con las inversiones realizadas de forma directa por el gobierno central a través de los distintos programas y proyectos que se administran a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y la Secretaría de Gobernación y Justicia. Entre las inversiones ejecutadas, se encuentran aquellas incluidas en los ejes de proyectos orientados a la inversión social, proyectos de inversión productiva y proyectos de fortalecimiento a la institucionalidad y gobernabilidad.

En particular, destacan los siguientes: a) Proyectos sociales; (cobertura y calidad educativa, cobertura y calidad de la salud, agua y saneamiento, vivienda, atención a grupos vulnerables) b) proyectos de apoyo a la producción; (manejo de aguas, infraestructura vial, tecnología de información y comunicaciones (TIC) e infraestructura productiva) c) proyectos productivos (granos básicos, promoción de la agroindustria, legalización de tenencia de tierra) d) proyectos de fortalecimiento a la institucionalidad y gobernabilidad; (fortalecimiento de la participación ciudadana y transparencia, fortalecimiento de la administración pública local, gestión de proyectos, reforestación, zonas protegidas y protección ambiental).

**Cuadro N°. 5.10**  
**Honduras: Proyectos ejecutados por entidades del Gobierno Central**  
**en áreas seleccionadas con competencias municipales, año 2005.**

Nombre de Proyecto	Institución	Fuente de Financiamiento	Monto (US\$)
Fortalecimiento a la infraestructura social	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	Fondos Nacionales	\$3,093,814.13
Objetivos del Milenio	Cuenta de Desafío del Milenio- Honduras	Fondos Externos	\$338,334.63
Dirección Nacional de Desarrollo Sostenible	Secretaría Agricultura y Ganadería (SAG)	Fondos Nacionales	\$497,633.66
Dirección Nacional de Desarrollo Sostenible	Secretaría Agricultura y Ganadería (SAG)	Fondos Externos	\$12,677,350.85
Fondo Nacional De Desarrollo Rural Sostenible	Secretaría Agricultura y Ganadería (SAG)	Fondos Nacionales	\$497,633.66
Fondo Nacional De Desarrollo Rural Sostenible Total Inversión	Secretaría Agricultura y Ganadería (SAG)	Fondos Externos	\$3,354,323.55
Fondos Nacionales			\$4,089,081.45
Total Inversión Fondos Externos			\$16,370,009.03
<b>Total Inversión</b>			<b>\$20,459,090.48</b>

Fuente: Informe de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la . Republica de Honduras, Ejercicio Fiscal 2005

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, las inversiones en desarrollo local que se realizan desde el Gobierno Central son significativas, ya que alcanzan el monto de \$20,459,090.48.

La inversión ejecutada de forma estrictamente centralizada por las entidades señaladas representó en el año 2005 el 43.45% de las transferencias realizadas ese año por el Gobierno Central a los gobiernos locales, que en ese año ascendieron en términos absolutos a \$47,084,943.80 (Secretaría de Gobernación y Justicia 2005; Secretaría de Finanzas 2007).

## 5.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

El contexto institucional y económico en que operan las municipalidades de Honduras es claramente restrictivo. Por una parte, Honduras muestra el típico obstáculo que enfrentan los gobiernos locales de la región: la falta de autonomía para establecer sus propios impuestos, sin que exista apoyo técnico y político para la actualización de los existentes, y las restricciones para la disposición autónoma de sus fondos. De hecho, la falta de actualización de estos tributos, ligado a las debilidades institucionales existentes, están relacionadas con la baja captación de impuestos por parte de los ayuntamientos. Además, no sólo son las transferencias del gobierno central bajas, incluso en comparación con otros países de la región, sino que además sólo se puede utilizar un 10% de estos fondos para gastos de funcionamiento. Esto atenta contra la capacidad de los ayuntamientos para tener una sólida base tecnológica y de recursos humanos, la cual es fundamental en general y en particular para la buena gestión financiera. Además, de los fondos que se transfieren a las municipalidades en cumplimiento del mandato constitucional, se asigna un monto muy limitado en función de criterios de solidaridad.

La gestión financiera de las municipalidades en Honduras se ve también limitada considerablemente por sus capacidades institucionales. Como se mostró, se detectó la prevalencia de prácticas gerenciales sumamente débiles, como en los ejes de contratación y capacitación del personal. Esta situación es particularmente acentuada en los ayuntamientos de menor tamaño. No es pues de extrañar que haya problemas sistemáticos relacionados con la gestión financiera. De hecho, se observó que hay grandes deficiencias tanto en la contabilidad, como en la tesorería y gestión presupuestaria. Esto es relevante, ya que en la mayoría de los demás países estudiados, al menos una de estas áreas muestra cierto grado de avance, normalmente debido a que el gobierno central ha establecido una normativa estandarizada, que ha ayudado a reducir las malas prácticas. Finalmente, existen grandes carencias en la gestión tributaria, como la desactualización del catastro y los débiles sistemas de cobro.

### Análisis comparativo

Destaca que el nivel de generación de ingresos propios en las municipalidades de Honduras (\$5.74 por habitante) es el tercero más bajo de la región. Un interesante punto de comparación en este sentido es Nicaragua, un país con un producto interno bruto per cápita similar a Honduras. En este país, los ingresos propios ascienden a \$12.48 por habitante, o sea más del doble que en Honduras, y representa un 1.34% del PIB per cápita. En Honduras, en cambio, el ingreso propio de las municipalidades representa apenas un 0.45% del PIB.

Respecto a las causas de este tipo de diferencias, cabe destacar dos factores que pueden estar ayudando a las municipalidades nicaragüenses a lograr niveles de recaudación mayores que en Honduras. Primero, las municipalidades disponen de mayores fondos para el fortalecimiento institucional; esto es particularmente relevante

sobre todo cuando se consideran las grandes deficiencias encontradas en la gestión de los ayuntamientos hondureños. Además, en Nicaragua, uno de los criterios para la asignación de la transferencia constitucional es la eficiencia en el cobro del impuesto a los bienes inmuebles; de hecho, esta disposición ha redundado en una mejor recaudación fiscal a nivel local. Esto sugiere que es posible lograr un incremento considerable de los ingresos propios de las municipalidades hondureñas, desarrollando sistemas de incentivos ligados a la recaudación y programas de fortalecimiento de la gestión administrativo-financiera.

Por otra parte, sólo en Costa Rica y Panamá se destinan menos fondos del presupuesto nacional a transferencias para las municipalidades que en Honduras, aunque debe tomarse en cuenta que en estos dos países, el ingreso propio de las municipalidades es considerablemente mayor.

También vale la pena comparar a Honduras con países como Guatemala y El Salvador. Mientras que en Honduras las transferencias ascienden a \$14.52 por habitante, en Guatemala y El Salvador éstas tienen niveles de \$76.84 y \$43.34 por habitante respectivamente. Incluso si se compara a Honduras con Nicaragua, un país con un PIB per cápita similar, observamos que las transferencias en Honduras son apenas de un 1.14% del PIB, mientras que en Nicaragua representan aproximadamente un 2.68%. Esto indica que incluso dentro del contexto económico hondureño, es claramente posible lograr un incremento sustancial en el apoyo financiero del gobierno central a las municipalidades.

Finalmente, destaca que en cada uno de los aspectos de la gestión financiera y administrativa que fueron evaluados a través de indicadores cualitativos, las municipalidades hondureñas demuestran tener grandes desafíos. Específicamente, Honduras obtiene los resultados más bajos de toda la región en las áreas de planifi-

cación y desarrollo organizacional, contabilidad, tesorería y catastro. Además, se encuentra entre los países con menores niveles de desarrollo en cuenta corriente y sistemas de cobro. Esto apunta hacia la importancia de que se desarrollen programas de apoyo de ámbito nacional, para lograr el fortalecimiento organizacional de las municipalidades en estas áreas.

## Recomendaciones

Primero, la legislación debe fomentar la generación de montos considerablemente mayores de ingresos propios para los gobiernos locales. Para ello, se debe promover legislación que ayude a superar los bajos ingresos por impuestos a nivel municipal. Preferiblemente, esto debería implicar la autonomía de las municipalidades para establecerlos, pero, en su defecto, podría implicar un mecanismo para facilitar la actualización de las tasas y tipos de tributos.

Igualmente, deben establecerse condiciones para que las transferencias del gobierno central sean distribuidas de manera más efectiva y equitativa con base en criterios de solidaridad territorial. Para ello, es importante incrementar la cantidad de transferencias del gobierno central a las municipalidades con base en un análisis objetivo de las competencias municipales y los niveles de calidad de los bienes y servicios públicos locales que el Estado quiere garantizar a la ciudadanía. Por este medio se podrían superar las considerables faltantes tanto en la dotación de servicios municipales como en la cobertura de los gastos de funcionamiento internos. Asimismo, se deben reducir las restricciones existentes en el uso de las transferencias del gobierno central, a fin de fortalecer la base tecnológica y de recursos humanos de los ayuntamientos. En general, es necesario promover un esfuerzo de Estado para fortalecer las capacidades institucionales de las municipalidades para obtener y disponer adecuadamente sus recursos económicos.

Se recomienda que al igual que en otros países de la región, se establezcan normativas estandarizadas de ámbito nacional que orienten a los municipios a buenas prácticas en las áreas de contabilidad, tesorería y gestión presupuestaria. Lo anterior debe ser acompañando del debido apoyo para el fortalecimiento del recurso humano y tecnológico, con especial énfasis en las municipalidades en jurisdicciones con menor disponibilidad de recursos. Por otra parte, se recomienda que los gobiernos locales reciban apoyo técnico y económico para mejorar su capacidad tributaria, a través del fortalecimiento de su base tecnológica y de recursos humanos, con énfasis en los gobiernos locales de menor tamaño y menor disponibilidad de recursos. En particular, es vital el fortalecer la capacidad de las municipalidades para lograr el cobro efectivo de los tributos y tasas a los que tiene derecho. De lograrse esto, las municipalidades de Honduras podrían aprovechar las oportunidades de generación de ingreso de que disponen y las cuales no están disponibles en otros países, como el caso del derecho a cobrar el impuesto a los bienes inmuebles.

## CAPÍTULO SEIS

### NICARAGUA



#### 6.1 CONTEXTO NACIONAL

Nicaragua es el país más grande de América Central, con una extensión de 130,373.5 km<sup>2</sup> (Instituto de Estudios Territoriales de Nicaragua). Según el censo nacional de 2005 realizado por el Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos (INEC), cuenta con una población de 5,142,098, lo cual resulta en una densidad de población de 39.44 habitantes por km<sup>2</sup>.

La organización político-administrativa de Nicaragua divide al territorio en 15 departamentos; en cada departamento, funcionan delegaciones departamentales del Gobierno Central. En su conjunto, los departamentos de Nicaragua se dividen en 153 municipios, los cuales poseen gobiernos autónomos. También existen 2 regiones autónomas: Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Estas regiones cuentan con sus propios gobiernos, los cuales reciben transferencias del Gobierno Central.

Los gobiernos municipales son electos a través de sufragio popular por un periodo de cuatro años. Así, el alcalde/sa, el vice-alcalde/sa y los concejales son electos popularmente, de conformidad con la ley, en elecciones que no se realizan simultáneamente con las elecciones nacionales. Son elegidos alcalde/sa y vice-alcalde/sa los candidatos que obtengan la mayoría relativa de los votos. Los concejales son elegidos por representación proporcional, de acuerdo con el cociente electoral. Se permite la reelección, pero no se autoriza que se lleve a cabo en dos periodos consecutivos.

#### 6.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 6.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Mundial (2008), en 2005, el PIB de Nicaragua fue de US \$ 4,739 millones y el PIB per cápita fue de \$US953. Por otra parte, la relación entre los ingresos y gastos del gobierno central y municipal se presentan en el cuadro 6.1, según el cual para el año 2005 la carga tributaria del Gobierno Central fue igual al 16.84 % del PIB, mientras que la carga tributaria municipal fue del 1.66%. A partir de los datos contenidos en este cuadro es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 fue de 6.06%.

De esta forma, a pesar de que los gobiernos locales perciben y utilizan un porcentaje mayor del PIB que en la mayoría de otros países de la región, el hecho de que el PIB per cápita sea también relativamente bajo, limita las posibilidades financieras de los ayuntamientos nicaragüenses. Además, el Índice de Descentralización es uno de los más bajos de los países estudiados, lo cual sugiere que el Estado nicaragüense no apuesta de manera decidida al fortalecimiento financiero del sector municipal.

**Cuadro N°. 6.1**  
**Nicaragua: información sobre ingresos**  
**y gastos de Gobierno Central y Gobiernos Locales**  
**Millones de dólares, 2005**

Tipo de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria (como porcentaje del PIB total) *
Gobierno Central **	881	1.063.6	16.84%
Gobiernos locales	86	68.61	1.66%

\*\* Incluye Gobiernos regionales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Presupuesto Nacional 2005 y del Anuario de Finanzas Municipales 2005.

## 6.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta, por medio de cuatro ejes fundamentales, una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad territorial.

### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer impuestos.** Según la Constitución de la República, los Concejos Municipales tienen autonomía para la preparación de iniciativas de ley tributaria pero no para la creación de tributos.

**Autonomía para establecer tasas.** Aún cuando las municipalidades tienen plena autoridad en el cobro de los arbitrios, la autonomía municipal se encuentra limitada en lo que respecta a aprobar planes de arbitrio municipal, pues según la Constitución, los planes de arbitrios deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa.

### Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.

Las municipalidades nicaragüenses se ven limitadas por el hecho de que se les restringe el derecho a decidir sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central, las cuales están preestablecidas por el Art. 12 de la Ley de Transferencias Presupuestarias a Los Municipios de Nicaragua. Específicamente, se permite a las municipalidades que utilicen entre el 10% y el 40% para gastos operativos, dependiendo del tipo de municipio. En opinión de los entrevistados, esta medida ha permitido apoyar a las municipalidades que experimentan más dificultades para sufragar sus gastos operativos, a la vez que ha reducido la pereza fiscal.

### Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada.

La Ley de Municipios autoriza la participación privada en los servicios públicos como fuente de ingresos. De hecho, algunas municipalidades utilizan esta modalidad en una variedad de servicios, tales como la recolección de basura, administración de terminales de transporte, entre otros.

### **Autonomía para la contracción de deuda.**

El uso de instrumentos de deuda como mecanismo de financiamiento municipal es un rubro muy poco utilizado por las municipalidades nicaragüenses, debido a que hasta el año 2006 se está utilizando el crédito de la banca privada y a que existen restricciones en su uso. Específicamente, se ha determinado que el servicio de la deuda de las municipalidades no puede ser superior al 20 % de los ingresos corrientes. Lo anterior resulta interesante ya que en casos donde la normativa relacionada con la contracción de deuda es muy permisiva, se puede generar un ambiente de endeudamiento excesivo (ver capítulo sobre El Salvador). De esta forma, la restricción que se da en Nicaragua puede considerarse como una reducción de autonomía, pero a la vez, un mecanismo para promover la salud financiera municipal. Por otra parte, las municipalidades también están autorizadas legalmente para emitir bonos, pero en general, no utilizan este instrumento.

### **Situación de la suficiencia financiera de los municipios**

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Así pues, aunque existen provisiones legales que hacen que en Nicaragua la situación de las haciendas locales sea relativamente buena (tomando en cuenta su nivel de ingreso por habitante), existe mucho espacio para mejorar la situación actual.

El artículo 177 de la Constitución estipula que se deberá destinar un porcentaje determinado del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Dicho porcentaje se fijó en un 6% para los años 2005 y 2006, y, 7% en el 2007 y deberán llegar al 10% en el 2010. Siguiendo este mandato, se encuentra en vigor la Ley de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua, la cual indica que el porcentaje

de transferencia deberá incrementarse en al menos un medio por ciento anual (0.5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un uno por ciento (1%) en el año anterior. La Ley dispone como meta que este incremento en las transferencias alcance como mínimo el diez por ciento (10%) de los ingresos tributarios para el año 2010. Además, esta ley estipula que todo préstamo o donación internacional que financie el desarrollo local deberá pasar a ser parte de las transferencias presupuestarias a los municipios. No obstante, a pesar de que en efecto se han ido incrementando las transferencias según lo establecido, también se han dado intentos por incrementar las competencias municipales. Por ejemplo, se intentó transferir a las municipalidades la responsabilidad de proveer servicios de agua potable y electrificación; dicha iniciativa fue descartada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad.

Además de estas transferencias, las municipalidades reciben otro tipo de aportes del gobierno central, en razón de la coparticipación de algunos impuestos que cobra, como son las que corresponde a los impuestos del azúcar, impuesto a la industria, concesiones y explotaciones mineras, pesca y otros que se llevan a cabo asignando porcentajes de distribución desde diferentes leyes tributarias a determinados hechos generadores de impuestos.

No obstante, las municipalidades nicaragüenses tienen considerables limitaciones para la generación de recursos propios. Primero, aunque la tasa del Impuesto de Bienes Inmuebles es relativamente alta (1%), existen actividades económicas que están exentas de dicho tributo, como en el caso de la industria turística. Además, el sistema para cobrar los impuestos a la actividad económica resulta en ingresos relativamente bajos. Esto se debe a que no se establece el tributo en función del ingreso percibido durante el año fiscal, sino que más bien el contribuyente hace una declaración de ingreso, la cual sir-

ve como base para cobrar el impuesto durante varios periodos fiscales. Esto, como es de esperarse, se presta para que se cobre el tributo en función a una base impositiva bastante reducida. Finalmente, las municipalidades se ven limitadas por la falta de mecanismos coercitivos efectivos para cobrar los impuestos a los contribuyentes morosos. En particular, contrario al gobierno central, que está facultado para cerrar un negocio en ciertos casos de incumplimiento, los ayuntamientos deben acudir a la vía judicial, lo cual retrasa considerablemente la recuperación de ingresos de contribuyentes con mora.

Adicionalmente, se debe considerar que el impuesto sobre ingresos se cobra a nivel municipal. Dado que el cobro de dicho impuesto requiere de una base tecnológica y de recursos humanos robusta, es muy posible que sobre todo para municipalidades pequeñas, el cobro de este tributo sea una labor en extremo compleja. Por esta razón, existe la posibilidad de mejorar el cobro si se hiciera a través de unidades jurisdiccionales más amplias; por ejemplo, un grupo de municipalidades podría establecer una unidad conjunta para el cobro de este tributo, a fin de generar ventajas de escala. Además, según los entrevistados, este tipo de esfuerzos mancomunados también tienen el potencial de incrementar la capacidad de las municipalidades para mantener un catastro actualizado, lo cual a su vez derivaría en un mejor cobro del impuesto a los bienes inmuebles.

De esta forma, al menos cuando se compara a las municipalidades nicaragüenses con las de Honduras, un país de un nivel similar de PIB per cápita, el resultado es una cantidad considerablemente mayor de flujo de recursos a las municipalidades. Pero, tomando en cuenta el bajo Índice de Descentralización antes mencionado, se observa un margen importante para incrementar la suficiencia financiera de las municipalidades.

### **Situación de la Subsidiariedad.**

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, el hecho de que los montos que destinan instituciones centralizadas al desarrollo local son equivalentes a un 55.74% de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, sugiere que hay aún mucho terreno que avanzar en este eje (Ver sección 5).

### **Situación de la solidaridad intermunicipal**

El artículo 13 de la Ley de Transferencias estipula los criterios fijos y las ponderaciones que se deben utilizar para la distribución de las transferencias del fondo general a las municipalidades. (ver cuadro 6.2)

El criterio de la equidad social tiene como objetivo contribuir a la reducción de los desequilibrios fiscales entre los municipios (brecha horizontal), al redistribuir recursos favoreciendo a los de me-

nor capacidad de ingresos. Este criterio toma en consideración la población de cada uno de los municipios de conformidad con los datos sumi-

nistrados por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) y el ingreso tributario potencial de cada municipio.

**Cuadro N°. 6.2**  
**Nicaragua: Criterios utilizados para la distribución de transferencias del fondo general a los municipios.**

Criterio	Ponderación
Equidad fiscal	25%
Eficiencia en la recaudación del IBI	25%
Población	25%
Ejecución de transferencia	25%
Total	100%

Fuente: Ley de Transferencias Presupuestarias de Nicaragua

El criterio de la eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) busca incentivar el esfuerzo de la recaudación de las municipalidades con relación a su potencial de ingresos por concepto del IBI, excepto las municipalidades de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. En el caso de estos municipios, el criterio de eficiencia en la recaudación se calcula sobre la base de la totalidad de tributos municipales.

El criterio de la población consiste en que se transfiere un monto per cápita a los municipios de acuerdo a la población de cada uno de ellos, con el objetivo de contribuir a una oferta mínima de servicios municipales. El monto de transferencia del criterio población para cada municipio resulta del producto del índice de participación de la población municipal, respecto a la población total de los municipios incluidos.

Finalmente, el criterio de la ejecución de transferencia está orientado a incentivar la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias

recibidas por las municipalidades. Es decir, está dirigido a incentivar el cumplimiento del nivel de ejecución de la transferencia municipal por parte de cada uno de los municipios

En el caso de Nicaragua, en la distribución de las transferencias el peso del criterio de la equidad es de solo el 25%, lo cual en principio podría estar lejos de ayudar considerablemente a corregir los desequilibrios socioeconómicos que existen territorialmente. Además, debe considerarse que el criterio de eficiencia en la recaudación del IBI potencialmente puede resultar en la transferencia de una cantidad proporcionalmente mayor de recursos a las municipalidades con mayores capacidades institucionales. Para esto, se debe tomar en cuenta que la eficiencia en la recolección de tributos no sólo está ligada a la buena disposición del personal municipal, sino que además, está ligada a los recursos disponibles para equipamiento tecnológico, capacitación del personal y demás.

Sin embargo, es interesante notar que los niveles de transferencias por habitante recibidos por las municipalidades está correlacionada (0.46) con el índice de pobreza del municipio, mientras que la cantidad de transferencias casi no tiene correlación con la cantidad de impuestos recolectados (-0.08)<sup>9</sup>. Esto sugiere que el incentivo por eficiencia en el cobro del impuesto de bienes inmuebles no está favoreciendo desproporcionadamente a los municipios más desarrollados y que las transferencias tienden a concentrarse en las localidades con mayores carencias.

### 6.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA MUESTRA DE NICARAGUA

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio regional sobre finanzas municipales de Centroamérica y República Dominicana, se determinó que dentro de la muestra regional deberían ser analizados 25 municipios de Nicaragua. Para la selección de los municipios de la muestra se clasificó el total de municipios nicaragüenses en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, tal como se detalla en el cuadro No 6.3. Por otra parte, debido a que en la muestra sólo se contó con un municipio grande, para la información específica de las municipalidades grandes, se tomó información de todas las municipalidades del país con más de 80,000 habitantes. Estas municipalidades no se contabilizaron en el promedio final.

**Cuadro N°. 6.3**  
**Nicaragua: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales<sup>10</sup>**

Clasificación	Municipios	POBLACIÓN 2006
Grandes	Tipitapa	101685
	Teustepe	26265
Medianos	Ticuanatepe	27008
	El Sauce	27900
	La Paz Centro	28118
	San Marcos	29019
	Masatepe	31583
	Ocotral	34580
	Jinotepe	42109
	Bluefields	45547
	El Rama	52482
	El Tuma la Dalia	56681
	Pequeños	Posoltega
Laguna de Perlas		10676
Dipilto		5207
El Rosario		5317
Dolores		6761
San Nicolás		6768
Cárdenas		6990
San José de Cusmapa		7072
Puerto Morazán		13328
San Juan de Limay		13455
Niquihomo	14847	
San Isidro	17412	
Altagracia	19955	

Fuente: Información provista por la Asociación de Municipios

9. Gobierno de Nicaragua. 2001. Mapa de pobreza Extrema de Nicaragua. <http://www.inec.gob.ni/Pobreza/publicacion/mapapobreza2001.pdf> (accesado el 9 de noviembre de 2008).

10. No fue posible recolectar la información cualitativa de la municipalidad de Altagracia.

### 6.3.1 Ingresos municipales

En promedio, las municipalidades de la muestra de Nicaragua tienen un ingreso total anual de \$37.36 per cápita, siendo la transferencia constitucional el rubro notablemente más importante (66%). De esta forma, en cuanto a niveles de ingresos municipales Nicaragua supera a otros países de la región, tales como Honduras y Panamá, cuyos productos internos brutos per cápita son similares o superiores a los de Nicaragua.

Dichos resultados se deben en buena medida a que los ingresos promedio por recolección de impuestos y cobros por tasas y servicios son relativamente altos en comparación con otros países de la región, sin existir grandes disparidades entre municipalidades de menor y mayor tamaño. Por ejemplo, llama la atención que en municipios de alto nivel de pobreza extrema como Dipilto y Cárdenas se recolectan altos niveles de impuestos en comparación con otras jurisdicciones con más posibilidades económicas.

**Cuadro N°. 6.4**  
**Nicaragua: Estructura de los Ingresos Municipales**  
**(en \$ US por habitante y porcentaje)**  
**2005**

Categoría	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Otros ingresos	Ingresos por endeudamiento	Ingresos Totales
Pequeño	\$5.65 (11.57%)	\$1.59 (3.27%)	\$35.42 (72.59%)	\$6.14 (12.57%)	N/A	\$48.80 (100.00%)
Mediano	\$6.44 (23.19%)	\$2.02 (7.28%)	\$15.97 (57.54%)	\$3.33 (11.99%)	N/A	\$27.76 (100.00%)
Grande*	\$10.53 (39.79%)	\$2.44 (9.23%)	\$10.97 (41.46%)	\$2.52 (9.52%)	N/A	\$26.46 (100.00%)
Total	\$6.10 (16.32%)	\$1.78 (4.76%)	\$24.88 (66.60%)	\$4.60 (12.32%)	N/A	\$37.36 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

Por otra parte, es interesante observar que no existen diferencias considerables en la recaudación del impuesto a los bienes inmuebles. De hecho, la recaudación per capita promedio para las municipalidades pequeñas, medianas y grandes es de \$1.64, \$1.83 y \$1.89 respectivamente. Pero, por otro lado, los impuestos a la actividad económica van creciendo en importancia conforme crece el tamaño del municipio, como se puede ver en los gráficos. Por ejemplo, la recaudación del impuesto de ingresos en las municipalidades pequeñas, medianas y grandes

es de \$3.01, \$4.17 y \$7.42 respectivamente. Esta última tendencia es de esperar, ya que conforme crece el tamaño del municipio en población tiende a crecer el dinamismo de su actividad económica. Sin embargo, las tendencias encontradas en el impuesto a bienes inmuebles probablemente también se deben al hecho de que uno de los criterios de asignación de las transferencias del gobierno central es la eficiencia de las municipalidades en la recaudación de este tributo.

Por otra parte, destaca que las municipalidades más pequeñas obtienen más ingresos totales por habitante que el resto de ayuntamientos. Esto se debe fundamentalmente al mayor nivel relativo de transferencias del gobierno central. No obstante, contrario a lo que tiende a suceder en otros países de este estudio, las municipalidades pequeñas no están tan atrás en lo que respecta a generación de ingresos propios. Esto es relevante, ya que se puede dar la situación, como sucede en El Salvador por ejemplo, que las restricciones en el uso de transferencias del gobierno central reducen la capacidad de los ayuntamientos pequeños de cubrir sus gastos operativos satisfactoriamente, a pesar de contar con ingresos totales relativamente altos.

### 6.3.2 Egresos municipales

En promedio, las municipalidades de la muestra tienen egresos totales de \$33.80. Igualmente,

se observa que Nicaragua supera a buena parte de los países de la región en este rubro. Destaca también el hecho de que en Nicaragua, las municipalidades más pequeñas tienden a tener mayores egresos por habitante por remuneraciones y adquisición de servicios, lo cual contrasta con la tendencia en la mayoría de otros países estudiados. Como se verá posteriormente, esto muy probablemente está relacionado con los esfuerzos realizados a nivel nacional para mejorar la capacidad de gestión tributaria de las municipalidades nicaragüenses en general, lo cual permite una mejor cobertura de los egresos corrientes con ingresos propios. Además, las municipalidades en áreas de menor nivel de desarrollo económico están autorizadas para destinar porcentajes relativamente mayores de las transferencias del gobierno central para gastos corrientes, lo cual les permite fortalecer sus capacidades institucionales de funcionamiento.

**Cuadro N°. 6.5**  
**Nicaragua: Estructura de los egresos municipales**  
**(en \$US por habitante y porcentaje)**  
**2005**

Clasificación	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión en activos fijos	Servicio de la deuda	Otros egresos	Ingresos Totales
Pequeño	\$10.77 (25.30%)	\$4.99 (11.71%)	\$21.99 (51.67%)	N/A	\$4.82 (11.32%)	\$42.56 (100.00%)
Mediano	\$6.25 (24.50%)	\$3.11 (12.22%)	\$14.61 (57.30%)	N/A	\$1.53 (5.99%)	\$25.49 (100.00%)
Grande <sup>11</sup>	\$8.05 (31.77%)	\$3.15 (12.44%)	\$12.60 (49.75%)	N/A	\$1.53 (6.04%)	\$25.34 (100.00%)
Promedio	\$8.54 (25.26%)	\$4.01 (11.86%)	\$18.04 (53.38%)	N/A	\$3.21 (9.50%)	\$33.80 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

11. Debido a que la muestra aleatoria sólo incluía una municipalidad grande, se tomaron todas las municipalidades grandes del país para la comparación de ingresos entre municipalidades de diferentes tamaños. En el promedio total, sólo se incluyen las municipalidades de la muestra.

Finalmente, la tendencia en la muestra de Nicaragua con relación a los egresos por inversión en activos fijos sí coincide con la experiencia en los demás países, en donde el nivel de inversión por habitante se reduce en los municipios de mayor tamaño. No obstante, destaca que en un país como Guatemala, el cual no supera considerablemente a Nicaragua en ingreso per cápita, la inversión en activo fijo es de \$56.69. Esto sugiere que hay espacio para lograr que las municipalidades en Guatemala puedan disponer de mayores niveles de ingreso, a fin de expandir la inversión total en activo fijo en sus jurisdicciones.

### 6.3.3 Otros resultados financieros

En el cuadro 6.7, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para derivar una idea general del estado de las finanzas municipales en Nicaragua, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%. En las municipalidades de la muestra de Nicaragua, se observa una autosuficiencia promedio de 34.33%. En términos absolutos, dicha cifra es baja; sin embargo, Nicaragua supera a países vecinos como El Salvador, Honduras y Guatemala en este eje. Esto se debe en buena medida a que no sólo los municipios de mayor tamaño tienen capacidades aceptables para la generación de ingresos propios. De esta forma, aunque el nivel de transferencias del gobierno central es relativamente alto (una vez que se toma en cuenta el PIB per cápita de Nicaragua), esto no tiene un efecto tan grande en el nivel de autosuficiencia como en otros países.

**Cuadro N°. 6.6**  
**Nicaragua: Ingresos y Egresos municipales per cápita (\$US)**  
**2005**

Clasificación	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$13.37	\$48.80	\$42.56	(\$0.71)	\$6.24
Mediano	\$11.79	\$27.76	\$25.49	\$0.62	\$2.26
Grande <sup>12</sup>	\$15.49	\$26.46	\$25.34	\$1.86	\$1.13
Total	\$12.48	\$37.36	\$33.80	(\$0.26)	\$3.56

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

12. Debido a que la muestra aleatoria sólo incluía una municipalidad grande, se tomaron todas las municipalidades grandes del país para la comparación de ingresos entre municipalidades de diferentes tamaños. En el promedio total, sólo se incluyen las municipalidades de la muestra.

**Cuadro N°. 6.7**  
**Nicaragua: Resultados financieros Municipales**  
**2005\***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	24.33%	101.80%	\$0.15
Mediano	43.35%	106.51%	\$0.25
Grande	57.83%	108.61%	\$2.12
Total	34.33%	106.01%	\$0.33

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

\*Ver también Cuadro No. 6.6, para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo. Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda. En la muestra de Nicaragua, la liquidez promedio de las municipalidades es de 106.01%, lo cual coloca a Nicaragua con el mejor desempeño de todos los países de la región en esta variable. Destaca además que, a pesar de que las municipalidades pequeñas tienden a tener menor liquidez que las medianas y grandes, cuatro de las doce municipalidades pequeñas con estos datos tienen una liquidez mayor que el 100%. En general un 52% de las municipalidades estudiadas tienen liquidez mayor al 100%. Este resultado también supera lo observado en el resto de países y se debe fundamentalmente a que la capacidad de gestión tributaria se ha incrementado a través de las diferentes categorías de municipalidades.

### Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo. Dentro de la muestra de municipalidades de Nicaragua, se identificaron nueve ayuntamientos con ahorro corriente negativo, lo cual implica que no cuentan con flexibilidad financiera. Esto se puede deber en buena medida a que, a pesar de las mejoras en capacidad tributaria a nivel local, todavía existe mucho potencial no aprovechado para generar ingresos propios.

## 6.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con sus capacidades institucio-

nales, administrativas y organizativas. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en los gobiernos locales, referida a la gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del

promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 6.8**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 6.9**  
**Nicaragua: Promedios Cualitativos sobre Gestión Administrativa y Tributaria municipal 2005**

Concepto	Grandes	Medianos	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	2.40	2.66	2.20	2.41
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	3.25	2.61	2.23	2.44
Presupuesto	3.32	3.27	2.95	3.11
Tesorería	3.40	3.40	3.22	3.30
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	2.50	2.93	2.48	2.68
Cuenta Corriente	1.67	2.42	2.00	2.17
Sistema de Cobro	2.67	2.80	2.20	2.49

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

### 6.4.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos suficientes, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración del erario municipal.

En este eje, las municipalidades evaluadas tienen resultados relativamente bajos, con un promedio de 2.41 (Regular) y pocas diferencias entre municipalidades de distintos tamaños. Destaca que aún 6 municipalidades del estudio no tienen ningún tipo de plan municipal; esto es relevante. También es preocupante que un 58.33% de las municipalidades evaluadas no tiene ningún sistema formal para la contratación del personal, lo cual atenta contra la formación de una buena base de capital humano y se presta para prácticas anómalas como el clientelismo.

### 6.4.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación y ejecución óptima de los ingresos y egresos. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

#### Contabilidad

A pesar de que se han hecho esfuerzos a nivel de política pública nacional para mejorar la gestión financiera de los municipios, esto no ha afectado considerablemente el desempeño en el eje de la contabilidad. En particular, se notan importantes diferencias entre las municipalidades de mayor y menor tamaño – 3.25 (Muy bueno) para las grandes y 2.23 (Regular) para las pequeñas. Sin embargo, son pocas las municipalidades que no cuentan con un sistema mecanizado y además,

casi en todas las entrevistas realizadas a funcionarios municipales, se afirma que la información generada por el sistema contable es utilizada tanto por los funcionarios municipales electos, el gobierno central e incluso para rendición de cuentas con la ciudadanía.

Lo que más hace falta es lograr un mayor nivel de actualización y enriquecer el nivel de información provisto, de tal forma que no sólo se produzcan balances, sino además, flujos de caja y estados de resultados. También, tomando en cuenta que ya existe una casi total mecanización del sistema, se hace factible tomar un siguiente paso, a saber, lograr la integración con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del gobierno central. Según los entrevistados, tal medida sería de gran utilidad para mejorar el control del erario municipal. Además, según los entrevistados, a pesar de que 153 municipalidades han implementado mejoras considerables en sus sistemas de control interno, no se han tomado las medidas para que se garantice la sostenibilidad de dicha iniciativa a través de un proceso de mejoramiento continuo.

#### Presupuesto

El sistema presupuestario es bastante bueno sobre todo debido al uso de la tecnología y a la normalización de las aplicaciones, con un promedio de 3.11 (Muy bueno) y relativamente pocas diferencias entre tipos de municipalidades. Esto se debe en buena parte a que existe una obligación legal de presentar los informes de ejecución presupuestaria como condición previa para recibir las transferencias del Gobierno Central, lo que representa un estímulo para el mantenimiento actualizado de la información presupuestaria. Además, en Nicaragua se han comenzado a implementar procesos de desarrollo de presupuestos municipales con participación comunitaria. Hasta el momento, los resultados obtenidos sugieren que se pueden lograr

considerables mejoras en términos de rendición de cuentas y asignación de recursos a sectores con mayores carencias, en línea con casos exitosos en otros países latinoamericanos (Baiocchi, 1997). No obstante, los esfuerzos existentes aún no han involucrado a la ciudadanía en los procesos de planeamiento estratégico, lo cual limita el impacto que se puede alcanzar con su participación en el proceso de presupuestación.

### Tesorería

Esta es la variable que junto con el presupuesto, presenta mejores resultados y uniformidad entre los tamaños de las municipalidades de Nicaragua, ya que obtuvo una nota promedio de 3.30 (Muy bueno). De esta forma, por ejemplo, se observa que todas las municipalidades del estudio mantienen una actualización diaria de los saldos bancarios y un 91.67% planifica el flujo de caja con un mes de anticipación. No obstante, aún hay posibilidades de mejora; por ejemplo, ninguna de las municipalidades del estudio tiene un sistema mecanizado de registro.

#### 6.4.3 Administración tributaria

En el caso de las municipalidades de Nicaragua, debe tomarse en cuenta que las municipalidades tienen un incentivo adicional para lograr un alto desempeño en este eje, ya que las transferencias del gobierno central dependen en cierto grado de la eficiencia de las municipalidades en el cobro del impuesto a los bienes inmuebles. En general, se nota cierto nivel de avance que sugiere que dichos incentivos han generado cambios positivos, no obstante, quedan aún áreas donde se pueden realizar mejoras considerables, especialmente en lo que respecta a la cuenta corriente.

### Catastro

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es lo fundamental para la generación

de los fondos propios. Se observa para este componente una calificación promedio de 2.68 (Bueno), sin que existan diferencias grandes entre tipos de municipios. En particular, hay un nivel aceptable de actualización, ya que en alrededor del 80% de las municipalidades, se afirma tener el catastro actualizado en más de un 68%, tanto para el cobro de impuestos, como para las tasas de servicios. Además, sólo una de las municipalidades no actualiza el catastro al menos una vez al año. No obstante, estos resultados relativamente positivos se ven limitados por el hecho de que sólo cinco de las municipalidades evaluadas tienen un sistema mecanizado para el manejo del catastro.

### Cuenta Corriente

En este aspecto, se observa un menor nivel de éxito que afecta consistentemente a las diferentes categorías de municipalidades, con promedios de 1.67 (Deficiente) para las grandes, 2.42 (Regular) para las medianas y 2.00 (Regular) para las pequeñas. Esto se debe en buena medida a los bajos niveles de mecanización para el cobro de impuestos y de tasas por servicios.

### Sistema de Cobro

La cobranza se ha visto incrementado por el uso del Sistema de Recaudación SIREC, el cual está integrado con los sistemas de Catastro. Algo semejante ocurre con el IBI, cuya eficiencia de captación y cobranza se ha incrementado con los sistemas de catastro y el SIREC. Su calificación es de 2.49 (Regular), mostrando también más eficiencia los municipios medianos con 2.67 (Bueno) y más bajo los municipios pequeños con 2.48 (Regular). Así pues, se observa que todos los municipios del estudio tienen al menos un sistema formal de depuración y que incluso un 62.50% recurren al cobro judicial en casos de no pago. Sin embargo, se nota que no se han hecho esfuerzos por facilitar las formas de pago, ya que por ejemplo, en un 95.83% de

las municipalidades, la única de opción de pago es acudir a la municipalidad, sin que se pueda realizar este trámite en bancos.

#### **6.4.4. Gestión de servicios**

Las entrevistas realizadas a funcionarios a nivel local revelan un uso casi inexistente de los mecanismos de participación privada.

### **6.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

En este apartado se analizan las tendencias del gasto público centralizado que se destina al financiamiento de proyectos o iniciativas de desarrollo local. Esto se lleva a cabo mediante una aproximación general del monto de los recursos que invierte el Gobierno Central en áreas directamente relacionadas con las competencias municipales y/o en áreas relacionadas con estas competencias, pero que no pasan por la administración municipal.

El Fondo Social de Emergencia (FISE), ejecuta una serie de proyectos que tratan de mejorar las condiciones básicas de la población en la infraestructura en los sectores de salud, educación y en otros de competencias locales, tales como: vialidad urbana y rural, construcción de letrinas, etc. Estos proyectos son ejecutados directamente por el FISE en la mayoría de los casos, o se realizan transferencias a las municipalidades.

Por otra parte, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) desarrolló en el año 2005 algunas inversiones, que consistieron en la transferencia de recursos a las alcaldías, con fondos de la Cooperación Holandesa. Además, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) ejecuta proyectos directamente en caminos rurales, los cuales son competencias de las municipalidades o bien del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI).

En el siguiente cuadro se presenta una aproximación general a los proyectos ejecutados en el año 2005 por entidades del Gobierno Central de Nicaragua que están relacionados directamente con competencias municipales y/o que están relacionadas con estas competencias.

**Cuadro N°. 6.10**  
**Nicaragua: Inversiones realizadas por entidades del Gobierno Central**  
**relacionadas directamente con competencias municipales**  
**y/o complementarias a competencias municipales 2005.**

Nombre de Proyecto	Institución	Fuente de Financiamiento	Monto (US\$)
Obras viales	FISE	Estrategia de Reducción de la Pobreza	\$9,463,729.46
Fortalecimiento de capacidades locales	FISE	Estrategia de Reducción de la Pobreza	\$ 2,124,566.04
Otros servicios comunitarios	FISE	Estrategia de Reducción de la Pobreza	\$578,050.12
Programa de letrinas	FISE	Estrategia de Reducción de la Pobreza	\$ 2,369,968.09
Programa de Desarrollo Local en la Costa Atlántica	FISE	Estrategia de Reducción de la Pobreza	\$ 2,989,378.94
Infraestructura municipal	FISE	Estrategia de Reducción de la Pobreza	\$ 1,274,205.31
Fortalecimiento de capacidades locales	FISE	BID	\$ 853 351 52
Programa de letrinas	FISE	BID	\$ 266,457.12
Fortalecimiento de capacidades locales	FISE	Banco Mundial	\$ 843,734.89
Programa de letrinas	FISE	Banco Mundial	\$ 392 798 95
Otros servicios comunitarios	FISE	Banco Mundial	\$260 359 51.
Otros servicios comunitarios	FISE	Fondo OPEP	\$ 11,177.19
Programa de letrinas	FISE	Fondo OPEP	\$ 505,179.87
Infraestructura municipal	FISE	Fondo Social Suplementario FSS - Holanda	\$ 1,355,218.44
Programa de letrinas	FISE	KFW	\$ 52,756.94
Obras viales	FISE	KFW	\$ 619,689.67
Obras viales	FISE	Renta del Tesoro / Alivio BID	\$ 54,889.15
Otros servicios comunitarios	FISE	Renta del Tesoro / Alivio BID	\$ 8,891.48
Programa de letrinas	FISE	Renta del Tesoro / Alivio BID	\$ 25,437.57
Programa de Desarrollo Local en la Costa Atlántica	FISE	Renta del Tesoro / Alivio BID	\$ 3,205,099.18
Infraestructura municipal	FISE	Renta del Tesoro / Alivio BID	\$ 378,943.99
Rehabilitación caminos rurales	IDR	Renta del Tesoro / Alivio BID	\$ 291,911.20
Infraestructura municipal	INIFOM	FSS - Holanda	\$ 19,994.05
<b>Total</b>			<b>\$27,945,788.68</b>

Fuente: Liquidación de Presupuesto General de la República 2005, MHCP.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, las inversiones en áreas de competencia municipal que se realizan desde el Gobierno Central son significativas, ya que alcanzan el monto de US\$ 27,945,788.68, que fueron equivalentes ese año al 55.74% de las transferencias realizadas por el Gobierno Central a las municipalidades nicaragüenses en 2005.

## 6.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

En muchos aspectos, el contexto nacional que afecta la gestión financiera a nivel municipal en Nicaragua es similar al encontrado en el resto de países de la región. Por una parte, se observa que el gasto realizado a nivel municipal es sólo una pequeña fracción de lo gastado por el gobierno central; además, las inversiones del gobierno central en iniciativas de desarrollo local que se ejecutan sin intervención de las municipalidades representan alrededor del 55% de las transferencias a las municipalidades. Por ende, hay sin duda espacio y fuentes disponibles de recursos para que las municipalidades reciban e inviertan mayores cantidades de dinero. No obstante, las disposiciones constitucionales que han estipulado montos específicos de transferencias a las municipalidades han tenido como resultado un nivel de transferencias proporcionalmente más alto que en otros países de la región con similares características socioeconómicas.

Se identificaron considerables limitaciones a la suficiencia financiera de las municipalidades nicaragüenses. Por ejemplo, existen exoneraciones al impuesto de bienes inmuebles que limitan la capacidad de generar ingresos propios, sobre todo en municipalidades en ciertas regiones geográficas. Además, a pesar de que los montos a cobrar por impuestos a los ingresos deberían ser relativamente altos, se recaudan montos comparativamente bajos debido a que las municipalidades utilizan mecanismos que no

permiten medir acertadamente los ingresos actuales de los contribuyentes.

Destaca también que debido al efecto de las transferencias del gobierno central, las municipalidades en áreas de mayor pobreza tienen en promedio ingresos más altos per cápita que las municipalidades de mayor tamaño y nivel de desarrollo. Paralelo a esto, se observó que existe muy poca correlación entre el nivel de transferencias y la recaudación de impuestos a nivel local. Esto último sugiere preliminarmente que las transferencias del gobierno central no están generando pereza fiscal. Todo lo anterior es particularmente relevante en el caso nicaragüense, si tomamos en cuenta el esquema utilizado para distribuir las transferencias del gobierno central, el cual considera no sólo la población y el nivel de pobreza, sino que además premia la eficiencia en la recaudación de impuestos. Como se mencionó anteriormente, dicho sistema podría incrementar la eficiencia a costa de debilitar el cumplimiento del principio de solidaridad. Sin embargo, los resultados aquí expuestos indican que no es éste el caso, sino que en efecto, se está incrementando la eficiencia, sin afectar la solidaridad.

A nivel local, se observa primeramente que hay todavía mucho espacio para mejorar en el eje de planificación y desarrollo organizacional. Como se mencionó, es común encontrar municipalidades sin plan de desarrollo, y en general, faltan procedimientos formales para asegurar una buena calidad del recurso humano.

En el eje de gestión financiera, destaca que la gestión presupuestaria y de tesorería muestra niveles de desempeño relativamente altos. De hecho, esto incluye también a las municipalidades de menor tamaño y nivel de desarrollo económico. Esto sugiere que las limitaciones económicas que pueden existir en un país como Nicaragua no necesariamente son un obstáculo insuperable para fortalecer esta parte de la ges-

tión municipal. No obstante, hay aún camino por recorrer en la parte contable, sobre todo en las municipalidades de mediano y pequeño tamaño.

En el eje de gestión tributaria, se observaron buenos niveles de desempeño en aspectos tales como la actualización del catastro y el seguimiento de los contribuyentes morosos. No obstante, hay espacio para mejorar, mediante una mayor mecanización de los sistemas de catastro y cuenta corriente. Además, hay pocas facilidades para los contribuyentes para realizar el pago.

### **Análisis comparativo**

Por una parte, destaca que los niveles de recolección de impuestos en Nicaragua son relativamente altos en términos comparativos, siendo superados sólo por Costa Rica y Panamá, dos países con niveles de ingreso por habitante considerablemente más alto. Este resultado se debe en buena medida a que las transferencias del gobierno central son condicionadas al nivel de recolección de impuestos de bienes inmuebles. No obstante, Nicaragua sólo supera a la República Dominicana en el nivel de recolección de ingresos por tasas y venta de bienes y servicios, lo cual apunta hacia a un potencial mucho mayor de generación de ingresos propios.

Por otra parte, se observan niveles considerablemente más altos de transferencias del gobierno central en El Salvador y Guatemala. Sin embargo, si en efecto se van concretando los aumentos en el porcentaje del presupuesto nacional que se destina al presupuesto nacional, se espera que se vaya revirtiendo esta situación. De igual forma, tomando en cuenta que en países como El Salvador y Guatemala también se observan niveles más altos de inversión en activos fijos que en Nicaragua, esto sugiere que conforme se vayan incrementando los ingresos

por transferencias, se espera que aumente también el nivel de inversión en este rubro.

Por otra parte, en términos comparativos, se observan en Nicaragua niveles altos en todos los apartados relacionados con la administración a nivel local. De hecho, el puntaje obtenido por las municipalidades nicaragüenses está por arriba del promedio regional en todos los elementos que se evaluaron. Esto está relacionado con los esfuerzos específicos que se han realizado por promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

### **Recomendaciones**

A pesar de que en Nicaragua se han realizado esfuerzos por mejorar la eficiencia en el cobro de los tributos a nivel municipal, hay aún mucho camino por recorrer. Primero, deben establecerse mecanismos que compensen a las municipalidades por el dinero que se deja de percibir a raíz de las exoneraciones existentes. Esto coincide con el principio de solidaridad municipal, pues ciertos municipios son afectados desproporcionadamente por dichas exoneraciones (ej. las municipalidades en áreas costeras turísticas). Segundo, se debe apoyar a las municipalidades para que puedan establecer mecanismos para determinar los montos específicos que deben pagar los contribuyentes, y así, fortalecer su base impositiva. Por ejemplo, es necesario que los contribuyentes paguen impuestos sobre su ingreso actual, no sobre uno declarado varios años antes. Paralelamente, se debería considerar establecer mecanismos de cobro con los cuales se logren ventajas de escala a través del asociacionismo municipal; por ejemplo, un grupo de municipalidades contiguas podría establecer una unidad conjunta para cobrar el impuesto sobre ingresos y para mejorar la actualización de catastro.

Para complementar este tipo de esfuerzos por fortalecer la suficiencia financiera a nivel muni-

cipal, se recomienda que se abogue ante el gobierno central para que la inversión en desarrollo local realizada de forma centralizada involucre más a los gobiernos locales. Paralelamente, se debe asegurar el cumplimiento del incremento de las transferencias del gobierno a un 10% del presupuesto nacional. Para llevar a cabo lo anterior, se requeriría realizar incrementos adicionales en las transferencias del gobierno central, basados en cuidadosos análisis de los costos reales de la implementación de las competencias municipales.

A nivel local, el fortalecimiento de la gestión financiera y tributaria debe comenzar con su pilar fundamental: el desarrollo organizacional. Para ello, se recomienda que existan iniciativas de alcance nacional para asegurar que todas las municipalidades de Nicaragua cuenten con planes de desarrollo. Dicho esfuerzo debe ser acompañado por la incorporación de la participación ciudadana en el planeamiento estratégico, sobre todo a fin de fortalecer los enfoques participativos que se están aplicando en los procesos de presupuestación. Además, se deben establecer mecanismos formales para asegurar, dentro del marco de las limitaciones existentes, un fortalecimiento de su recurso humano.

En lo que respecta a la gestión contable, se recomienda establecer medidas y planes de apoyo que ayuden a las municipalidades pequeñas y medianas a mejorar sus sistemas contables, sobre todo en aras de generar información más actualizada y comprehensiva. Además, se debe asegurar que el proceso de fortalecimiento del control interno se lleve a cabo de forma permanente, sobre todo conforme se incrementan los montos de dinero gestionados por las municipalidades.

Por otra parte, para la administración tributaria, se recomienda apoyar a las municipalidades de menores recursos en el desarrollo de formas más sistematizadas de manejo del catastro y

la cuenta corriente y a las municipalidades en general para establecer formas que faciliten el pago de los impuestos y tasas por parte de los contribuyentes. Asimismo, con miras a mejorar el balance fiscal a nivel local, se recomienda que se estudie más a fondo las razones que inciden en la poca utilización de la modalidad de participación privada en la provisión de servicios, a fin de que se puedan tomar las medidas correspondientes para promover el uso de esta opción en las circunstancias que favorezcan su ejecución.

## CAPÍTULO SIETE

### COSTA RICA



COSTA RICA

#### 7.1 CONTEXTO NACIONAL

Costa Rica tiene una extensión territorial de 51,100 Km<sup>2</sup>. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para agosto de 2007 tenía una población 4.401.849 habitantes y una densidad poblacional de 84,1 habitantes por Km<sup>2</sup>.

El territorio nacional se divide en 7 provincias como forma de administración y organización. Las provincias se dividen en 81 cantones y 8 Concejos Municipales de Distrito, los cuales poseen gobiernos autónomos. La administración de los intereses y servicios locales en cada municipio o cantón está a cargo del gobierno municipal. Las corporaciones son autónomas y están integradas por un cuerpo deliberante, integrado por regidores/as municipales de elección popu-

lar, y por un alcalde/sa y su suplente, todos de elección popular. Los regidores y alcaldías son elegidos por períodos de 4 años.

#### 7.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 7.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica, el PIB nominal en el año 2005 fue de US \$ 19,970.0 millones, equivalente a un PIB per cápita de \$ 4,616.3. La relación entre los ingresos y gastos del Gobierno Central y municipal se presentan en el cuadro 7.1, según el cual para el año 2005 la carga tributaria del Gobierno Central fue del 13.71% del PIB mientras que la carga tributaria municipal fue del 0.61%.

**Cuadro N°. 7.1**  
**Costa Rica: información sobre ingresos y gastos de Gobierno Central y Gobiernos Locales**  
**Millones de dólares, 2005**

Tipo de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria *
Gobierno Central	\$ 2,616 millones	\$2,229	13.71%.
Gobiernos locales	\$ 122,9 millones	\$86,3	0.61%.

Fuente: Ministerio de Hacienda

A partir de los datos contenidos en el cuadro 7.1 es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 tuvo un valor de 3.73%. En esta variable, Costa Rica muestra el nivel más bajo de todos los países del estudio.

### 7.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional, por medio de cuatro ejes fundamentales, que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

#### Situación de la autonomía financiera de las municipalidades

**Autonomía para establecer impuestos.** De acuerdo al Código Municipal, las municipalidades costarricenses sólo tienen la potestad de proponer los proyectos de modificación o creación de impuestos municipales. La Asamblea Legislativa es la encargada de aprobar los impuestos cobrados por los gobiernos locales.

**Autonomía para establecer tasas.** El Código Municipal asigna a las municipalidades la potestad de aprobar las tasas, precios y contribuciones municipales. En particular, el Art. 77 del Código Municipal estipula que dentro de los tributos municipales se podrán establecer contribuciones especiales por obras que lo permitan; dichas contribuciones estarán a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles beneficiarios. Sin embargo, para entrar en vigencia, dichas tasas deben ser aprobadas por la Contraloría General de la República.

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** Se restringe a las municipalidades el derecho a decidir sobre el destino de los recursos provenientes de las coparticipaciones

tributarias. En particular la ley 8114, establece que estos dineros se utilizarán específicamente para la reparación y expansión de la red vial cantonal.

**Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada.** El Código Municipal faculta a que los Concejos Municipales para que puedan contratar con terceros, públicos o privados, la prestación de servicios públicos. En este sentido, las contrataciones privadas pueden ser acordadas mediante licitación. En general, la prestación de servicios con participación privada se ha dado mayoritariamente en los procesos de cobranza, y para la recolección y disposición final de desechos.

**Autonomía para la contratación de deuda.** A pesar de que el marco legal permite a las municipalidades utilizar diversas fuentes de financiamiento, tales como instrumentos de deuda, participación privada, arrendamientos y desarrollo de actividades económicas, éstas son poco utilizadas. Como condición para obtener créditos, el Art. 90 del Código Municipal requiere a los municipios que diseñen los planes de pago de sus obligaciones en el presupuesto ordinario para cumplir con los compromisos que se adquieran. Esta es una condición para que la Contraloría General de la República apruebe el presupuesto municipal. En cuanto a la emisión de bonos, únicamente la Municipalidad de San José ha realizado una emisión a una tasa de 7.25% más premio por 1.5%. Las garantías de las emisiones están supervisadas por la Contraloría a través de su aprobación del presupuesto, ya que se asegura que las municipalidades no dejen de cumplir con sus compromisos financieros de pago.

#### Situación de la suficiencia financiera municipal

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficien-

cia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

Además de los ingresos propios por concepto de tasas e impuestos, las municipalidades se financian a través de la coparticipación tributaria del impuesto al combustible (Ley 8114) que les aporta una cantidad importante de recursos (Programa de Simplificación de Trámites 2008). Igualmente, algunas municipalidades reciben importe por impuestos a la producción del cemento y a la actividad bananera. No obstante, se da un limitado nivel de cumplimiento de parte del gobierno central con la transferencia de estos fondos, según fue expresado en las entrevistas realizadas a funcionarios

Mediante reforma constitucional, en el 2001 se estableció que las municipalidades deberán recibir transferencias de parte del gobierno equivalentes al 10% del presupuesto nacional. No obstante, dichos aportes estaban sujetos a la aprobación de una Ley de Competencias Municipales, la cual aún no ha sido aprobada. Por ende, al día de hoy aún no se realizan dichas transferencias.

Adicionalmente, la suficiencia financiera de las municipalidades se ve comprometida por el proceso de aprobación de aumento en las tasas por servicios. Por una parte, las regulaciones vigentes no permiten incrementos por encima del 10%, por crecimiento de costos a futuro. A ello debe agregarse que el proceso de aprobación de tasas debe contar con la aprobación de la Contraloría General de la República, lo cual tiende a demorar alrededor de un año.

Otro problema que afecta la suficiencia financiera es que se limita el potencial de recaudación del impuesto a bienes inmuebles ya que, según los entrevistados, se tiende a subvalorar las propiedades. Asimismo, cada municipalidad

tiene su propia ley para el cobro de patentes; esto ha resultado en que algunas municipalidades cobren este impuesto con base en el tipo de actividad económica y no con base al criterio de generación de ingresos. Por ejemplo, es común que dos establecimientos con volúmenes de ventas muy dispares paguen montos similares por sus patentes.

### Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, el hecho de que exista una disposición constitucional para que se destine el 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades y que dicha disposición no se cumpla del todo debido a la falta de voluntad política para solventar los vacíos legales, nos da una indicación del bajo nivel de cumplimiento de este principio.

### Situación de la solidaridad intermunicipal

Como se puede observar, un 40% de los fondos transferidos para la construcción y reparación de la red vial cantonal son asignados en función a criterios específicamente relacionados con la solidaridad. Por otra parte, aunque la cantidad de kilómetros de vías cantonales no necesariamente implica que se transfiera recursos a las

municipalidades con más necesidades, sí es de esperar que los cantones con más kilómetros de vías tengan obligaciones presupuestarias relativamente más extensas y poblaciones más dispersas (i.e. que tenderán a ser más pobres). Además de lo incluido en la Ley 8114, no existen más disposiciones para promover la equidad y solidaridad entre los municipios.

**Cuadro N°. 7.2**  
**Costa Rica: criterios para la distribución de transferencias a las municipalidades, según la ley 8114.**

Criterio	Ponderación
Kilómetros de vías cantonales	60%
Índice de Desarrollo Social del Ministerio de Planificación	40%
Total	100%

Fuente: Ley 8114 (<http://www.asamblea.go.cr/ley/ley8100.htm>)

### 7.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA MUESTRA DE COSTA RICA

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio, se determinó que dentro de la muestra regional deberían ser analizados 22 municipios de Costa Rica.

Para la selección de los municipios de la muestra se clasificó el total de municipios costarricenses en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, tal como se detalla en el cuadro N° 7.3.

**Cuadro N°. 7.3**  
**Costa Rica: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales<sup>13</sup>**

Clasificación	Municipios	POBLACIÓN 2000
Grandes	Puntarenas	102,504
	Pococí	103,121
	Heredia	103,894
	Goicoechea	117,532
	San José	309,672
Medianos	Cañas	24,076
	Carrillo	27,306
	Palmares	29,766
	Matina	33,096
	Santa Ana	34,507
	Guácimo	34,879
	Naranjo	37,602
	Oreamuno	39,032
	Curridabat	60,889
	San Ramón	67,975
	Turrialba	68,510
Pequeños	San Mateo	5,343
	Garabito	10,378
	Montes de Oro	11,159
	Parrita	12,112
	Guatuso	14,235
	Bagaces	15,972

*Fuente de datos de población: Censo 2000, INEC.*

13. No fue posible recolectar la información cualitativa de la municipalidad de San José. Para la información cuantitativa, debido a problemas con la información, se substituyó al cantón de Garabito con Abangares y a Puntarenas con Alajuela.

### 7.3.1 Ingresos municipales

Destaca que los ingresos por habitante por concepto de impuestos, tasas, derechos y venta de servicios son los más altos entre los países comprendidos en este estudio (\$35, 66% de los ingresos totales). Asimismo, dado que las municipalidades costarricenses no reciben transferencias como porcentaje del presupuesto nacional, el rubro de transferencias es de los más bajos en la región.

El resultado de las anteriores circunstancias conlleva a que los niveles de transferencias relativamente bajos es compensado por la alta recaudación municipal. En cuanto a los niveles totales de ingreso municipal, países con niveles

considerablemente menores de PIB per cápita como El Salvador y Guatemala y cuyas municipalidades realizan tareas similares (sobre todo en lo que respecta a provisión de infraestructura física) tienen niveles de ingreso superiores.

Por otra parte, destaca que algunas municipalidades están recolectando sumas importantes por concepto de multas e intereses relacionados con el pago de impuestos y tasas. Por ejemplo, en el cantón de Alajuela, este monto representó en 2005 casi un 10% del ingreso total del municipio. No obstante, en varias otras municipalidades del país dicho ingreso es insignificante, lo cual sugiere que no todas tienen un mismo nivel de desarrollo institucional en el área de gestión de cobro.

**Cuadro N°. 7.4**  
**Costa Rica: Estructura de los ingresos de las municipalidades**  
**(\$ US por habitante y porcentaje), 2005**

Clasificación	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Otros ingresos	Ingresos por endeudamiento	Ingresos Totales
<b>Pequeño</b>	\$18.42 (29.58%)	\$9.78 (15.70%)	\$32.70 (52.52%)	\$1.33 (2.14%)	\$0.04 (0.06%)	\$62.27 (100.00%)
<b>Mediano</b>	\$21.99 (49.64%)	\$10.61 (23.96%)	\$8.38 (18.91%)	\$2.70 (6.09%)	\$0.62 (1.40%)	\$44.29 (100.00%)
<b>Grande</b>	\$31.37 (51.08%)	\$18.44 (30.03%)	\$6.15 (10.01%)	\$4.80 (7.82%)	\$0.65 (1.05%)	\$61.41 (100.00%)
<b>Promedio</b>	\$23.15 (43.60%)	\$12.16 (22.91%)	\$14.50 (27.32%)	\$2.80 (5.28%)	\$0.47 (0.88%)	\$53.09 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

### 7.3.2 Egresos municipales

Destaca que las municipalidades de la muestra de Costa Rica tienen los niveles más altos de la región de gasto en remuneraciones y el segundo nivel más alto de gasto en compra de bienes y servicios. No obstante, en inversión en activos fijos se ven niveles considerablemente superiores en países como El Salvador y Guatemala, sobre todo en las municipalidades de tamaño pequeño y mediano. Esto está relacionado

en buena medida con la disponibilidad de una mayor cantidad de transferencias del gobierno central en estos países, sobre todo pues estos fondos se deben destinarse en buena parte a este tipo de inversión. En suma, los niveles de inversión en activo fijo en Costa Rica podrían fácilmente superar a los observados en otros países de la región, si se cumpliera con el mandato constitucional relacionado con los porcentajes del presupuesto nacional que deben ser transferidos a las municipalidades.

**Cuadro N°. 7.5**  
**Costa Rica: Estructura de los Egresos municipales**  
**(\$US por habitante y porcentaje), 2005**

Clasificación	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales	Inversión en activos fijos <sup>14</sup>
Pequeño	\$16.80 (29.63%)	\$33.85 (59.69%)	\$2.08 (3.66%)	\$3.97 (7.01%)	\$56.70 (100.00%)	\$29.87 (52.68%)
Mediano	\$15.66 (35.58%)	\$22.66 (51.50%)	\$1.14 (2.59%)	\$4.54 (10.33%)	\$44.00 (100.00%)	\$13.93 (31.66%)
Grande	\$25.67 (44.24%)	\$22.71 (39.15%)	\$1.56 (2.69%)	\$8.08 (13.92%)	\$58.01 (100.00%)	\$11.99 (20.67%)
Promedio	\$18.24 (36.02%)	\$25.72 (50.79%)	\$1.49 (2.94%)	\$5.19 (10.25%)	\$50.65 (100.00%)	\$17.84 (35.22%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

14. Para las municipalidades de Costa Rica, la inversión en activos fijos forma parte de los gastos por remuneraciones y compra de bienes y servicios. Para su cálculo aproximado, se contabilizaron los fondos destinados a los programas de Inversión y Partidas Específicas en las municipalidades.

### 7.3.3 Otros resultados financieros

En el cuadro 7.7, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para derivar una idea general del estado de las finanzas municipales en Costa Rica, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

#### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De

esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%. En el caso de Costa Rica, hay un alto nivel de autosuficiencia, lo cual responde a mayor capacidad de las municipalidades de Costa Rica para generar ingresos propios. No obstante, como se mencionó, mayores montos por transferencias del gobierno central podría ayudar a incrementar la inversión municipal en activos fijos y servicios.

**Cuadro N°. 7.6**  
**Costa Rica: Ingresos y egresos municipales per cápita 2005**

Categoría	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$29.53	\$62.27	\$56.70	\$5.04	\$5.57
Mediano	\$35.29	\$44.29	\$44.00	\$9.70	\$0.29
Grande	\$54.62	\$61.41	\$58.01	\$14.51	\$3.40
Promedio	\$38.11	\$53.09	\$50.65	\$9.52	\$2.43

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

**Cuadro N°. 7.7**  
**Costa Rica: Situación Financiera Municipal 2005\***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	47.30%	122.14%	\$6.59
Mediano	76.34%	131.52%	\$9.80
Grande	84.71%	142.09%	\$14.51
Promedio	70.32%	131.37%	\$10.00

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

\*Ver también Cuadro No. 7.6, para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

## Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo. Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda. En el caso de Costa Rica, se observan los resultados más positivos de la región; por ejemplo, sólo dos municipalidades no tienen niveles de liquidez mayores al 100%. No obstante, debido a que las transferencias del gobierno central son relativamente bajas, el ahorro corriente debe ser utilizado en buena medida para llegar a los niveles actuales de inversión en activo fijo, la cual es menor que en otros países de la región.

## Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incrementos en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades

con ahorro corriente negativo. En general, la situación puede verse como positiva, tomando en cuenta que sólo dos municipalidades de las analizadas no disponen de ahorro corriente positivo, el cual genera la base de la flexibilidad.

## 7.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con la flexibilidad, la buena organización y la buena utilización de los recursos. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a la gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 7.8**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 7.9**  
**Costa Rica: Promedios cualitativos en gestión administrativa**  
**y tributaria municipal (Calificación del 1 al 4)**  
**2005**

Concepto	Grandes	Mediano	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	2.48	2.00	1.80	2.06
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	2.25	2.25	2.12	2.22
Presupuesto	3.10	2.85	2.92	2.92
Tesorería	1.80	1.40	1.27	1.46
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	2.30	2.16	1.79	2.09
Cuenta Corriente	2.20	2.03	1.50	1.92
Sistema de Cobro	1.77	1.20	1.11	1.30

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

#### 7.4.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos suficientes, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos municipales.

Según se muestra en el cuadro, las municipalidades evaluadas, sobre todo las más pequeñas, aún tienen carencias relevantes en este eje. Por una parte, se observa que todas las municipalidades de la muestra tienen una organización formal que se aplica mediante un organigrama y que todas las municipalidades tienen plan de desarrollo municipal. Sin embargo, destaca que en más de la mitad de los ayuntamientos no se cuenta con un procedimiento formal para la contratación de personal, una situación que es particularmente acentuada en los municipios de menor tamaño. Igualmente, en las entrevistas con funcionarios del gobierno central y organizaciones relacionadas al sector municipal, se mencionó el bajo nivel de formación de los recursos humanos como un problema relevante. Esto va

de la mano con una considerable falta de programas de capacitación del personal. Para superar estos problemas, se viene implementando desde el año 2002 la Ley de la Carrera administrativa que se aprobó en 1998.

#### 7.4.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación óptima de los ingresos y egresos. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

##### Contabilidad

En este eje, se cuenta el menos con los estándares mínimos de funcionamiento, lo que se refleja en las calificación promedio de 2.22 (Regular). En particular, el 90.48% de los ayuntamientos evaluados sí cuenta con un sistema formal y mecanizado de manejo de la contabilidad. Sin embargo, esto no evita que un 48% de estas municipalidades mantengan la contabilidad con un mes o más de atraso. En general, como se

puede ver en los resultados por tipo de municipio, estos faltantes se dan por igual en municipalidades grandes, medianas y pequeñas.

### Presupuesto

El Capítulo IV del Código Municipal costarricense regula el sistema de presupuesto municipal. De acuerdo al Art. 91, las municipalidades son responsables de la elaboración del presupuesto ordinario basado en la técnica presupuestaria y contable establecida por la Contraloría General de la República, ello en armonía con la Ley General de la Administración Financiera y de Presupuestos Públicos. Además, el artículo 91 impone a los municipios que el presupuesto debe incluir los ingresos y egresos probables, manteniendo el equilibrio en el sentido que el presupuesto no debe superar los ingresos.

Debido a este marco de exigencias, se nota el promedio general de 2.92 (Bueno), el cual difiere poco entre las diferentes categorías de municipalidades. Así, por ejemplo, un 85.12% de las municipalidades evaluadas tienen un sistema mecanizado de gestión presupuestaria y en un 100% de ellas, todo gasto se autoriza sólo si existe la partida y el monto presupuestario requerido.

### Tesorería

Esta es la variable del eje de la gestión financiera que presenta un mayor grado de debilidad, con una calificación de 1.46 (Deficiente) para todos los municipios, siendo las municipalidades grandes las que tienen una mayor calificación de 1.80 (Deficiente), de 1.40 (Muy Deficiente) para las medianas y 1.27 (Muy deficiente) para las pequeñas. Destaca que ninguna de las municipalidades evaluadas tiene política o sistema de planificación de manejo de caja ni un mínimo de caja establecido. Asimismo, contrario a la contabilidad y el presupuesto, en donde se mantienen sistemas mecanizados en la gran mayoría

de las municipalidades, un 47% de las municipalidades evaluadas no cuenta con mecanismo tal en el área de tesorería.

### 7.4.3 Administración tributaria

#### Catastro

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es lo fundamental para la generación de los fondos propios. En el caso de las municipalidades costarricenses evaluadas, se observan deficiencias importantes, que se dan independientemente del tamaño del ayuntamiento. Así pues, la calificación promedio es de 2.09 (Regular), con una calificación de 1.79 (Deficiente) en los ayuntamientos pequeños. Por ejemplo, sólo un tercio de las municipalidades evaluadas tiene un sistema mecanizado de actualización y ninguna de las municipalidades tiene un nivel de actualización del catastro de más de un 68%.

Respecto de esta variable, se identifica la necesidad de dar mantenimiento y actualización a la base tributaria. El sistema de catastro municipal se viene mejorando desde 1999 con el apoyo del IFAM y más recientemente con un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo, en opinión de funcionarios municipales entrevistados, no se ha aprovechado este recurso adecuadamente.

#### Cuenta Corriente

Este eje muestra una tendencia similar al eje del Catastro, con un promedio general de 1.92 (Deficiente) ya que hay carencias que afectan a todas las categorías de municipalidades. No obstante, se dan de forma más sistemática en las municipalidades pequeñas y medianas, que obtienen 1.20 (Muy deficiente) 1.11 (Muy deficiente). De esta forma, por ejemplo, en más de un 95% de las municipalidades analizadas no se cuenta con un sistema de cuenta corriente actualizado y mecanizado y en un 28.57% de los

casos, no se cuenta con ningún tipo de fiscalización tributaria. Dicha tendencia se puede deber en parte a la dependencia de esta función con la del Catastro.

## Sistema de Cobro

El puntaje promedio de 1.30 en este eje evidencia las carencias considerables que se observan. Por ejemplo, un 85.17% de las municipalidades evaluadas no emite avisos de cobro y ninguna de ellas tiene un proceso sistemático de depuración de la mora. Por esta razón, es común encontrar en municipalidades de las diferentes categorías altos niveles de cuentas por cobrar atrasadas. En general, la morosidad en las municipalidades evaluadas representa aproximadamente un 30% de los ingresos anuales totales.

### 7.4.4 Gestión de servicios

En este eje, se aprecia que la mayoría de municipalidades evaluadas han utilizado la modalidad de coparticipación privada para la prestación de servicios. De este grupo, la gran mayoría reporta haber experimentado beneficios tales como incremento de los ingresos o reducción de costos. Además, en un 72% de los casos, se procede a llevar a cabo un estudio técnico de factibilidad previo a la contratación del servicio.

## 7.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

El objetivo de este apartado es analizar las tendencias del gasto público centralizado que se destina al financiamiento del desarrollo local, mediante el estudio del caso de la inversión pública centralizada en áreas que corresponden directamente a competencias de las municipalidades y/o en áreas que son complementarias a estas competencias. Lastimosamente en el caso de Costa Rica, no fue posible obtener información

cuantitativa sobre estos montos, por lo que el análisis queda a nivel descriptivo.

En el caso de las inversiones en el sector hídrico, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados cubre aproximadamente el 50% del país; también intervienen en la prestación del acueducto, las Asociaciones Administradoras de Acueductos (ASADAS) que son asociaciones comunales que administran casi el 40% de los acueductos y por último un 10% es administrado por las municipalidades.

La inversión social es focalizada por varios entes como el IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social), el Ministerio de la Vivienda, la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF), que no realizan sus actuaciones a través de los gobiernos locales. Por último, está la Comisión Nacional de Emergencias la cual realiza inversiones en todo el país, dependiendo de los desastres naturales que se presenten.

## 7.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

A nivel nacional, destaca que Costa Rica tiene el Índice de Descentralización Fiscal más bajo de todos los países evaluados. Esto se debe al bajo nivel de fondos que reciben las municipalidades por parte del gobierno central. En este respecto, destaca que a pesar de existir una disposición constitucional para que se destine un monto determinado del presupuesto nacional a las municipalidades, dicho mandato no ha podido ser cumplido debido a la falta de aprobación de la legislación complementaria correspondiente, o sea, por falta de voluntad política. Adicionalmente, para los dineros que sí se transfieren, especialmente los de la Ley 8114, los entrevistados a nivel municipal reportaron retrasos e incumplimientos. Además del incumplimiento de la transferencia constitucional, la situación financiera municipal se complica aún más por el

hecho de que los gobiernos locales no tienen potestad para crear y modificar sus impuestos, y a su vez, el proceso de modificación de las tasas por servicios provistos es lento y limitante. Un ejemplo claro es el atraso en la modernización de las leyes municipales para el cobro de las patentes, o sea, el impuesto sobre la actividad económica.

A nivel local, los obstáculos enfrentados por las municipalidades costarricenses comienzan por las deficiencias en la gestión de los recursos humanos. En particular, es previsible que cualquier esfuerzo por mejorar la gestión financiera y tributaria va a tener limitaciones si el personal de las municipalidades tienen poca capacitación y no han sido contratados en base a mecanismos sistematizados. Asimismo, debe tomarse en consideración que dichas carencias se dan, a pesar de que existe una Ley de Carrera Administrativa, que busca precisamente fortalecer la base de capital humano de los gobiernos locales.

En el eje de gestión financiera, se observó un nivel relativamente aceptable de avance en la gestión del presupuesto y la contabilidad, sobre todo relacionado con los mandatos legales correspondientes y el nivel alto de mecanización de los sistemas. Esto contrasta con el manejo de la tesorería, en donde se notaron deficiencias en la gestión del flujo de caja que afectan a la totalidad de municipalidades evaluadas.

Finalmente, incluso en comparación con los otros países de este estudio, las municipalidades costarricenses muestran considerables deficiencias en la administración tributaria. En particular, destacan las carencias en el manejo de Catastro, el cual tiene un bajo nivel de actualización de la base impositiva y de mecanización, a pesar de existir una iniciativa en el IFAM y otra a través de un programa apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para superar esta situación. Además, incluso cuando se cuenta con un catastro actualizado, se tien-

de a subvalorar las propiedades y existen tasas por patentes que redundan en un nivel de cobro ineficiente. Aunado a esto, se encuentran sistemas de cobro poco desarrollados y que por lo general, no facilitan el pago al contribuyente. Esto redundará en niveles muy altos de morosidad, que representan aproximadamente el 30% del total de ingresos anuales.

### Análisis comparativo

Por una parte, destaca que Costa Rica es el país de la región con mayores niveles de generación de ingreso propio por habitante; así pues, las municipalidades estudiadas recaudan en promedio \$38.11 por habitante. No obstante, una vez que se toma en cuenta el producto interno bruto (PIB) por habitante, se observa que otros países logran recaudar una proporción considerablemente mayor del producto interno bruto. En particular, en Nicaragua, la recaudación de ingreso propio equivale aproximadamente al 1.34% del PIB, mientras que en Costa Rica, el monto recaudado representa apenas el 0.77%. Esto demuestra que hay mucho que avanzar mediante el establecimiento de medidas en áreas tales como el incremento de la recaudación por el impuesto de bienes inmuebles y la gestión del cobro en general.

Por otra parte, también destaca que las transferencias del gobierno central en Costa Rica sólo son menores en Panamá, donde hay un sistema bastante limitado. Además, cuando se pondera este monto en función del nivel de ingreso, se observa que apenas representa un 0.29% del PIB. Esto contrasta significativamente con los montos registrados en otros países; por ejemplo, en El Salvador las transferencias equivalen al 1.61% del PIB, mientras que en Nicaragua equivalen al 2.68%. Esto ilustra claramente los efectos negativos de los vacíos institucionales que han limitado significativamente la transferencia de recursos financieros a los gobiernos locales.

Adicionalmente, se observa que tres países de la región superan a Costa Rica en la inversión en activo fijo por habitante por parte de los gobiernos locales. Una vez que se toma en cuenta el ingreso per cápita de los diferentes países, sólo Panamá aparece con montos inferiores a Costa Rica en este rubro. Dado que las municipalidades que tienden a recibir mayores montos per cápita de transferencias son a la vez las que más tienden a invertir en activos fijos, esto sugiere que con un aumento en las transferencias del gobierno central a las municipalidades se podría lograr a su vez un aumento proporcional de la inversión en activo fijo.

Finalmente, resulta interesante que en varios de los apartados contemplados en la evaluación cualitativa, Costa Rica es superada por buena parte de los países de la región. Por ejemplo, las municipalidades costarricenses tienen la calificación más baja en el apartado de sistemas de cobro y la segunda peor en el de tesorería. Tomando en cuenta que la generación de ingresos propios es comparativamente alta, lo cual ofrece mayores posibilidades de inversión en el fortalecimiento organizacional, esto sugiere que las deficiencias encontradas están más ligadas a la falta de iniciativas de alcance nacional para mejorar la gestión de los gobiernos locales.

## Recomendaciones

A fin de lograr una gestión financiera municipal más efectiva, resaltan dos grandes medidas de política pública orientadas a fortalecer la suficiencia financiera municipal. Primero, se debe procurar la aprobación de la Ley de Competencias Municipales, la cual representaría un primer paso para cumplir el mandato constitucional relacionado con las transferencias del gobierno central a las municipalidades. Además, se debe abogar por mecanismos más expeditos y menos limitantes de aprobación de los aumentos en las tasas cobradas por los ayuntamientos por la prestación de servicios. Esto último debe es-

tar orientado a que las tasas que se cobran sean más proporcionales a los niveles de ingresos de los contribuyentes. Además, se deben llevar a cabo iniciativas que permita una valoración más acertada de las propiedades, a fin de mejorar la recaudación vía el impuesto a los bienes inmuebles. Por último, es esencial modernizar las leyes municipales de patentes, y fortalecer institucionalmente a las municipalidades para su cobro.

No obstante, también hay amplio espacio para desarrollar iniciativas para mejorar la gestión a nivel local, las cuales pueden ampliar considerablemente la capacidad de las municipalidades de generar recursos y utilizarlos de forma eficaz. Primero, la gran tarea por realizar a nivel local es mejorar sustancialmente el nivel de actualización del catastro nacional. Para ello, es crucial reforzar los esfuerzos realizados por el IFAM y el BID para mejorar el nivel de actualización del catastro nacional, ya que a pasar de varios años de estas iniciativas, aún se nota un nivel de atraso, incluso en comparación a varios de los otros países estudiados. Paralelamente, se deben llevar a cabo esfuerzos palpables para lograr que la implementación de la Carrera Administrativa logre un mayor fortalecimiento del recurso humano de las municipalidades, sobre todo a través del establecimiento de programas de capacitación y la creación de mecanismos robustos para la contratación. Asimismo, se debe apoyar fuertemente a las municipalidades para mejorar sustancialmente las carencias en el área de gestión de la tesorería, en donde se encuentran aspectos que reflejan niveles de planificación y sistematización prácticamente inexistentes. Finalmente, es urgente promover todas las medidas necesarias a fin de reducir el nivel de morosidad en las municipalidades. Como parte de este esfuerzo, se debe asegurar que toda municipalidad cuente con sistemas para que se identifique rápidamente a los contribuyentes morosos y que se tomen las medidas necesarias para el cobro de forma expedita y efectiva.

## CAPÍTULO OCHO

### PANAMA



#### 8.1 CONTEXTO NACIONAL

La República de Panamá está localizada en el área más angosta del Istmo Centroamericano, conectando a Norte y Sur América. Su población en el año 2005, según datos de Estadística y Censo de la Contraloría de Panamá, fue de 3,228,186 habitantes. Su extensión territorial comprende un área total de 75,517 km<sup>2</sup>, lo que representa una densidad de población igual a 42.7 habitantes por km<sup>2</sup>.

La división política administrativa divide al país en 9 provincias subdivididas en 75 municipios. Existen asimismo 621 Corregimientos los cuales están representados por un concejal, quien es el jefe político.

La jurisdicción municipal corresponde a un distrito. En cada distrito hay una corporación o Consejo Municipal integrada por los representantes de los corregimientos que componen cada Distrito, elegidos por votación popular. Una vez constituido, el Consejo elige dentro de su seno a su Presidente/a y Vicepresidente/a. Por otra parte, los alcaldes/as son elegidos mediante el voto popular cada 5 años.

#### 8.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 8.2.1 Entorno económico

Según estadísticas del Banco Mundial, el Producto Interno Bruto -PIB-, en millones de dólares en 2005 fue de \$13,940 millones, equivalente

a un PIB per cápita para ese año de \$4,318. La inflación del año 2005 fue de 2.5%.

La relación entre los ingresos y gastos del Gobierno Central y municipal se presentan en el cuadro 8.1, según el cual para el año 2005 la carga tributaria del Gobierno Central fue igual al 15.1 % del PIB, mientras que la carga tributaria municipal llegó al 0.6%. A partir de los datos contenidos en el cuadro 8.1 es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 tuvo un valor de 5.74%. Así pues, detectamos el primer gran obstáculo para la salud de las finanzas municipales, a saber, la baja carga fiscal del país en general y la baja prioridad que tienen los gobiernos locales a la hora de distribuirla.

**Cuadro N°. 8.1**  
**Panamá: información sobre ingresos**  
**y gastos de Gobierno Central y Gobiernos Locales**  
**Millones de dólares, 2005**

Tipo de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria *
Gobierno Central	2104,94	2648.6	15.1%
Gobiernos locales	79.1	161.2	0.6%

*Carga tributaria se mide como la relación de los ingresos tributarios (Gobierno Central y Municipalidades) entre el PIB total del país.*

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas*

### 8.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional, por medio de cuatro ejes fundamentales, que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

En el caso de Panamá, resulta fundamental no sólo evaluar la situación actual, sino que además, tomar en cuenta toda una serie de cambios institucionales que se vienen gestando a raíz del traspaso del Canal transoceánico a Panamá. En particular, es importante notar que este traspaso implica un incremento considerable en el ingreso de divisas y que existen todavía grandes desigualdades entre los diversos grupos sociales. Debido a estas circunstancias, como resultado de un amplio proceso de concertación a nivel nacional, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización se han convertido en dos ejes de suma importancia para asegurar que el actual proceso de crecimiento económico genere beneficios para todos los grupos sociales; la implementación de iniciativas específicas en estos ejes es monitoreada por una comisión de seguimiento de los acuerdos del proceso de concertación. Debido a lo anterior, en esta sección

se indicará el estado basal de la autonomía, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad intermunicipal.

#### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer impuestos.** A pesar de que las municipalidades tienen la potestad de crear impuestos y definir sus montos, en la práctica, las posibilidades de las municipalidades para fortalecer su capacidad tributaria son bajas. Por una parte, las municipalidades no pueden cobrar ningún impuesto que sea similar a algún tributo que ya sea cobrado por el Gobierno Central. Además, si una municipalidad crea un impuesto que antes no existía, el Gobierno Central tiene la potestad de optar por cobrar ese impuesto y añadirlo a sus ingresos. Adicionalmente, las municipalidades panameñas no cobran ni utilizan los réditos del impuesto a los bienes inmuebles, lo cual reduce sustancialmente su capacidad de generar ingresos propios.

**Autonomía para establecer tasas.** El Artículo 229 de la Constitución Política establece que las municipalidades tienen la potestad de establecer las tasas de los servicios públicos que proveen.

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** Los montos, rubros y destinos de los subsidios a los municipios y a los corregimientos son definidos con intervención del Ministerio de Economía y Finanzas, de forma totalmente discrecional. Además, la Contraloría autoriza las decisiones de los Concejos Municipales relacionadas con su ejecución. Además, el dinero que se transfiere a los corregimientos no entra a las arcas municipales, ni su uso es determinado por las autoridades municipales. En esencia, los mecanismos relacionados con la transferencia de fondos del gobierno central limita considerablemente la autonomía municipal.

**Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada.** En cuanto a la participación privada en los servicios públicos, la Constitución de Panamá, autoriza la creación de empresas municipales o mixtas (i.e. de capital municipal y privado) para la provisión de bienes y servicios. De igual forma, los municipios pueden crear empresas mixtas o municipales para la provisión de bienes y servicios, orientadas al desarrollo industrial, agrícola y pecuario. La Ley también faculta al municipio a crear empresas y servicios de utilidad pública, en especial de agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; dichos servicios se pueden prestar de manera directa o mediante concesión.

**Autonomía para la contracción de deuda.** Su uso está regulado por la Ley 106 del 8 de octubre de 1973 modificada por Ley 52 de 1984. Dicha ley determina que los municipios pueden contratar empréstitos con la previa autorización del Órgano Ejecutivo para la creación de empresas municipales o mixtas, para la construcción de obras públicas municipales, servicio social y adquisición de equipo y para organizar o municipalizar servicios. Para contratar los empréstitos, los municipios necesitan, según esta Ley, que las rentas ordinarias no permitan costear el gasto en el que se empleará el empréstito y que el Ministerio de Planificación y Política Económica

emita un concepto favorable con respecto a la inversión.

### **Situación de la suficiencia financiera de los municipios**

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

La suficiencia financiera de las municipalidades panameñas se ve considerablemente limitada por el hecho de que las municipalidades no cobran ni reciben los réditos del impuesto a los bienes inmuebles. Así pues, a pesar de que Panamá tiene un producto interno bruto per cápita similar al de Costa Rica, los ingresos por impuestos de las municipalidades evaluadas en Panamá son menos del 33% de lo recaudado por este rubro por parte de las municipalidades estudiadas en Costa Rica. Además, los impuestos que se cobran tienden a ser regresivos; por ejemplo en el municipio de Panamá, la tasa mensual que paga un restaurante con ingresos anuales de 500,000 balboas es del 0.6% mensual, mientras que un restaurante con ingresos anuales de 20,000 balboas paga un 1% mensual. Asimismo, la determinación de la tasa a pagar es compleja (lo cual facilita la evasión). Por ejemplo, el Sistema Tributario del Municipio de Panamá contiene 140 diferentes tablas para el cobro de impuestos a la actividad económica, construcción y otros tantos; entre ellas se encuentra una que establece tasas para servicios esotéricos. Otro ejemplo interesante es la tabla utilizada para los establecimientos de belleza, para el cual ligeros cambios en el tipo de servicio ofrecido determinan la tasa mensual que pagará el establecimiento (ver Cuadro 8.2).

**Cuadro N°. 8.2**  
**Tasas mensuales para establecimientos de belleza**  
**en el municipio de Panamá (Balboas)**

Tipo de establecimiento	Tasa
Establecimientos que realicen corte de cabello, arreglo de uñas y seteo	10,00
Establecimientos que realicen arreglo de cabello, uñas, tintes, servicio unisex	20,00
Establecimientos que realicen corte y arreglo de cabello, uñas, pies, tratamiento del cabello y tintes	30,00
Establecimientos que realicen arreglo de cabello, uñas, pies, tratamiento del cabello y de la piel	50,00

Fuente: Sistema Tributario del Municipio de Panamá

Así pues, no resulta sorprendente que todos los otros ingresos de las municipalidades de la muestra panameña son más de un 50% menos que lo percibido por las municipalidades costarricenses, sólo por concepto de tasas y venta de servicios. Esto se explica en buena parte los subsidios recibidos para gasto corriente, los cuales suman \$5,022,086 para todas las municipalidades del país. Además, incluso cuando se suman los \$ 15,525,000<sup>15</sup> de subsidios a todos los corregimientos del país, en total los fondos del gobierno central destinados a los gobiernos locales representan apenas una erogación de \$6.36 por habitante. De esta forma, incluso en Costa Rica, un país en donde las transferencias del gobierno central son relativamente bajas, los gobiernos locales reciben sumas proporcionalmente mayores.

No obstante, se esperan cambios considerables que deberán cambiar sustancialmente esta situación en el futuro cercano. Primero, se está discutiendo la transferencia a las municipalidades de un 10% de los ingresos por impuestos que en la actualidad corresponden al gobierno central. En particular, buena parte de estos nuevos ingresos corresponderán al impuesto de bienes inmuebles (actualmente no cobrado por las municipalidades) y por el impuesto de turismo. Además, las transferencias del gobierno central no serán un recurso que se asigne de forma arbitraria, como se hace en la actualidad. De hecho, se espera que uno de los criterios sea la eficacia en la administración tributaria de las alcaldías, lo cual debería contribuir adicionalmente a la suficiencia vía una mayor recaudación de ingresos propios.

15. Los fondos entregados a los Corregimientos, comprenden otro subsidio entregado, no a la autoridad del municipio sino al representante del Corregimiento.

### Situación de la Subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, si se toma en cuenta los montos destinados al desarrollo local por parte del gobierno central que son ejecutados de forma centralizada, queda claro que hay amplia posibilidad para extender el rango de acción de las municipalidades.

No obstante, se espera que con los cambios institucionales en proceso se fortalezca considerablemente el principio de subsidiariedad en Panamá. Específicamente, la reforma constitucional del 2004 trasladó, a grandes rasgos, una serie de competencias a los gobiernos locales; además, se ha establecido un proceso con amplia consulta de diversas fuerzas políticas, sociales y económicas para asegurar que al detallarse más específicamente las competencias a trasladar, se asegure que los gobiernos locales pueden desempeñar a cabalidad sus nuevas responsabilidades. Para ello, se ha estableci-

do un mecanismo de certificación del costo de cada una de las competencias a trasladar; dicho proceso también ha contado con una amplia participación de diversos sectores sociales, tales como las asociaciones gremiales de alcaldes y la Coordinadora Nacional de Representantes (i.e. corregimientos).

### Situación de la solidaridad intermunicipal

En Panamá la asignación de recursos a los gobiernos locales así como las variadas asignaciones de recursos a las municipalidades, se realiza de forma discrecional, lo cual no garantiza que las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales promuevan la equidad intermunicipal. En particular, destaca que Panamá es el único país del estudio en donde no se estipula ningún porcentaje específico a ser distribuido en base a criterios como equidad o nivel de pobreza.

## 8.3. PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio regional, se determinó que dentro de la muestra regional deberían ser analizados 21 municipios de Panamá.

Para la selección de los municipios de la muestra se clasificó el total de municipios panameños en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar aleatoriamente la muestra, tal como se detalla en el cuadro No 8.3.

**Cuadro N°. 8.3**  
**Panamá: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales**

Clasificación	Municipio	POBLACIÓN 2000
Grandes	Panamá	704117
	Los Santos	23611
Medianos	Las Tablas	24203
	La Pintada	23117
	Chepo	35539
	Agua Dulce	39219
	Penonomé	71185
	Santiago	73493
Pequeños	Las Minas	7954
	Pedasi	3605
	Río de Jesús	5235
	San Lorenzo	6483
	Tenosi	9693
	San Francisco	9895
	San Félix	5271
	Montijo	12175
	Pese	12452
	Cañazas	15999
	Ocu	15934
	Nata	17682
	Renacimiento	18084

*Fuente: Datos provistos por Asociación de Municipios de Panamá*

### 8.3.1 Ingresos municipales

Primero, se observa que el ingreso promedio por municipalidad es particularmente bajo; de hecho se registra en Panamá el ingreso por habitante del respectivo municipio más bajo de todos los países de la muestra. Esto se debe a dos razones principales, falta relativa de ingresos propios y niveles de transferencias mínimos de parte del gobierno central. Respecto a lo primero, basta comparar la muestra de Panamá con la muestra en Costa Rica, un país en donde las transferencias del gobierno central también son relativamente bajas y con ingreso per cápita si-

milar. Mientras que en promedio los ingresos propios municipales no superan los \$20 por habitante en Panamá, en Costa Rica éstos llegan a aproximadamente \$49 por habitante. Además, en Panamá, el gobierno reparte en transferencias a las alcaldías \$5.022.086; con dicha suma el máximo posible de transferencia por habitante no llega a los \$2. Incluso si se suman los montos distribuidos a los corregimientos, el monto total destinado a los gobiernos locales no supera los \$5 por habitante. En otras palabras, las transferencias están muy lejos siquiera de ayudar a las alcaldías a llegar al nivel de provisión de servicios provisto en otros países del estudio.

**Cuadro N°. 8.4**  
**Panamá: Estructura de los Ingresos Municipales**  
**(en \$US y porcentajes) - 2005**

Categoría	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Otros ingresos	Ingresos por endeudamiento	Ingresos Totales
Pequeño	\$6.45 (41.86%)	\$1.87 (12.16%)	\$5.33 (34.58%)	\$1.76 (11.40%)	\$0.00 (0.00%)	\$15.41 (100.00%)
Mediano	\$10.64 (64.95%)	\$2.97 (18.14%)	\$0.60 (3.64%)	\$2.17 (13.27%)	\$0.00 (0.00%)	\$16.39 (100.00%)
Grande	\$37.83 (44.88%)	\$40.09 (47.56%)	\$0.00 (0.00%)	\$6.38 (7.57%)	\$0.00 (0.00%)	\$84.29 (100.00%)
Promedio	\$9.34 (49.13%)	\$4.06 (21.35%)	\$3.50 (18.39%)	\$2.12 (11.13%)	\$0.00 (0.00%)	\$19.02 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

### 8.3.2 Egresos municipales

Lo más sobresaliente de los datos sobre egresos en las alcaldías de la muestra en Panamá es la baja cantidad de fondos que se destina a la inversión en activos fijos, la cual es la más baja de toda la región. Incluso si se considerara que

aquellos fondos que se clasifican en la categoría de otros egresos en efecto estuvieran utilizados para inversión en activos fijos, el fondo total sería aún bastante reducido. Esto se debe a que, contrario a otros países de la investigación, en Panamá se cuenta con montos muy reducidos de transferencias orientadas a la inversión.

**Cuadro N°. 8.5**  
**Panamá: Estructura de los Egresos Municipales**  
**(en \$US y porcentajes) - 2005**

Clasificación	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión en activos fijos	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales
Pequeño	\$10.59 (72.09%)	\$2.53 (17.21%)	\$0.18 (1.20%)	\$0.00 (0.00%)	\$1.39 (9.49%)	\$14.69 (100.00%)
Mediano	\$9.65 (59.39%)	\$3.48 (21.41%)	\$0.27 (1.67%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.85 (17.52%)	\$16.25 (100.00%)
Grande	\$39.95 (52.89%)	\$12.52 (16.58%)	\$13.34 (17.66%)	\$0.00 (0.00%)	\$9.73 (12.88%)	\$75.54 (100.00%)
Promedio	\$11.67 (64.48%)	\$3.32 (18.34%)	\$0.84 (4.61%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.28 (12.57%)	\$18.11 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otra parte, destaca que en las municipalidades de mayores niveles de ingresos, no aumentan considerablemente la inversión en activos fijos. En cambio, se da un aumento considerable en los montos destinados a remuneraciones (i.e. salarios y otros gastos relacionados con el personal). Los gastos por remuneraciones por habitante son por lo general un 50% menos que en un país de similar ingreso por habitante, como por ejemplo, Costa Rica. En otras palabras, el aumento en los gastos por remuneraciones que se da en las alcaldías que perciben mayores niveles de ingreso estaría orientado a asegurar que se ofrezcan satisfactoriamente los servicios básicos que debe proveer a la ciudadanía.

### 8.3.3 Otros resultados financieros

En el cuadro 8.6, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para de-

rivar una idea general del estado de las finanzas municipales en Panamá, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

#### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%.

En el caso de Panamá, no fue posible determinar con exactitud el nivel de autosuficiencia financiera, ya que en los presupuestos de las

alcaldías, no se especificaban los montos que correspondían a este rubro. No obstante, tomando en cuenta que las transferencias totales a las alcaldías apenas superan los \$5 millones, el nivel de autosuficiencia es prácticamente del

100%. Esto, por su parte, no debe ser visto como una ventaja de los gobiernos locales panameños, ya que los montos por ingresos propios son reducidos.

**Cuadro N°. 8.6**  
**Panamá: Ingresos y egresos municipales per capita, 2005**

Categoría	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$10.08	\$15.41	\$14.69	\$0.04	\$0.72
Mediano	\$15.79	\$16.39	\$16.25	(\$0.14)	\$0.14
Grande	\$84.29	\$84.29	\$75.54	\$22.46	\$8.76
Promedio	\$15.52	\$19.02	\$18.11	\$1.05	\$0.91

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Cuadro N°. 8.7**  
**Panamá: Resultados financieros municipales, 2005\***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	63.29%	100.80%	\$0.32
Mediano	94.30%	98.58%	\$0.17
Grande	100.00%	136.32%	\$22.46
Promedio	75.37%	101.75%	\$1.33

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

\*Ver también Cuadro No. 8.6, para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo.

Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda. En el caso de Panamá, este indicador tuvo

resultados positivos, debido a que una buena parte de las municipalidades lograron niveles de liquidez mayores al 100% y sólo una tuvo un nivel de liquidez menor al 90%. Sin embargo, este resultado debe considerarse a la luz de las grandes limitaciones que enfrentan las municipalidades en Panamá. De hecho, una situación de alta liquidez en una municipalidad puede deberse al hecho de que esa municipalidad debe cumplir sólo unas cuantas funciones. En Panamá, dado el alto nivel de centralización de la actividad estatal, la alta liquidez refleja más el hecho de que las municipalidades no tienen un papel protagónico en este nivel de gobierno.

### **Flexibilidad financiera**

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incrementos en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc. En este estudio, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo. En el caso de Panamá, debido a que varias municipalidades tienen ahorro corriente negativo, observamos niveles de flexibilidad bastante bajos sobre todo para las municipalidades pequeñas y medianas. Además, debe considerarse que al no existir montos significativos de transferencias del gobierno central, la falta de ahorro corriente es una causa primordial de la casi inexistencia de inversión en activo fijo en buena parte de las municipalidades.

## **8.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL**

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio, se determinó que dentro de la muestra regional deberían ser analizados 21 municipios de Panamá.

Para la selección de la muestra se clasificó el total de municipios panameños en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, tal como se detalla en el cuadro No 8.2.

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con sus capacidades institucionales y organizativas. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a la gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 8.8**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 8.9**  
**Panamá: Promedios Cualitativos sobre Gestión Administrativa y Tributaria municipal - 2005**

Concepto	Grandes	Medianos	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	1.80	1.43	1.29	1.36
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	3.25	1.28	1.08	1.25
Presupuesto	3.17	1.93	1.88	1.96
Tesorería	3.40	2.08	1.84	2.00
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	3.50	2.28	2.21	2.30
Cuenta Corriente	3.00	1.19	1.15	1.25
Sistema de Cobro	2.33	1.90	1.56	1.72

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

#### 8.4.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos suficientes, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos. En el caso de Panamá, como se puede ver en el Cuadro 8.8, las puntuaciones son bajas, con un promedio de 1.36 (Muy deficiente); de hecho,

Panamá recibe en este apartado la calificación más baja de toda la región. En particular, se notan deficiencias que incluso en los otros países de este estudio no se observan. Por ejemplo, un 76.19% de los ayuntamientos no tiene un plan de desarrollo municipal, lo cual implica que la gestión financiera muy probablemente se realiza en un horizonte de tiempo corto. Además, ninguna de las municipalidades tiene un mecanismo formal para la contratación de personal, lo cual implica que no hay garantía de contar con

una sólida base de recurso humano (una base fundamental de la buena gestión financiera). Dicha situación es exacerbada por la falta de programas de capacitación, lo cual se da en un 76.10% de las municipalidades evaluadas.

Alrededor de estas observaciones, cabe notar que de las entrevistas realizadas, destaca que hay un alto nivel de rotación de personal a raíz de los cambios de gobierno, lo cual afecta negativamente el aprendizaje organizacional. Además, deben señalarse además otros factores más institucionales que fueron mencionadas en estas entrevistas como limitantes del desempeño administrativo de los gobiernos locales en Panamá, a saber: el fraccionamiento del poder ejecutivo local entre el Concejo y el Alcalde; la falta de claridad en la asignación de funciones a los corregimientos y las juntas vecinales; la ausencia de un mecanismo de gobernabilidad metropolitana; y la falta de claridad entre las responsabilidades municipales y de instituciones centrales.

No obstante, el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales que se vienen desarrollando ofrece grandes posibilidades de cambio en el corto y mediano plazo. Primero que nada, los 30 millones de dólares que se han invertido con el fin de asegurar que las municipalidades estén preparadas para absorber nuevas competencias y gestionar cantidades mayores de dinero es un buen paso. Un elemento importante de lo anterior ha sido fortalecer la capacidad de planificación y administración general de las municipalidades.

Paralelamente, se ha planteado una reforma del régimen municipal; con esta reforma, se han definido lineamientos mucho más claros para elementos tales como la planificación, los procesos de participación ciudadana, los sistemas de presupuestación y compras, y el establecimiento de las tasas municipales. En particular, se espera que el proceso de participación ciudadana sea

fundamental para los procesos de planificación y desarrollo de presupuestos. Además, se estarán destinando 30 millones de dólares adicionales para darle seguimiento a la implementación de los acuerdos del proceso de concertación que están relacionadas con el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Paralelamente, se están gestando cambios significativos en la gestión del recurso humano. Por una parte, con la recientemente aprobada Ley 22, se establecieron mecanismos de contratación y gestión de personal mucho más claros y comprensivos. No obstante, la implementación de dicha ley ha generado una serie de dificultades para las municipalidades. Por una parte, muchas municipalidades no contaban con la suficiente tecnología de información (sobre todo en relación con el acceso al Internet), con lo cual no era posible la correcta aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley 22. Por esta razón, se estableció una moratoria en la aplicación de la ley para las municipalidades que no contaban con la tecnología necesaria. Por otra parte, según los entrevistados, para los procesos de contratación no se diferenció entre gobierno central y gobiernos locales. Esto ha hecho difícil en ciertos casos el ajustar adecuadamente la contratación a la realidad de las municipalidades. No obstante, a pesar de lo anterior, los entrevistados afirman que la ley actual provee un marco mucho más robusto que el existente anteriormente, además de que establece un punto de partida para realizar las mejoras necesarias en el futuro.

#### **8.4.2 Gestión Financiera**

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación óptima de los ingresos y egresos. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

## Contabilidad

Actualmente en Panamá se ha aprobado un sistema de contabilidad gubernamental integral que se aplica en los municipios de Panamá, Colón y San Miguelito. Mientras tanto, el resto de municipalidades sólo maneja una contabilidad presupuestaria básica, lo cual involucra informes mensuales de ejecución de presupuesto y la conciliación de las cuentas bancarias. Así pues, con una calificación promedio de 1.25 (Muy deficiente), Panamá tiene el segundo nivel más bajo de toda la región, superando solamente a Honduras.

La calificación de esta variable fue de 1.25 (Muy deficiente) para todos los municipios y de 3.25 (Muy bueno) en la municipalidad grande de la muestra (Municipio de Panamá), lo cual destaca una brecha de calidad muy elevada de esta última con el resto de las municipalidades. Un problema fundamental parece ser la falta de mecanización del sistema contable, lo cual se da en un 85,17% de las municipalidades evaluadas. No es pues de extrañar que se cuente con muy poca información contable, como se puede notar en el hecho de que en ese mismo porcentaje de municipalidades no se genere ningún tipo de reporte contable, como balance de resultados y flujo de caja. No obstante, la expectativa para este eje también es de cambio considerable; esto implica, por ejemplo, el cambio de la contabilidad de un sistema de costos a un sistema de programas.

## Presupuesto

De nuevo, en este apartado, Panamá tiene el segundo nivel de desempeño más bajo de toda la región. Además, de nuevo encontramos una brecha considerable entre el municipio de Panamá y todas las demás. Se observa un promedio general de 1.96 (Deficiente), sin embargo en el municipio de Panamá tiene un promedio de 3.17

(Muy bueno). Primero que nada, al igual que con la contabilidad, sólo una de las municipalidades basa su presupuesto en un sistema mecanizado. No obstante, sí parece haber cierto nivel de control, ya que se observa que sistemáticamente se realiza el gasto cargado a partidas que fueron previstas, sólo con autoridad de la gerencia. Esto está relacionado con el hecho de que le corresponde a la Contraloría General de Cuentas la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales.

No obstante, el proceso de desarrollo de presupuestos está en proceso de transformación. Por una parte, se estarán incorporando procesos de participación ciudadana; además, por primera vez se introducen mecanismos de control interno, lo cual se logra con el establecimiento de la previamente inexistente figura del auditor interno.

## Tesorería

De nuevo, se puede observar en este componente una gran disparidad entre municipalidades de mayor y menor tamaño. Como un todo el promedio es de 2.00 (Regular), pero el municipio de Panamá tiene un puntaje de 3.40 (Muy bueno). Al igual que con el presupuesto, se observa que sólo dos de las municipalidades estudiadas tienen un sistema mecanizado. Por otra parte, en general, según se deriva de las entrevistas realizadas a nivel municipal, la mayor parte de las políticas y procedimientos que rigen en las municipalidades se conocen sólo de manera verbal; asimismo, la mayor parte de estas políticas y procedimientos han sido creados por la Contraloría General de la República, a quien se le debe consultar sobre cual procedimiento a aplicar en cada caso específico. De esta forma, en dos tercios de las municipalidades estudiadas, el personal afirma que aunque existen políticas de manejo de caja de limitado alcance, éstas ni siquiera se aplican. No obstante, se espera

que con el proceso actual de fortalecimiento de los gobiernos locales haya cambios importantes. Para comenzar, las reformas actuales crean por primera vez la figura del tesorero. Además, tomando en cuenta que se están dando cambios importantes en el gestión presupuestaria y contable y que las municipalidades estarán administrando montos de efectivo mayores, la expectativa es que el eje de gestión de tesorería a nivel municipal también experimente cambios considerables.

### 8.4.3 Administración tributaria

En general, se observa una capacidad muy limitada de las municipalidades evaluadas para recolectar los fondos necesarios para un desempeñar apropiadamente sus funciones. La situación es particularmente problemática en los ayuntamientos de menor tamaño.

#### Catastro

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es lo fundamental para la generación de los fondos propios. En Panamá, los catastros municipales no tienden a manejarse de forma mecanizada, con excepción de la municipalidad de Ciudad de Panamá, la cual posee un registro mecanizado y relativamente bien actualizado. No obstante, existe en marcha actualmente un proceso de desarrollo de un sistema de catastro nacional que se espera se finalice en un período de 4 años. En general se puede concluir que hay espacio para mejorar en este eje; lo cual es evidente al ser 2.30 (Regular) la calificación promedio de esta variable para todos los municipios.

#### Cuenta Corriente

La cuenta corriente trabaja con los insumos provenientes del catastro tributario, lo cual incide en las bajas puntuaciones observadas. En general, de nuevo se observa en Panamá una de las calificaciones más bajas de toda la región,

superada solamente por Honduras. Por otra parte, los municipios grandes muestran una mayor calificación de 3.00 (Muy bueno), mientras que los medianos y pequeños obtuvieron un puntaje menor a 1.20 (Muy deficiente), para un promedio general de 1.25 (Muy deficiente). Sin embargo, destaca que ninguna de las municipalidades tiene un sistema mecanizado de manejo de la cuenta corriente. Así pues, los resultados en Panamá contrastan con los obtenidos por países de menor ingreso per cápita como Nicaragua, en donde al menos la mitad de las municipalidades evaluadas sí maneja un sistema mecanizado.

### Sistema de Cobro

La calificación alcanzada para todos los municipios es de 1.72 (Deficiente) y con calificaciones que decrecen de acuerdo al tamaño de los municipios, aunque de forma menos pronunciada que la mayoría de otros elementos de la gestión financiera y tributaria. Así la calificación del municipio de Panamá fue de 2.33 (Regular), mientras que los medianos fue 1.90 (Deficiente) y los pequeños 1.56 (Deficiente). No obstante, a pesar de que no se proveen facilidades a los contribuyentes para el pago de impuestos y tasas (ej. poder pagar en un banco), sí se observa un incipiente grado de atención a los procesos de cobro de morosidad. Por ejemplo, en 100% de las municipalidades se afirma tener un mecanismo de identificación de la mora y en un 62% se declara utilizar el cobro judicial cuando es necesario. Esto último contrasta con los otros países del estudio, en donde rara vez se reporta el uso de este instrumento legal.

### 8.4.4 Gestión de servicios

Destaca que el uso de sistemas alternativos de prestación de servicios en aras de reducir costos e incrementar ingresos prácticamente, tales como la participación de empresas privadas, no se practica en las municipalidades evaluadas.

Sólo en una de las municipalidades del estudio se detectó la utilización de la modalidad de la contratación privada.

### 8.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

En este apartado se analizan las tendencias del gasto público centralizado que se destina al financiamiento del desarrollo local. Esto se lleva a cabo mediante una aproximación general del monto de los recursos que invierte el Gobierno

Central en áreas directamente relacionadas con las competencias municipales, pero que no pasan en su planificación o ejecución por la administración municipal.

En el caso de Panamá, la inversión centralizada en el desarrollo local se realiza a través de programas específicos que se han creado para fortalecer la inversión en los corregimientos o ayudar a determinadas regiones. En el cuadro siguiente se presenta una estimación de la inversión realizada por el Gobierno Central a través de estos programas.

**Cuadro N°. 8.10**  
**Panamá: Promedios Cualitativos sobre Gestión Administrativa y Tributaria municipal - 2005**

Nombre del programa	Inversión estimada (dólares)
Programa de Desarrollo De Boca del Toro (PDSBOCA).	No disponible
Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (PDSD).	No disponible
Programa de Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT)	No disponible
Programa de Descentralización Predial (PRDESP)	No disponible
Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC)	\$49.680.000.00
Programa de Inversión Local (\$10,000 por Corregimiento PROINO).	\$6.210.000.00
Programa de Obras Comunitarias (PROC).	\$9.315.000.00
<b>Total</b>	<b>\$ 65.205.000.00</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de información recabada en entrevistas con informantes claves de instituciones relacionadas con el desarrollo municipal en Panamá*

De lo anterior se deduce que si el subsidio del gobierno central a 52 municipios en el 2005 fue de \$5,022,086, la inversión realizada por el Estado en los municipios que no pasa por los gobiernos locales representaría más del 1,298%, o sea, esta es la relación más alta detectada en todos los países analizados en este estudio.

## 8.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

El marco institucional que incide en la gestión financiera municipal en Panamá es uno de los más limitantes encontrados en la región. Primero que nada, las municipalidades de Panamá no cobran ni reciben los réditos del impuesto a bienes inmuebles, el cual en varios de los países de este estudio representa un ingreso considerable, sobre todo para las municipalidades medianas y pequeñas. Por otra parte, contrario a El Salvador, en donde tampoco se cuenta con este impuesto, en Panamá, no hay mecanismos complementarios que aseguren la suficiencia financiera de los gobiernos locales.

En particular, el monto de transferencias a los gobiernos locales (incluyendo el dinero transferido a los corregimientos) es el más bajo de todos los países estudiados. Aparte del bajo nivel de transferencias, cabe destacar que el sistema de asignación de fondos no sólo no garantiza que se promueva la solidaridad intermunicipal, sino que además, se abren portillos para la generación de clientelismo. En particular, destaca que Panamá es el único país de toda la muestra que no asigna los fondos que se transfieren a las municipalidades mediante un criterio objetivo. Adicionalmente, dichos subsidios se destinan a cubrir egresos corrientes, lo cual puede estar incidiendo negativamente en el nivel de inversión en activos, el cual es comparativamente bajo.

Adicionalmente, a pesar de que las municipalidades tienen la potestad de crear tributos sin

la aprobación del Poder Legislativo, para todo propósito práctico, dicha potestad es tan limitada, que se terminan recolectando montos por impuestos muy debajo del potencial económico en Panamá.

Finalmente, existe evidencia preliminar pero importante de que el principio de subsidiariedad en Panamá no es implementado para determinar la asignación de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales. Según los datos recogidos, la porción de fondos ejecutados por el gobierno central que están relacionados con las competencias municipales son equivalentes a más de 12 veces lo transferido directamente a los ayuntamientos y corregimientos.

A nivel local, se observan considerables obstáculos para lograr una buena gestión financiera y tributaria. En principio, destaca la casi total falta de planes de desarrollo municipal, lo cual es hoy en día, una característica excepcional a nivel de la región centroamericana. Esto es particularmente relevante, ya que sin una planificación a largo plazo, es poco probable que se estimen bien y de manera estratégica los gastos e ingresos necesarios para una buena gestión a nivel local. Asimismo, se notan problemas significativos en la gestión del recurso humano, evidenciado en la falta de sistemas formales de contratación y de programas de capacitación. Dichas faltantes son relevantes en la gestión financiera y tributaria, para las cuales se requiere mucho aprendizaje organizacional y capacitación continua, sobre todo cuando se quieren integrar mejores sistemas tecnológicos. Todo esto va de la mano del hecho que existe una alta rotación de personal, ligado en buena medida a los ciclos político-electorales.

En el área de gestión financiera, destaca el hecho de que en cada uno de sus componentes, se observa una falta casi total de sistemas mecanizados. Esto resulta en una muy baja generación de información relevante para la toma de

decisiones políticas y administrativas. En particular, se nota en este elemento una gran disparidad entre municipalidades de mayor y menor tamaño.

Finalmente, en el área de administración tributaria, se observan patrones similares a los detectados para la gestión financiera. Específicamente, se nota un muy bajo nivel de sistematización tanto para el manejo del catastro, la cuenta corriente y la depuración de mora. No obstante, existe un proceso nacional de desarrollo de catastro que podría ser extendido más allá de los tres municipios en donde actualmente se implementa.

### **Análisis comparativo**

Panamá presenta los niveles más bajos de ingresos y egresos municipales por habitante en la región.

Un punto de referencia útil en el caso de Panamá es la situación de las municipalidades en Costa Rica, un país con un nivel similar de ingreso por habitante. Así, se observa que el nivel de recolección de impuestos en Costa Rica supera al de Panamá en más de un 200%, mientras que el ingreso por tasas y venta de bienes y servicios es casi tres veces mayor al registrado en Panamá. Paralelamente, se registran en Panamá los niveles más bajos de transferencias del gobierno central de toda la región. Incluso en los otros dos países con los niveles más bajos de transferencias (Honduras y Costa Rica), los niveles son casi cuatro veces más altos que en Panamá. Por esta razón, no es de extrañar que la inversión en activo fijo (la cual normalmente tiende a estar relacionada con los niveles de transferencias del gobierno central) sea la más baja de toda la región. No obstante, se espera que la capacidad de generación de ingreso propio, así como el apoyo del gobierno central se incrementen sustancialmente con las reformas en proceso.

Igualmente, varios componentes de la gestión local están por debajo del estándar regional. En particular, la gestión local en Panamá recibe la puntuación más baja para los componentes de planificación y desarrollo organizacional, presupuesto y manejo de cuenta corriente y la segunda peor en contabilidad. Por ende, aún con la inyección de recursos que se espera con el proceso de reforma, la tarea de fortalecer la capacidad de gestión financiera municipal en Panamá es un reto de grandes dimensiones.

### **Recomendaciones**

Se debe promover que el Impuesto a Bienes Inmuebles sea cobrado y utilizado por las municipalidades. Esto debe ser acompañado de un proceso de simplificación de los impuestos existentes, sobretodo en el impuesto sobre las actividades económicas, a fin de lograr mayor eficiencia en el cobro y minimizar la evasión. Alternativamente, se debe abogar porque de los impuestos existentes que cobra el gobierno central, existan sistemas de coparticipación que aseguren un mayor flujo de ingresos corrientes hacia las municipalidades. Finalmente, es importante incrementar el monto destinado a transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y asignar dichos recursos mediante un mecanismo objetivo que preferiblemente promueva la solidaridad intermunicipal y que se calculen según las necesidades económicas para el cumplimiento de las competencias municipales.

Como parte del proceso de reforma del Estado que experimenta el país en general, se están gestando en la actualidad una serie de propuestas que vendrían a mejorar la situación de las finanzas municipales que revela el diagnóstico actual. A la luz de esto, es vital que las municipalidades panameñas hagan esfuerzos ante las fuerzas políticas y de la sociedad civil, a fin de que las iniciativas actuales puedan continuar independientemente del cambio de administración

que se acerca. En este sentido, es importante que cualquier iniciativa que se vaya desarrollando reciba todo el apoyo necesario para su éxito; de esta forma, se fortalecerá el movimiento necesario para el cumplimiento de cambios más sistemáticos.

Por otra parte, a nivel local, es importante desarrollar un sistema de apoyo para las municipalidades en aras de fortalecer sus procesos de desarrollo organizacional. En particular, dicho sistema debe procurar la generación de planes de desarrollo en cada municipalidad y establecer mecanismos que aseguren el fortalecimiento del recurso humano. Dicho esfuerzo se vería fuertemente complementado por la promulgación de legislación que busque disminuir la rotación de personal (ejemplo una Ley de Carrera Administrativa).

También, es necesario promover una actualización tecnológica y de estructura y funcionamiento organizacional que incida sistemáticamente sobre todas las áreas de la gestión financiera y tributaria, ya que se dan vacíos considerables en este eje que bloquean la provisión de la información necesaria (ejemplo falta de mecanización de la contabilidad, presupuesto y tesorería). Dicha actualización debe ir también de la mano del fortalecimiento del recurso humano.

Adicionalmente, en lo que respecta a la gestión tributaria, es vital fortalecer las iniciativas de alcance nacional para lograr la actualización y mecanización del sistema de catastro. Es también necesario extender dichas iniciativas con el objetivo de desarrollar mejores sistemas de cobro y de gestión de las cuentas morosas.

## CAPÍTULO NUEVE

### REPÚBLICA DOMINICANA



#### 9.1 CONTEXTO NACIONAL

República Dominicana ocupa la parte oriental de la isla Española y es la segunda isla más grande de las Antillas Mayores. Limita al norte con el Océano Atlántico, al sur con el mar caribe o de las Antillas, al este con el Canal de la Mona, el cual la separa de Puerto Rico, y al Oeste con la República de Haití con la cual comparte el territorio de la isla.

Según el Censo del año 2005, la República Dominicana tiene una población de 9.469.601 habitantes con una extensión territorial de 48,422 km<sup>2</sup>, incluyendo el territorio de las islas adyacentes: Saona, Catalina y Catalinita. La densidad poblacional es de 196 habitantes por kilómetro cuadrado y la tasa promedio anual de crecimiento poblacional es de 2%.

En la actualidad, República Dominicana está dividida en 10 regiones y 31 provincias; además, existe el Distrito Nacional, en donde se ubica la capital Santo Domingo. Las provincias, a su vez, se dividen en 154 municipios y en 227 distritos municipales.

Cada provincia tiene un Gobernador nombrado por el ejecutivo y el Distrito Nacional y cada Municipio es gobernado por el Ayuntamiento y un Síndico (i.e. Concejo Municipal y Alcalde). El Gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios está a cargo de un ayuntamiento, el cual es elegido por sufragio popular cada cuatro años. Dichos órganos están compuestos por regidores propietarios y suplentes y el síndico y vice-

síndico. Las candidaturas son propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

Adicionalmente, existen los Distritos Municipales, los cuales permiten la delegación de autoridad y funciones desconcentradas de la municipalidad. Para cada Distrito, existe un órgano encargado de administrar dichas funciones, el cual está compuesto por un director y 3 vocales. Dichos órganos forman parte del ayuntamiento y funcionan con presupuesto que debe ser aprobado por el municipio, pero realizan su labor administrativa de forma independiente.

#### 9.2. ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 9.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Mundial (2007), el PIB de la República Dominicana para el 2006 fue de US \$30,581 millones con una tasa de crecimiento del 9.3% respecto al año anterior.

La relación entre los ingresos y gastos del gobierno central y municipal se presentan en el cuadro 9.1, según el cual para el año 2005, la carga tributaria del Gobierno Central fue igual al 18.56%, mientras que la carga tributaria municipal fue del 0.9%.

**Cuadro N°. 9.1**  
**República Dominicana: información sobre ingresos**  
**y gastos de Gobierno Central y Gobiernos Locales**  
**Millones de dólares, 2005**

Tipos de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria *
Gobierno Central	5,404.57	6,337.79	18.56%.
Gobiernos locales	25.70	278.63	0.09%

*Carga tributaria se mide como la relación de los ingresos tributarios (Gobierno Central y Municipalidades) entre el PIB total del país.  
Fuente: Ministerio de Finanzas*

A partir de los datos contenidos en el cuadro 9.1 es posible estimar el Índice de Descentralización Fiscal (proporción del gasto total de los diferentes niveles de gobierno que corresponde al gasto municipal), el cual para el año 2005 fue de 4.21%. En este indicador, sólo Costa Rica tiene un resultado menor que el de la República Dominicana.

### 9.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta, por medio de cuatro ejes fundamentales, una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad territorial.

#### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer impuestos.** El Art. 85 de la Constitución otorga a los ayuntamientos la potestad de establecer los impuestos a cobrar en sus jurisdicciones. No obstante, esto está condicionado a que dichos tributos no coincidan con los impuestos nacionales.

**Autonomía para establecer tasas.** La Constitución también autoriza a los ayuntamientos a establecer y modificar las tasas que cobra por

servicios, permisos y demás. No obstante, se limita el uso de fondos propios, ya que el Banco Central se encarga de firmar todo cheque expedido por las municipalidades.

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** En República Dominicana, se restringe tanto el uso de los fondos que transfiere el gobierno, como los fondos propios. Específicamente, la ley 176-07 define que las municipalidades deben asignar su gasto de la siguiente forma:

- Hasta el veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- Hasta el treinta y un por ciento (31%), para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad.
- Al menos el cuarenta por ciento (40%), para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.

- Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

### **Autonomía para la contratación de deuda.**

La ley 176-07, en consonancia con la Ley de Crédito Público permite a las municipalidades el contraer deuda mediante los siguientes instrumentos: emisión pública de deuda, contratación de préstamos o créditos y conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Sin embargo, para ello, las municipalidades deben demostrar que su presupuesto ha sido aprobado y que cuentan con los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones.

### **Situación de la suficiencia financiera de los municipios**

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. En la práctica, a pesar de existir considerables niveles de transferencias del gobierno central a las municipalidades, el ingreso propio de los gobiernos locales es tan bajo, que se reducen significativamente sus niveles de suficiencia financiera.

Las transferencias financieras del gobierno central a los municipios en el 2004 representaron el 4.8% del presupuesto nacional. El porcentaje a entregar fue incrementado en el 2005 al 8% y en el 2006 al 10%; sin embargo, en la práctica la entrega no se da en su totalidad, según se explicó en las entrevistas realizadas. Además, el porcentaje a destinar a las municipalidades se calcula en base al presupuesto ordinario. Según los entrevistados, el gobierno central tiende a excluir muchos de sus rubros de egresos de dicho presupuesto, a fin de minimizar el monto de dinero que se transfiere a las municipalidades. De este dinero, se deduce a los ayuntamientos un cinco por ciento (5%) del monto, el cual es destinado al financiamiento de Liga Municipal Dominicana. Además, según los entrevistados, dineros adicionales al 10% establecido por la

Constitución que deben ser entregados a las municipalidades (como en el caso del pago por el uso de suelo por parte de compañías telefónicas) son contados como parte del porcentaje de mandato constitucional.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Liga Municipal Dominicana, el peso relativo de las transferencias en los presupuestos municipales constituyen en promedio un 85%. De esta forma, el nivel de transferencias por habitante está entre los más altos de los países estudiados; no obstante, esto de ningún modo compensa por el bajo monto que ingresa a las municipalidades por concepto de impuestos, tasas y otras fuentes propias de ingresos. En particular, destaca que a pesar de superar a varios de los países de este estudio en su ingreso por habitante, las municipalidades en República Dominicana son las que recaudan menores montos per cápita por concepto de ingresos propios. Esto se debe en buena medida a que los gobiernos locales no cobran ni reciben los fondos generados por impuestos de alto rendimiento, como el impuesto a los bienes inmuebles.

### **Situación de la Subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

En la nueva Ley Municipal 127-07 R. D. se incorpora el principio de Subsidiariedad que dice:

*“Consiste en la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla. El ente de la administración pública más cercano a la población es el idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y función de las competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que el Estado desarrollará acciones tendentes a fortalecer sus capacidades para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de lo(a)s ciudadano(a)s de la gestión pública local”.*

Sin embargo, la aplicación del principio es limitada, debido a que República Dominicana conserva una elevada concentración de competencias en el gobierno nacional, como se refleja, por ejemplo, en el bajo nivel de participación de los gobiernos locales en la ejecución del presupuesto total del Estado. En particular, de acuerdo a las entrevistas realizadas, en las instituciones de carácter nacional existe mucha resistencia a la descentralización de competencias hacia los gobiernos municipales, incluida la descentralización fiscal.

### **Situación de la solidaridad intermunicipal**

El importe de la participación de los municipios y distritos municipales de los ingresos del Estado (contenido en la Ley 166-03) se define en base al número de habitantes por jurisdicción. La participación mensual que le correspon-

de a cada municipio en ningún caso será menor a RD\$500.000.00 (aproximadamente US\$ 14,731.88) y en caso de los Distritos Municipales, la misma no será inferior de RD\$250.000.00 mensuales (aproximadamente US\$ 7,365.94). Dichas cantidades se incrementan anualmente en el mismo porcentaje en que lo hagan los ingresos del Estado.

Así pues, no existe específicamente una disposición para implementar el principio de solidaridad intermunicipal. No obstante, debido a que toda municipalidad recibe una suma mínima independientemente de su tamaño, esto hace que las más pequeñas (y normalmente de menores recursos) reciban en promedio una cantidad de transferencias por habitante más alta que las más grandes (ver cuadro 9.3). Sin embargo, se observan diferencias proporcionales mucho menores que en la mayoría de países cubiertos en este estudio.

### **9.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS**

Durante el proceso de diseño del marco muestral del estudio, se determinó que dentro de la muestra regional deberían ser analizados 25 municipios de República Dominicana.

Para la selección de la muestra se clasificó el total de municipios dominicanos en tres categorías: a) Municipios grandes, más de 80,000 habitantes; b) Municipios medianos, entre 20,000 y 80,000 habitantes, y c) Municipios pequeños, 20,000 habitantes o menos. A partir de esta clasificación, se procedió a seleccionar de forma aleatoria la muestra, tal como se detalla en el cuadro 9.2.

**Cuadro N°. 9.2**  
**República Dominicana: Muestra de municipios del estudio sobre finanzas municipales**

Clasificación	Municipio	POBLACIÓN 2006
Grandes	Los Alcarrizos	166,930
	Villa Alta Gracia	83,144
	Azua	90,416
	Boca Chica	108,340
	Higüey	109,172
	San Pedro	220,753
	La Romana	219,477
	La Vega	227,879
	Santo Domingo Norte	401,581
Medianos	Navarrete	41,967
	Pimentel	23,466
	Sabana Yegua	27,524
	Villa González	28,958
	Altamira	31,431
	Bayaguana	31,438
	Yamasa	34,588
	Yaguata	45,071
Pequeños	Oviedo	3,638
	La Descubierta	6,549
	El Llano	8,427
	El Valle	9,033
	Arenoso	16,353
	Luperón	16,846
	Juan de Herrera	17,577

Fuente: *Elaboración propia con información proporcionada por la Federación Dominicana de Municipios.*

### 9.3.1 Ingresos municipales

Destaca que el promedio de ingresos totales de las municipalidades en República Dominicana es relativamente bajo, sobre todo tomando en cuenta que el PIB per cápita es considerablemente más alto que en países como Nicaragua y Guatemala, en donde los ingresos municipales son mayores. Esto es causado en gran parte por los bajos montos de ingresos propios que se reciben; de hecho, tanto en los rubros de ingresos por impuestos y tasas, derechos y ventas de servicios, República Dominicana tiene los niveles más bajos de toda la región. El hecho que casi el 90% de los ingresos totales municipales corresponden a transferencias demuestra que las municipalidades dominicanas recaudan excesivamente poco.

En este sentido, es interesante comparar a República Dominicana con Guatemala, ya que en este último país, los bajos niveles de ingresos

propios generados por las municipalidades al menos contrastan con los altos niveles de transferencias provistos por el gobierno central, sobre todo a las municipalidades más pequeñas. Por otra parte, destaca que los niveles de ingreso son similares en las municipalidades pequeñas, medianas y grandes. Esto se debe a que las transferencias del gobierno central tienden a ser proporcionalmente similares, independientemente del tamaño del municipio. Esto es problemático, ya que demuestra que municipalidades con diferentes niveles de carencias están recibiendo sumas similares de dinero, lo cual atenta contra la solidaridad intermunicipal. Finalmente, un factor a considerar (sobre todo a la hora de plantear mecanismos para superar el problema de la falta de generación de ingresos propios) es que un alto porcentaje de las municipalidades del país tienen menos de 20,000 habitantes, lo cual dificulta el lograr las ventajas de escala necesarias para establecer una plataforma organizacional y administrativa eficaz.

**Cuadro N°. 9.3**  
**República Dominicana: Estructura de Ingresos Municipales**  
**(\$ US por habitante y porcentajes), 2005**

Clasificación	Impuestos, tasas, derechos y venta de servicios <sup>16</sup>	Transferencias	Ingresos por endeudamiento	Otros ingresos	Ingresos Totales
Pequeño	\$1.30 3.16%	\$37.17 (90.40%)	ND	\$2.65 (6.45%)	\$41.12 (100.00%)
Mediano	\$0.88 2.39%	\$31.94 (87.05%)	ND	\$3.88 (10.56%)	\$36.69 (100.00%)
Grande	\$2.77 7.33%	\$33.34 (88.18%)	ND	\$1.70 (4.50%)	\$37.81 (100.00%)
Promedio	\$1.69 4.40%	\$34.12 (88.59%)	ND	\$2.70 (7.01%)	\$38.51 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

16. Según las estimaciones de presupuestos de 2005, en donde sí se detallan los montos de impuestos y tasas, derechos y venta de servicios por separado, se observa que, por lo general, los impuestos conforman alrededor de un 75% de este rubro.

### 9.3.2 Egresos municipales

En cuanto a los egresos, se observan niveles comparativamente bajos de inversión en activos fijos; de hecho, sólo en Panamá se observan niveles de inversión menores. Por otra parte, los montos destinados a gastos de funcionamiento

son relativamente similares a países con niveles comparables de ingreso per cápita, como El Salvador. Esto sugiere que para que se dé un mayor nivel de inversión en activos fijos, se requiere fundamentalmente la generación de mayores ingresos, sobre todo ingresos propios.

**Cuadro N°. 9.4**  
**República Dominicana: Estructura de Egresos Municipales**  
**(\$ US por habitante y porcentajes), 2005**

Clasificación	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión en activos fijos	Servicio de la deuda	Otros egresos	Ingresos Totales
<b>Pequeño</b>	\$10.62 (27.04%)	\$13.15 (33.47%)	\$14.46 (36.80%)	\$ - (0.00%)	\$1.06 (2.69%)	\$39.29 (100.00%)
<b>Mediano</b>	\$7.19 (21.08%)	\$11.66 (34.17%)	\$13.71 (40.20%)	\$ - (0.00%)	\$1.55 (4.55%)	\$34.11 (100.00%)
<b>Grande</b>	\$7.33 (19.88%)	\$13.46 (36.48%)	\$15.39 (41.72%)	\$ - (0.00%)	\$0.71 (1.91%)	\$36.88 (100.00%)
<b>Promedio</b>	\$8.34 (22.69%)	\$12.78 (34.77%)	\$14.55 (39.59%)	\$ - (0.00%)	\$1.09 (2.96%)	\$36.77 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

Por otra parte, los gastos corrientes o remuneraciones por habitante, aunque no están entre los más altos de la región, tampoco se ubican en el extremo contrario. Por ende, los problemas de gestión a nivel local no sólo están relacionados con falta de recursos, sino que además con falta de iniciativas para el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

### 9.3.3 Otros resultados financieros

#### Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera de los municipios se puede determinar mediante la proporción de los ingresos generados por la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De

esta forma se determina el nivel de dependencia de los gobiernos locales a los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%.

Como se observa en el Cuadro 9.6, en el caso de República Dominicana se da un caso extremo de dependencia de las municipalidades a las transferencias del gobierno central. De ahí, la necesidad de iniciativas sustanciales tanto a nivel de normativa como de mejoramiento de la administración y recaudación tributaria a nivel local para el fortalecimiento de las haciendas municipales.

**Cuadro N°. 9.5**  
**República Dominicana: Ingresos y egresos per capita municipales, 2005**

Clasificación	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Pequeño	\$1.30	\$41.12	\$39.29	\$(22.48)	\$1.83
Mediano	\$0.88	\$36.69	\$34.11	\$(17.97)	\$2.58
Grande	\$2.77	\$37.81	\$36.88	\$(18.02)	\$0.93
Promedio	\$1.69	\$38.51	\$36.77	\$(19.43)	\$1.74

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

**Cuadro N°. 9.6**  
**República Dominicana: Situación financiera municipal, 2005 \***

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño	3.13%	5.51%	\$ -
Mediano	2.38%	4.35%	\$ -
Grande	6.51%	12.23%	\$ -
Total	4.11%	7.56%	\$ -

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República.

\*Ver también Cuadro No. 9.5 para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo. Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda. En el caso de los municipios dominicanos, debido a la falta casi total de ingresos propios, los niveles de liquidez son sustancialmente bajos, afectando de manera similar a municipalidades de todos los tamaños.

### Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, situaciones de emergencia, desaceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo. En el caso de la República Dominicana, ninguna de las municipalidades en la muestra tuvo niveles de ahorro corriente positivo, por lo cual ninguna

dispone de flexibilidad. De nuevo, esto muestra claramente la urgente necesidad de que los ayuntamientos puedan incrementar su capacidad legal y de gestión para la generación de ingresos propios.

#### **9.4 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL**

El desempeño financiero de las municipalidades está relacionado con sus capacidades institucionales y organizativas. En el presente estudio, este desempeño ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a la gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 9.7**  
**Nivel de desarrollo de gestión**  
**según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 9.8**  
**República Dominicana: Promedios cualitativos**  
**sobre gestión administrativa y tributaria municipal, 2005**

Concepto	Grandes	Medianos	Pequeños	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	2.62	1.75	1.18	1.88
<b>Gestión Financiera</b>				
Contabilidad	3.61	3.06	2.47	3.07
Presupuesto	2.94	2.83	2.54	2.78
Tesorería	2.18	1.78	1.45	1.82
<b>Administración Tributaria</b>				
Catastro	3.56	2.09	1.38	2.03
Cuenta Corriente	1.22	1.21	0.62	1.03
Sistema de Cobro	1.59	1.38	1.12	1.37

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

#### 9.4.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento y los recursos humanos adecuados, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos. En República Dominicana, la calificación promedio de 1.88 (Deficiente) obtenido por las municipalidades evaluadas apunta hacia las considerables carencias que se dan en este eje de la gestión. En particular, esta situación es más pronunciada en las municipalidades de menor tamaño, las cuales muestran una calificación de 1.18 (Muy deficiente).

Estos resultados están relacionados con la falta de planeamiento a largo plazo, que se observa en el hecho de que un 56.52% de los ayuntamientos evaluados no tienen un plan de desarrollo. Esta situación se da en municipios tanto grandes como medianos y pequeños. Además, se notan importantes problemas en los procesos de desarrollo organizacional; por ejemplo,

60.87% de las municipalidades evaluadas no tienen un sistema formal para la contratación de personal y 52.17% no ofrecen capacitación a sus funcionarios. De esta forma, es de esperar que los problemas encontrados limiten la capacidad financiera y tributaria, al igual que cualquier esfuerzo específico que se realice por fortalecerla.

#### 9.4.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación óptima de los ingresos y egresos. Dentro de este eje, se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

##### Contabilidad

En cuanto al régimen de contabilidad, la Ley 176-07 enuncia que el Tesorero (jefe financiero) es responsable de llevar al día la contabilidad de las operaciones de acuerdo a las disposiciones legales y tiene que rendir informe permanente de

su actividad contable al Síndico. Adicionalmente, existe la figura de contralor municipal, el cual está encargado de realizar una labor de control interno. Paralelamente, el contador municipal debe velar porque se cumpla con los requisitos de control externo, lo cual incluye el elaborar y remitir semanalmente un estado de caja a la Cámara de Cuentas, al Contralor, al Auditor General de la República y al Síndico Municipal. Como resultado de dichos requisitos, se observa que las calificaciones obtenidas en este eje son relativamente buenas, con un promedio general de 3.61 (Excelente).

Incluso las municipalidades más pequeñas logran una calificación relativamente buena de 2.47 (Regular). Así, por ejemplo, se encontró que en 60.87% de las municipalidades evaluadas, existe un sistema mecanizado de contabilidad y se logra una actualización diaria de la misma. Además, en un 47.83% de los casos, los funcionarios entrevistados afirmaron que se utiliza la información generada para rendir cuentas a la población, lo cual por lo general no se encontró en el resto de países del estudio. No obstante, según los entrevistados, a algunas municipalidades les ha sido difícil cumplir con los requisitos establecidos, ya que no cuentan con los recursos necesarios. Ante esta situación, contrario a otros países de la región, no se ha brindado suficiente apoyo, ni el tiempo necesario para que las municipalidades con menos capacidades puedan adaptarse al nuevo sistema.

### Presupuesto

Los consejos municipales son los responsables de estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto, rentas y gastos municipales que para cada ejercicio fiscal elabore el Síndico. El presupuesto municipal definitivamente aprobado se remite copia para su conocimiento a la Cámara de Cuentas, Contraloría General de la República y a la Dirección General de Presupuesto y se debe rendir informe a la Cámara de Cuentas y

a la Contraloría General de la República sobre los ingresos y egresos del ayuntamiento, como instituciones encargadas de acuerdo a sus atribuciones legales, de revisar, aprobar, fiscalizar y verificar el debido ingreso e inversión de los fondos de los municipios.

Dichas medidas de control están relacionadas con una calificación relativamente buena en este componente en las municipalidades. Específicamente, se observa un promedio general de 2.94 (Bueno) y las calificaciones por categoría de municipio van de 2.94 (Bueno) en las más grandes a 2.54 (Bueno) en las más pequeñas. De esta forma, por ejemplo, un 60.87% de los ayuntamientos tienen un sistema mecanizado de gestión presupuestaria y el 100% de los ellos autoriza los gastos sólo si existen las partidas y los montos presupuestarios requeridos.

### Tesorería

Esta es la variable que presenta más debilidad de la administración financiera propiamente dicha, con una calificación global de 1.82 (Deficiente). Además, se observan diferencias importantes entre municipalidades de distintos tamaños; para las grandes la calificación es de 2.18 (Regular), mientras que para las medianas y pequeñas es de 1.78 (Deficiente) y 1.45 (Muy deficiente) respectivamente. En particular, destaca que en un 95.65% de los ayuntamientos evaluados, no existe ningún tipo de procedimiento o política para el manejo de caja y ninguno de éstos tiene procesos de planificación para este propósito.

#### 9.4.3 Administración tributaria

En general, se observan calificaciones muy bajas en los componentes de este eje, lo cual incide en los bajos niveles de generación propias de ingresos de las municipalidades evaluadas. En general, esta tendencia se observa independientemente del tamaño del ayuntamiento.

## Catastro

Un catastro de calidad que cubra toda la base tributaria es fundamental para la generación de los fondos propios. En este componente, sólo las municipalidades de mayor tamaño logran niveles satisfactorios de desempeño con un promedio 3.56 (Excelente). En cambio, en las municipalidades medianas y grandes los problemas son considerables; por ejemplo, un 26.06% del total de la muestra no mantiene catastro en formato alguno. Además, sólo un 30.43% de los ayuntamientos mantiene un nivel de actualización igual o mayor al 68%.

## Cuenta Corriente

La cuenta corriente trabaja con los insumos provenientes del catastro tributario, por lo cual no es de extrañar el bajo promedio de 1.03 obtenido en este componente. Sin embargo, a diferencia de lo observado para el catastro, en este caso, las deficiencias afectan a ayuntamientos grandes, medianos y pequeños por igual (i.e. las calificaciones fueron de 1.22, 1.21 y 0.62 respectivamente).

## Sistema de Cobro

La situación de este eje en República Dominicana es crítico; sin excepción, todas las categorías de municipalidades tienen niveles deficientes o muy deficientes, siendo el promedio de 1.37 (Muy deficiente). Tan problemática es la situación que la gran mayoría de las municipalidades no cumple ni siquiera con los estándares básicos en cuanto a identificación de contribuyentes morosos y la respectiva comunicación de los retrasos en los pagos. En este sentido, sin embargo, es importante recalcar que al no haber un marco legal que permita el cobro de impuestos y tasas redituables, la institucionalidad para que se establezcan sistemas de cobro debidamente estructurados a nivel local se ve fuertemente afectada.

## 9.4.4 Gestión de servicios

En esta sección, se analiza el desempeño de los gobiernos locales de la muestra en áreas de gestión relacionadas con la prestación de servicios de la forma más eficiente posible. Esto implica que al menos no se generen efectos negativos en las finanzas municipales (ej. ahorro corriente negativo). En particular, se evalúa hasta qué punto han incorporado las municipalidades de República Dominicana estrategias propias de las nuevas corrientes de la Nueva Administración Pública, tales como la prestación de servicios a través de terceros.

Por una parte, de las entrevistas con funcionarios de entes relacionados con el acontecer municipal, se desprende que aproximadamente una veintena de municipios grandes y medianos utiliza la modalidad de prestación de servicios con la participación de terceros. Se menciona que se han provisto servicios tales como la recolección y/o disposición final de desechos sólidos, gestión de cobranza, cobro compulsivo y servicios de mercados, mataderos y galleras. Entre los ayuntamientos evaluados, sólo un 30.43% reporta haber utilizado dicho formato; de éstos, todos encontraron algún tipo de beneficio, ya sea de generación de ingresos o reducción de costos. Adicionalmente, en todas estas municipalidades se reporta haber aplicado un estudio de factibilidad para determinar la viabilidad de la contratación.

## 9.5 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Sobre el caso de inversión pública centralizada no fue posible conocer las inversiones directas del gobierno central en los municipios, debido a que no se pudo obtener acceso a las fuentes de información.

## 9.6 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

En general, se observa en República Dominicana un contexto institucional particularmente desafiante para el buen desempeño de las finanzas municipales. Primero, a pesar de que las municipalidades tienen la potestad de establecer sus impuestos, en la práctica, las restricciones existentes para ejercer dicha prerrogativa limitan sustancialmente su utilización. A su vez, las municipalidades no cuentan con ingresos por concepto del impuesto sobre los bienes inmuebles; a pesar de ser este un tributo que normalmente es destinado a las municipalidades y que tiende a ser particularmente importante.

Aunado a esto, los ayuntamientos dominicanos enfrentan restricciones a su autonomía que no se da en ninguno de los países evaluados, como el caso del requisito para que los cheques de pago de las municipalidades sean emitidos por el Banco Central. Además, a pesar de la existencia de un mandato constitucional que asigna un 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades, las transferencias realizadas no necesariamente cumplen con dicho mandato, pero sobretodo no compensan el bajo nivel de ingresos auto-generados. Adicionalmente, estas transferencias son distribuidas sin ningún tipo de criterio de solidaridad intermunicipal, lo cual tiene como resultado que los niveles por habitante de las transferencias sean relativamente similares en jurisdicciones con niveles dispares de desarrollo socioeconómico. En este respecto, también existen lineamientos muy específicos sobre cómo se deben utilizar las transferencias, limitando más aún el margen de maniobra financiera de los ayuntamientos.

Por otra parte, en lo que respecta a la gestión a nivel local, se observa que la gestión financiera y tributaria en las municipalidades de República Dominicana se ve condicionada por sus limitaciones en áreas tan vitales del desarrollo orga-

nizacional como el planeamiento a largo plazo y los procesos relacionados con el fortalecimiento del recurso humano. No obstante, debido a que en áreas como el presupuesto y la contabilidad se han establecido requisitos estandarizados para todas las municipalidades que son monitoreados por entes como la Contraloría, se logran calificaciones relativamente buenas. En este sentido, sin embargo, contrasta el resultado obtenido en la gestión de la Tesorería, la cual es una de las más débiles de este estudio.

Por otra parte, la gestión tributaria es la más notable debilidad detectada, lo cual se explica en gran medida por el fuerte rezago de las municipalidades dominicanas en sus prácticas de gestión de cobro y al hecho de que no existen suficientes impuestos de alto rendimiento asignados a los gobiernos locales. Finalmente, sí se nota un uso incipiente y aparentemente exitoso de estrategias innovadoras para la provisión de servicios públicos, sobre todo la provisión de estos a través de empresas privadas.

### Análisis comparativo

Lo que inicialmente destaca es que la República Dominicana es el país de la región con menor generación de recursos propios, con apenas \$1.69 por habitante. Esto representa apenas un 0.08% del producto interno bruto (PIB), mientras que en países como El Salvador y Nicaragua, la generación de ingreso propio asciende a 0.52% y 1.34% respectivamente. Esto está estrechamente relacionado con el hecho de que, contrario a países como Nicaragua y Costa Rica, las municipalidades de República Dominicana no disponen de tributos rentables que se puedan cobrar eficazmente a escala municipal. Asimismo, demuestra que uno de los mayores desafíos de los municipios dominicanos es fortalecer su cultura organizacional y capacidades de gestión de cobro.

Adicionalmente, en los otros países de la región

donde se observan niveles de generación de ingreso propio bajo como en el caso de República Dominicana, estos tienden a ser compensados hasta cierto punto por transferencias del gobierno central relativamente altos. Por ejemplo, El Salvador y Guatemala las transferencias del gobierno central ascienden a \$43.23 y \$76.84 por habitante, lo cual representa en términos del PIB un 1.61% y 2.97%, respectivamente; mientras que en República Dominicana, las transferencias son de \$34.14 por habitante. En esta línea, no es de extrañar que la República Dominicana tenga uno de los niveles más bajos de la región en inversión en activos fijos, con \$14.55 por habitante. Sólo es superada por Honduras, un país de mucho menor nivel de producción por habitante, en donde se las municipalidades invierten en activo fijo \$9.99 por habitante.

Finalmente, y como se mencionó anteriormente, República Dominicana es el país de la región con las peores calificaciones en el área de gestión tributaria a nivel municipal. En particular, recibe la calificación más baja para la cuenta corriente y tiene la segunda peor para catastro y sistemas de cobro. Esto es de esperar, tomando en cuenta que las potestades tributarias de los ayuntamientos dominicanos son bastante limitadas.

### **Recomendaciones**

Es necesario incrementar las potestades tributarias de los ayuntamientos. En este aspecto, otorgar a las municipalidades el derecho a acceder a los fondos generados por el impuesto a bienes inmuebles es una prioridad.

Asimismo, es imprescindible reformar el esquema de asignación de las transferencias del gobierno central a los ayuntamientos, sobre todo en aras de lograr un mayor nivel de solidaridad intermunicipal. Para ello, se puede incrementar el porcentaje de dichos fondos que se asigna con criterios tales como el índice de pobreza por

municipio. Ligado a esto, se debe asegurar el cumplimiento de parte del gobierno central con la transferencia pronta y completa de los fondos asignados a los ayuntamientos, de acuerdo a lo que estipula la legislación.

También es requerido desarrollar iniciativas a nivel nacional, con particular énfasis en los ayuntamientos de menores recursos, que se orienten a fortalecer la capacidad de planeamiento y desarrollo organizacional de los ayuntamientos y fortalecer la gestión financiera municipal, con especial énfasis en el manejo de las Tesorerías.

Como último punto, resulta imprescindible potenciar las capacidades institucionales de las municipalidades para la recolección de impuestos y cobro de tasas, sobre todo con miras a que estén preparadas para que se les asigne el cobro de impuestos y tasas más redituables. Para ello, es fundamental fortalecer los esfuerzos existentes por actualizar el catastro y mejorar los sistemas de cobro a nivel local. Además, una opción que podría ser muy provechosa, sobre todo considerando el alto número de municipalidades en jurisdicciones de menos de 20,000 habitantes, es promover la creación de oficinas de gestión financiera y cobro mancomunadas; de esta forma, se lograrían ventajas de escala que facilitarían el desarrollar la capacidad de gestión necesaria para incrementar los ingresos municipales.

## Conclusiones y recomendaciones generales del estudio

El gran desafío que se deriva de esta investigación es la de promover que los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe cuenten con las fuentes de ingreso y las capacidades de gestión suficientes que les permitan cumplir sus competencias con niveles altos de calidad. Para ello, es importante que las condiciones institucionales ofrecidas por el Estado realmente faciliten y fortalezcan el quehacer local.

Dentro del contexto de la Región, la Fundación DEMUCA considera que un proceso de fortalecimiento institucional local es integral, si se contempla el cumplimiento de las siguientes tres condiciones principales.

La primera es la definición de un marco legal que delimite las atribuciones propias de los municipios confiriéndoles competencias sobre los principales asuntos que inciden o afectan sus ámbitos territoriales. En este sentido, dichas competencias deben ser suficientemente significativas para permitirles desenvolverse como verdaderas instancias democráticas de gobierno y de administración local, pero siempre en un marco de coordinación y cooperación con las demás instituciones del Estado.

El marco legal competencial debe venir acompañado de una estructura de financiación que brinde a los gobiernos locales los recursos económicos necesarios para cumplir adecuadamente sus potestades, responsabilidades y deberes. Preferiblemente, los esquemas de financiación deberán basarse en una política de gestión te-

rritorial descentralizada con criterios y objetivos de suficiencia de medios. Dicha política potencia las capacidades de todos los municipios para cumplir propiamente sus competencias y obligaciones, promoviendo así una mayor equidad social y económica entre los territorios.

La última condición es el mejoramiento de la gestión técnica y administrativa municipal en todos sus ámbitos competenciales de actuación. La modernización de las formas y métodos de gestión y gobierno de los municipios es un aspecto básico en todo proceso de fortalecimiento institucional, ya que potencia la calidad y cantidad de los bienes y servicios que brindan los gobiernos locales a su ciudadanía, además de mejorar sus capacidades de adaptación ante las necesidades cambiantes en el territorio.

A continuación se expondrán, siguiendo el anterior esquema, algunas de las condiciones institucionales requeridas para el fortalecimiento de las finanzas municipales que fueron identificadas por medio de la investigación.

Como primer punto, es esencial que en todos los países de la Región se adopte como política de Estado el derecho de todas y todos los ciudadanos al acceso de un conjunto de bienes y servicios municipales. Dicho derecho deberá ser igualitario para toda la ciudadanía sin importar su lugar de residencia, género, grupo cultural, etc.

El cumplimiento de la anterior política de Estado conlleva, como paso inicial, a que en todos los

países se realice un estudio para definir la cantidad y calidad de recursos económicos y humanos requeridos por los gobiernos locales para cumplir con las competencias y potestades que les han sido asignadas. Dicho análisis deberá ponderar también los niveles de calidad mínimos aceptados en la prestación de dichos bienes y servicios locales. Ya con esta información, es posible que el Estado cumpla el principio de suficiencia financiera, o sea, asegurar que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el efectivo desarrollo de sus funciones.

Los montos de las transferencias que reciben las municipalidades y sus potestades para cobrar impuestos, tasas y cuotas deberán ser valorados según las necesidades económicas reales de los gobiernos locales para cumplir sus competencias. Esto sería un paso adelante hacia una mayor eficiencia en la gestión y utilización de los recursos públicos con base en criterios objetivos.

Dichas políticas fiscales deberán también incorporar criterios de solidaridad intermunicipal, ya que como se mencionó anteriormente, el Estado debe asegurar a todos los ciudadanos la prestación de un conjunto de bienes y servicios municipales con ciertos niveles de calidad. El reto radica en que al no estar equitativamente repartida (desde un punto de vista geográfico y social) la actividad económica y riqueza al interno de los países, se crean brechas importantes entre las posibilidades recaudatorias de los municipios. Como respuesta a esta situación es necesario que los gobiernos locales con bases imponibles menores reciban mayores transferencias que aquellas con condiciones más favorables para cumplir sus responsabilidades por medio del cobro de impuestos y tasas locales.

Así pues, los resultados del presente estudio demostraron la necesidad de fortalecer los mecanismos y montos tanto de las transferencias a las municipales como de sus ingresos por

concepto de impuestos y tasas; todo ponderado según los recursos necesarios para el debido cumplimiento de sus competencias.

En cuanto a las transferencias, se debe procurar que en todos los países no sólo haya porcentajes fijos del presupuesto nacional destinados a las municipalidades, sino que además, haya mayor flexibilidad para utilizar dichos fondos, de forma tal que ni se afecte negativamente la inversión en activos fijos ni se sacrifique el buen funcionamiento de las operaciones de las municipalidades en general. En este sentido, es recomendable considerar el ejemplo de Nicaragua, en donde ciertas municipalidades que tienen mayores debilidades institucionales están autorizadas para destinar porcentajes mayores de sus transferencias para cubrir sus gastos de funcionamiento. Además, se debe tomar en cuenta la posibilidad de utilizar estas transferencias como un mecanismo para mejorar la gestión a nivel local. Para ello, es esencial que los montos de las transferencias estén ligados al esfuerzo fiscal de las municipalidades según los niveles de riqueza del municipio; la experiencia nicaragüense en este aspecto también ha demostrado ser bastante exitosa.

Además de las transferencias, es igualmente primordial fortalecer las capacidades institucionales, legales y administrativas de las municipalidades para el cobro de impuestos y tasas locales.

En esta línea, es necesario que a nivel regional todos los ayuntamientos cobren el impuesto sobre los bienes inmuebles, ya que este impuesto tiene la ventaja de cobrarse sobre la riqueza y no sobre el consumo, y además, tiene la potencialidad de ser una fuente importante de recursos para las municipalidades. El eficaz cobro de este impuesto depende de que las municipalidades posean catastros completos y capacidades organizativas para mantenerlos al día, y además, que los valores del suelo estén actualizados constantemente.

Como demostró el estudio, la mejora en la recaudación del impuesto sobre las actividades económicas también es una prioridad. Para el cobro eficiente y eficaz de este impuesto es indispensable que sea calculado con base al nivel de ingresos (o utilidades) de las actividades económicas; lo cual conlleva eliminar la práctica común de la cuota fija según el tipo de actividad. Asimismo, las exoneraciones a este impuesto brindadas por ley deberán ser restringidas lo más posible, ya que en la actualidad son muchas las actividades económicas que no pagan tributos locales. Como último punto, la mejora en la gestión de cobro de este impuesto depende en gran medida en la dotación de mayores potestades jurídicas y capacidades administrativas a las municipalidades para que fortalezcan su gestión de cobro por medio de la verificación y estudio técnico de las declaraciones de ingresos que le son presentadas. Para ello, puede resultar muy ventajoso la firma de convenios con los bancos y ministerios de hacienda y tributación.

Otra fuente básica de ingresos municipales son los permisos y licencias de construcción. Como primer criterio, los montos recaudados por dichas licencias deberán ser buscar ser suficientes para fortalecer las capacidades municipales de ordenación y control territorial a mediano y largo plazo. O sea, el departamento de construcción municipal (o similar) no solamente debe velar porque las nuevas edificaciones cumplan unos criterios y parámetros constructivos básicos, sino que también deben promover la gestión y planificación del territorio con una visión de futuro. Asimismo, las licencias de construcción también deberán incorporar en sus montos los costos que asumirán los gobiernos locales en el corto, mediano y largo plazo por concepto de la infraestructura y servicios públicos que las nuevas edificaciones y sus habitantes requieren.

En cuanto a las tasas, el estudio comprobó que los gobiernos locales sí poseen las potestades para crearlas, pero normalmente tienen limitacio-

nes para cambiar sus montos. Dicha situación conlleva a que normalmente las tasas cobradas están por debajo de los recursos necesarios para brindar el servicio con la cobertura y calidad deseada. Así pues, los esfuerzos deben concentrarse en brindar las facilidades jurídicas y organizativas a las municipalidades para que puedan mantener las tasas actualizadas.

El endeudamiento es otra de las variables analizadas en la investigación que arrojó resultados interesantes para la formulación de políticas públicas. El hecho de que solamente las municipalidades en Guatemala y El Salvador tienden a utilizar esta fuente de recursos hace notar sobre la necesidad de fomentar y potenciar su utilización a nivel regional. Eso sí, debe preverse legislación acompañada de sistemas de auditoría que promueva un mayor endeudamiento municipal de mediano y largo plazo (lo cual no es permitido en muchos países del estudio) bajo criterios de responsabilidad financiera y para proyectos de alto impacto dados sus beneficios económicos y sociales.

Además de las finanzas municipales, el estudio también buscó investigar sobre la utilización de recursos públicos en proyectos e iniciativas del ámbito competencial municipal que son ejecutados por instituciones del gobierno central. A pesar de que la cuantificación de dichos montos resultó bastante difícil y seguramente incompleta, lo que sí se puede deducir con bastante certeza es que en todos los países existe la costumbre de limitar los recursos económicos municipales mediante este mecanismo institucional. Así pues, resulta claro la necesidad de políticas de Estado para definir claramente las competencias de las distintas instituciones públicas, tanto locales como nacionales, y con base en estas distribuir los recursos estatales acordemente y evitando por completo las duplicidades. Si esto no se hace, se mantiene el riesgo de que los fondos públicos destinados al desarrollo local sean utilizados de manera clientelar a través de

instituciones centralizadas, disminuyendo a la vez las posibilidades económicas de los gobiernos locales para gestionar y tener impacto en su territorio.

Con el fin de entender mejor los resultados financieros arrojados, también se investigó sobre el estado de las capacidades organizacionales y administrativas de los gobiernos locales.

Un primer paso para mejorar la gestión financiera y tributaria de los gobiernos locales es llevar a cabo iniciativas para fortalecer el recurso humano municipal. Dicho esfuerzo debe incluir la promulgación y efectiva implementación de leyes orientadas a reducir la rotación, la pérdida de la memoria organizacional, fortalecer la capacitación, y en general, mejorar la gestión del personal por medio de un sistema robusto de carrera administrativa municipal. Según la experiencia internacional, la puesta en marcha de un sistema de servicio civil debe venir acompañada de apoyo económico y técnico para agilizar el proceso.

De manera paralela, es esencial que todo gobierno local cuente con capacidades e instrumentos de planificación, los cuales sirven de guía para la ejecución financiera, limitando así la discrecionalidad en el gasto. En cuanto al sistema de planificación, este debe de estar compuesto preferiblemente por tres instrumentos, los cuales aunque estrechamente entrelazados entre sí, se diferencian por la temporalidad y características de sus objetivos.

El Plan de Desarrollo es el instrumento que brinda la visión estratégica de largo plazo (hasta 10 años). Basado en un diagnóstico en el cual se analizan las fortalezas, realidades y problemáticas del municipio, y luego de un proceso de definición de metas y concertación sobre una visión común, se definen las líneas generales y estratégicas de actuación dentro de un marco de viabilidad y aprovechamiento de los recursos

disponibles. El instrumento para la planificación de mediano plazo es el Plan de Desarrollo Municipal. Este documento es producto de un proceso participativo durante el cual se analizan los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Local y se definen los proyectos municipales y planes de inversiones a ejecutar durante los siguientes tres a cuatro años, tomando en cuenta criterios como la prioridad de la temática, el nivel y número de pobladores beneficiados y la viabilidad técnica y financiera. Al ya tener identificados los proyectos específicos a ejecutar en los próximos años, es imprescindible contar con un instrumento que contenga la programación desglosada y presupuestada de las distintas actividades que se deberán realizar en el corto plazo para el cumplimiento de estos. En el Plan Anual Operativo se toma en cuenta las proyecciones de los ingresos municipales, y basándose en las directrices planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal, se presupuesta y programa acordeamente.

De forma transversal, existen también tres factores los cuales son de especial relevancia para la eficacia de los procesos de planificación municipal. El primero de estos es la participación, tanto de autoridades municipales como de representantes de la sociedad civil y del sector productivo en los procesos de planificación. La importancia de la participación de autoridades municipales radica en que además de conocer muy bien las realidades del municipio, estos serán en gran medida los encargados de implementar, evaluar y darle seguimiento a los proyectos y acciones programadas. Así pues, de su entendimiento y apropiación de lo planificado depende el éxito y cumplimiento de las metas propuestas. En cuanto a la participación ciudadana y empresarial, esta es esencial para la correcta identificación, priorización y definición de las necesidades y proyectos territoriales, y a su vez, promueve la profundización de las prácticas democráticas y el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.

El segundo es la rendición de cuentas, ya que planificar es estéril si no existen los mecanismos adecuados que velen por el cumplimiento de lo planificado. Existe entonces la necesidad de que las municipalidades cuenten con estructuras internas y externas (autoridades municipales y sociedad civil) para el seguimiento, actualización y evaluación de sus planes y proyectos. Del funcionamiento de estas estructuras depende en gran medida la rendición de cuentas municipal. Considerando las dificultades que se encontraron en este estudio para encontrar la información de ingresos e ingresos de las municipalidades en los diferentes países, es importante asegurar que existen mecanismos expeditos mediante los cuales los ciudadanos puedan conocer el detalle de cómo los ayuntamientos están utilizando los recursos que recaudan y si están haciendo esfuerzos concretos por lograr su fortalecimiento organizativo y capacidad de provisión de bienes y servicios. El último elemento es el recurso humano. Al ser la planificación un proceso continuo y en ciertos aspectos técnico, es imprescindible que las municipalidades cuenten con personal calificado, y con la disponibilidad de tiempo suficiente, para realizar y responsabilizarse de esta función.

El estudio también demuestra que la gestión presupuestaria y contable municipal puede ser mejorada notablemente por medio de iniciativas a nivel nacional de estandarización de lineamientos, lo cual conlleva a recomendar a que este tipo de proyectos sean implementados en los países con peores calificaciones en estos ejes. Adicionalmente, se debe asegurar que los esfuerzos existentes, y los que se desarrollen en el futuro, también procuren mejorar la gestión de tesorería; un área en donde se encuentran niveles aún menores de desempeño que en la gestión contable y presupuestaria. Dicho esfuerzo debe culminar en un uso mucho más difundido de la información producida en ambas áreas, sobre todo en aras de fomentar la rendición de cuentas.

Como último punto, uno de los mayores desafíos identificados es el del fortalecimiento de las capacidades organizativas y administrativas municipales de gestión de cobro. En todos los países de la región esta área demostró grandes debilidades, las cuales podrán ser superadas, entre otros elementos, por medio de políticas que faciliten el pago de los recibos municipales, por ejemplo, a través del sistema bancario e Internet. Asimismo, es necesario que las municipalidades mejoren sus sistemas de cobro administrativo, y sobretudo el judicial, ya que los niveles de morosidad identificados fueron bastante altos en toda la región. Para ello, es también indispensable la aprobación de nueva legislación que fortalezca el régimen sancionatorio hacia los usuarios morosos.

Dados los retos económicos y administrativos que demostraron experimentar individualmente un alto porcentaje de municipalidades en la región, el asociacionismo municipal es una de las principales estrategias principales a promover para el fortalecimiento de las finanzas municipales. La experiencia de la Fundación DEMUCA ha demostrado que la creación y puesta en marcha de oficinas intermunicipales de gestión de cobro, si cuentan con el apoyo político requerido, llevan a un aumento considerable en la recaudación de los impuestos y tasas municipales. Asimismo, tienen una ventaja y valor agregado adicional para las autoridades municipales, ya que al redirigir la gestión del cobro de tributos hacia una entidad supramunicipal, esto les mitiga la presión política que normalmente les genera el tema fiscal.



## BIBLIOGRAFÍA

Alfaro Villegas, Gabriela et al. 2006. La heterogeneidad estructural y la dinámica laboral en El Salvador. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2007. Ley 8100. <http://www.asamblea.go.cr/ley/ley8100.htm> (Accedida 29 de diciembre de 2007).

Baiocchi, Gianpaolo. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Banco Central de Honduras. 2006. Boletín Estadístico Volumen LVI, Número 01. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras.

Banco Mundial. 2008. Quick Query selected from World Development Indicators. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135> (Accedida el 6 de enero de 2008).

Brett, Edward. 2006. *Institutions, Organisations, and Development Management*. Development Management (DV 406). London, Reino Unido. 3 de octubre de 2006.

Contrato operativo No 5: Proyecto de Planificación Municipal e Intermunicipal. 2007. Diagnóstico participativo sobre el estado actual de la Planificación Municipal e Intermunicipal en 100 Municipios Mancomunados. Ciudad de Guatemala: Municipios Democráticos.

Encyclopedia Británica. 2007. El Salvador. <http://www.britannica.com/> (Accedida 4 de enero de 2008).

Espitia Avilés, Gonzalo. 2004. *Descentralización Fiscal en Centroamérica: Un estudio comparativo*. San Salvador: Conferencia Centroamérica de Descentralización del Estado y Desarrollo local (CONFEDLCA).

Gobierno de Nicaragua. 2001. Mapa de pobreza Extrema de Nicaragua. <http://www.inec.gob.ni/Pobreza/publicacion/mapapobreza2001.pdf> (accesado el 9 de noviembre de 2008).

Groves, Sanford M.; Nollenberger, Karl; Valente, Maureen Godsey. 2003. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington D.C.: International City/County Management Association.

Manning, N. 2002 "The new public management in developing countries" en C. Kirkpatrick y otros, *Handbook on development policy and management*, Cheltenham, UK

Ostrom, E et al. 1993. "Polycentric institutional arrangements" en *Institutional incentives and sustainable development*, Boulder, Westview

Piffano, Horacio L. 1999. *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*. Buenos Aires: CEDI.

Programa de Simplificación de Trámites. 2008. <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7794.PDF> (Accesada el 7 de enero de 2008).

Prud'homme, Remy. 1995. The Dangers of Decentralization. The World Bank Research Observer. Vol. 10 No. 2: 201-20.

Secretaria de Finanzas de Honduras. 2007. Informe de liquidación ejercicio fiscal 2006. Tegucigalpa: Secretaria de Finanzas de Honduras.

Secretaria de Gobernación y Justicia de Honduras. 2005. Liquidaciones municipales año 2005. Tegucigalpa: Secretaria de Gobernación y Justicia de Honduras

Willis, Eliza; Garman, Christopher; Haggard, Stephan. 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. Latin American Research Review Vol. 34, No.1: 7-56.

## ACRÓNIMOS

Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

Asociaciones Administradoras de Acueductos (ASADAS)

Consejo Nacional de Vialidad CONAVI

Desarrollo Rural en la región central (PRODAP II)

Desarrollo Rural para las poblaciones del nororiente (PRODERNOR)

Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF)

Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)

Fondo de Desarrollo Guatemalteco para la Vivienda. (FOGUAVI)

Fondo de Indígena Guatemalteco (FODIGUA)

Fondo de Inversión Social (FIS)

Fondo de Inversión Social (FIS)

Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FDSC)

Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

Fondo Nacional para la Paz. (FONAPAZ)

Fondo para el Desarrollo del Agro (FONAGRO)

Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES)

Fondo para el Desarrollo Vial. (COVIAL)

Fondo Social de Emergencia (FISE)

Fondo Social para el Desarrollo Local (FISDL)

Fondo Social Suplementario (FSS)

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

Instituto de Desarrollo Rural (IDR)

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos (INEC)

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Ministerio de Educación (MINED)

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos naturales Renovables (MARN)

Ministerio de Obras Públicas (MOP)

Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

Política de Desarrollo Local (PDL)

Producto Interno Bruto (PIB)

Programa Ambiental de El Salvador (PAES)

Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (PROARES).

Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE).

Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PATDEL).

Programa de Desarrollo Comunitario ((PRODEC)

Programa de Desarrollo De Boca del Toro (PDSBOCA)

Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (PDSD)

Programa de Descentralización Predial (PRDESP)

Programa de Electrificación Rural (PROERES)

Programa de Infraestructura en Educación (PROESCUELA)

Programa de Infraestructura en Salud (PROSALUD).

Programa de Inversión Local (PROINO)

Programa de Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT)

Programa de Obras Comunitarias (PROC)

Programa de reconstrucción y modernización rural (PROMODER)

Programa Nacional de Agua Potable en Escuelas Rurales para El Salvador (PRONAES).

Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil (PROJUVENTUD)

Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN)

Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS)

Secretaria de Agricultura y Ganadería (SAG),

Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Sistema de Recaudación (SIREC)

Tecnología de Información y Comunicaciones (TIC)

Unidades de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM)

## ANEXO

### EVALUACIÓN UTILIZADA PARA EL ANÁLISIS CUALITATIVO

#### Desarrollo Organizacional

##### Planificación municipal

1. No se cuenta con un plan de desarrollo municipal.
2. Se cuenta con un plan de desarrollo municipal.
3. La municipalidad cuenta con Planes Operativos anuales, derivados del plan de desarrollo municipal.
4. La planificación municipal está coordinada con el plan de desarrollo nacional o regional.

##### Organización

1. No se cuenta con una estructura de Organización formal.
2. Se cuenta con una estructura de Organización formal expresada en un organigrama que se aplica.
3. 2 y se cuenta con un Manual de Organización que se aplica.
4. 3 y se cuenta con un Manual de Descripción y perfil de los puestos, que se aplica plenamente.

#### Registros del personal

1. No se cuenta con expediente de personal de cada empleado y los únicos registros están relacionados con planillas de pago u otros.
2. Además de los registros de planillas se cuenta con expediente de personal de cada empleado.
3. En el expediente de personal se llevan todos los registros importantes relacionados con el empleado.
4. El expediente de personal incorpora los re-

gistros que califican el desempeño, las capacitaciones y demás créditos., que son utilizados para la promoción de los empleados.

#### Contratación de personal

1. La contratación de nuevo personal, se hace de acuerdo al perfil del puesto que se va a llenar pero no se sigue un proceso institucionalmente establecido.
2. Existe un proceso de selección, contratación e inducción de personal que generalmente se aplica por la instancia responsable de contratar el personal.
3. Existe un proceso institucional de selección, contratación e inducción y/o de entrenamiento del nuevo personal que se incorpora y que es aplicado por la instancia responsable de contratar al personal.
4. Además de que existe un proceso de contratación institucional de contratación, existe un escalafón de personal, que es aplicado a todos los empleados.

#### Capacitación de personal

1. No existen un programa de capacitación del personal.
2. Existen un programa parcial de capacitación de personal que atiende necesidades puntuales de las Unidades operadoras.
3. Existe un programa anual de capacitación de personal, que parte de la evaluación de personal y de atender la demanda de las Unidades administrativas y operativas.
4. Los resultados del programa de capacitación son insumos utilizados para la promoción del personal.

## Contabilidad

### Funcionamiento del sistema contable

1. Actualizado con atraso de más de un mes.
2. Actualizado con atraso de un mes.
3. Actualizado con una semana de atraso.
4. Actualizado al día de ayer.

### Información contable incluida

1. No se genera información para la toma de decisiones.
2. Se genera Balance.
3. Balance y Estado de Resultados.
4. Balance, Estado de Resultados, y Flujo de Caja y cualquier otro informe requerido.

### Públicos que reciben información contable

1. Jefe Financiero, Gerente y/o Alcalde.
2. Los anteriores y el Concejo Municipal.
3. Los anteriores y para instituciones del Gobierno Central u otras.
4. Los anteriores y para rendimiento de cuentas a la población.

## Presupuesto

### Destino y uso de la información

1. Para la formulación del presupuesto únicamente se toma en cuenta una variación de los montos del año anterior sin considerar nuevos proyectos.
2. Para el presupuesto se tienen en cuenta las actividades del año anterior más las nuevas que se financian con el incremento de ingresos previsible.
3. Para la formulación del presupuesto se parte de reconocer las actividades que se quieren conservar y los proyectos que se quieren incorporar.
4. La planificación estratégica sirve de base para la elaboración del presupuesto de la municipalidad.

### Formulación del presupuesto

1. Mismo presupuesto que el año anterior.
2. Mismo presupuesto que el año anterior más el factor de inflación.
3. Mismo que el año anterior mas un porcentaje determinado por las autoridades.
4. Sistema estadístico para las proyecciones.

### Tipo de presupuesto

1. Tradicional.
2. Por área de gestión.
3. Por programas.
4. Por centro de costos.

### Mecanismo de ejecución del gasto

1. Se ejecuta los gastos sin tener en cuenta el presupuesto.
2. Se ejecuta el gasto cargado a partidas que fueron previstas pero sin importar montos ni saldos.
3. Se ejecuta el gasto cargado a partidas que fueron previstas pero solo con autoridad de gerencia.
4. El gasto se autoriza si existe la partida y el monto presupuestario requerido.

### Ejecución y control presupuestario

1. No se elabora informe de ejecución.
2. Se elabora informe de ejecución mensual y se presentan solicitudes de ajustes presupuestarios.
3. 2 y Se elaboran informe de ejecución anual.
4. 3 y Se realiza la liquidación presupuestaria.

### Nivel de integración del presupuesto

1. El sistema presupuestario no está mecanizado.
2. El Sistema presupuestario está mecanizado pero no integrado.
3. Si existe un sistema presupuestario mecanizado e integrado a Contabilidad, Compras y Tesorería.
4. Existe un sistema presupuestario mecanizado e integrado a Contabilidad, Compras, Tesorería y Gobierno central.

## Tesorería

### Nivel de mecanización e integración

1. Si existe un sistema de registro no mecanizado.
2. Si existe un sistema de tesorería mecanizado.
3. Si existe un sistema de tesorería, mecanizado e integrado en línea con los bancos con que se trabaja.
- 4- 3 y Si existe un sistema de tesorería, mecanizado e integrado a Contabilidad, Cuenta Corriente y Presupuesto.

### Políticas de control existentes

1. No se dispone de políticas.
2. Sí se dispone de políticas de limitado alcance y no se aplican.
3. Si se dispone de políticas de amplio alcance (por escrito) y se aplican.
4. Si se dispone de políticas que abarca todos los aspectos relevantes y se aplican plenamente (aprobadas por el concejo y es del conocimiento de los interesados).

### Saldos bancarios

1. No se mantienen saldos ni se consolidan cuentas bancarias para ver disponibilidad real.
2. Sí, pero desactualizado a más de una semana.
3. Sí pero desactualizado a menos de una semana.
4. Sí actualizado al día de hoy.

### Planificación de caja

1. No se planifica la caja.
2. Sí con un mes de anticipación.
3. Sí con más de un mes de anticipación.
4. Si con un año de anticipación.

### Saldo de caja

1. No hay caja mínima establecida.
2. Si hay saldo establecido pero no se toma en consideración para las decisiones de caja

3. Si hay saldo y se toma en consideración para las decisiones de caja.
4. Si hay saldo, se toma en consideración para las decisiones de caja y además se tiene negociado un sobregiro para eventos graves no previstos.

### Sistemas de información

1. No se cuenta con aplicaciones informatizadas para las distintas funciones y subsistemas de finanzas.
2. Se cuenta con aplicaciones informatizadas para las distintas funciones de finanzas, pero estos no están integrados.
3. Se cuenta con aplicaciones informatizadas para las distintas funciones de finanzas y éstas se encuentran parcialmente integradas.
4. Existe un Sistema de Finanzas Integrado en todas sus funciones y subsistemas

## Administración tributaria - catastro

### Cobertura de catastro fiscal de apoyo a los servicios (cobro de tasas)

1. No hay catastro.
2. Actualizado en menos del 68%.
3. Actualizado en un 95%-68%.
4. Actualizado en un 100%-95%.

### Cobertura del catastro fiscal de la actividad económica

1. No hay catastro.
2. Actualizado en menos del 68%.
3. Actualizado en un 95%-68%.
4. Actualizado en un 100%-95%.

### Frecuencia de mantenimiento del catastro

1. No se mantiene.
2. Se hacen actualizaciones una vez al año.
3. Se hacen actualizaciones más de una vez al año.
4. Se hacen actualizaciones más de una vez al año y se actualiza permanentemente de acuerdo a reportes de rutina y utilizando una metodología estándar.

#### Sistema de manejo del catastro

1. Se lleva por medios no sistematizados.
2. Se lleva por medio de Fichas catastrales.
3. Se encuentra mecanizado pero no vinculado con el sistema catastral nacional
4. Se encuentra mecanizado el Catastro y vinculado con el sistema catastral nacional.

#### **Administración tributaria - cuenta corriente**

##### Sistematización de la cuenta corriente de contribuyentes de tasas

1. Se dispone de una cuenta corriente que no está mecanizada.
2. Se tiene cuenta corriente mecanizada, pero no actualizada.
3. Se tiene cuenta corriente, mecanizada y actualizada.
4. Se tiene cuenta corriente actualizada, mecanizada e integrada con catastro y Tesorería.

##### Sistematización de la cuenta corriente de contribuyentes de impuestos

1. Se dispone de una cuenta corriente que no está mecanizada.
2. Se tiene cuenta corriente mecanizada, pero no actualizada.
3. Se tiene cuenta corriente, mecanizada y actualizada.
4. Se tiene cuenta corriente actualizada, mecanizada e integrada con catastro y Tesorería.

##### Tipo de fiscalización tributaria

1. No se cuenta con un método o sistema de fiscalización tributaria.
2. Se cuenta con un mecanismo incipiente de fiscalización tributaria.
3. Se cuenta con un sistema incipiente que se realiza con los mismos inspectores de catastro y/o Impuestos.
4. El Sistema cuenta con personal especializado y se realiza mediante programación anual.

#### **Administración tributaria - sistema de cobro**

##### Emisión y envío de aviso de cobro de tasas

1. No se emiten avisos de cobro
2. Se emiten avisos de cobro
3. Es distribuido por empleados de la alcaldía
4. Es distribuido por terceros

##### Emisión y envío de aviso de cobro de impuestos

1. No se emiten avisos de cobro
2. Se emiten avisos de cobro
3. Es distribuido por empleados de la alcaldía
4. Es distribuido por terceros

##### Sistema de pago de tasas

1. Contribuyente acude a la alcaldía.
2. Contribuyente acude a Banco o Alcaldía.
3. Los anteriores y se envía cobrador a domicilio.
4. Se cancela conjuntamente con otros servicios como energía Eléctrica y/o Agua y/o Teléfono.

##### Sistema de pago de Impuestos.

1. Contribuyente acude a la alcaldía
2. Contribuyente acude a Banco o Alcaldía.
3. Los anteriores y se envía cobrador a domicilio.
4. Se cancela conjuntamente con otros servicios como energía Eléctrica y/o Agua y/o Teléfono.

##### Identificación y procesamiento de la mora

1. No se identifica a los contribuyentes en mora.
2. Si se identifica a los contribuyentes en mora pero no se clasifican.
3. Si existe clasificación y el reporte esta desactualizado más tiempo que el razonable u otorgado por ley.
4. Si existe clasificación y se genera reporte.

#### Depuración de mora y cobro judicial

1. No existe un proceso sistemático de depuración de Mora.
2. Existe un proceso sistemático de depuración de la Mora.
3. Se envían sistemáticamente avisos de cobro siguiendo el proceso de Ley.
4. Se recurre al cobro judicial.

#### Gestión de servicios – participación privada

##### Utilización de participación privada en provisión de servicios

1. Sí.
2. No.

##### Resultados de la utilización de la participación privada

1. No hay resultados visibles obtenidos.
2. Se disminuyeron los costos.
3. Se aumentaron los ingresos.
4. Ambos.

##### Reacción de los empleados

1. No apoyan esta modalidad de contratación.
2. Indiferentes.
3. Apoyan la modalidad de contratación.
4. La apoyan y promueven esta modalidad de contratación.

##### Reacción de la comunidad

1. No han sentido mejoría alguna.
2. Indiferentes.
3. Han sentido mejoría en la calidad de los servicios.
4. Han sentido mejoría y apoyan este tipo de modalidades de contratación.

#### Gestión de servicios - arrendamientos

##### Tipo de arrendamiento

1. No se usa esta modalidad de contratación.
2. Se utiliza el arrendamiento operativo o financiero.
3. Se utilizan ambos.

4. Es una práctica usual en las municipalidades su utilización.

Este libro se terminó de imprimir  
en Agosto de 2008,  
en San José, Costa Rica

## CAPÍTULO DIEZ

### CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA



#### 10.1. ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

##### 10.1.1 Entorno económico

En general, se confirmó que en América Central y República Dominicana los gobiernos locales siguen teniendo una participación reducida en el gasto del presupuesto total del estado. Por esta razón, en todos los países se observa un bajo nivel en el índice de descentralización fiscal, siendo El Salvador el que tiene el nivel más alto (8.59% y Costa Rica el más bajo con 3.73% (Cuadro 10.1). Conviene, pues, comparar estos resultados con otros países de similar tamaño

en otras regiones del mundo. Por ejemplo, en países como Holanda y Luxemburgo, los cuales son pequeños y poco diversos, se observan índices de descentralización fiscal considerablemente mayores (29.9% y 18.7% respectivamente) que en América Central y República Dominicana (Piffano, 1999).

La participación de los tributos municipales dentro de la carga tributaria total es también muy baja. Específicamente, se observa que sólo en Honduras y Nicaragua, la carga tributaria correspondiente a los gobiernos locales representa más de un 1% del PIB nacional.

**Cuadro N°. 10.1**  
**Índice de descentralización fiscal por país, 2005**

País	Índice de descentralización fiscal
Costa Rica	3.73%
El Salvador	8.59%
Guatemala	6.74%
Honduras	5.01%
Nicaragua	6.06%
Panamá	5.74%
República Dominicana	4.21%
<b>Promedio</b>	<b>5.73%</b>

*Fuente: Ministerio de Hacienda (El Salvador), Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), Banco Central de Honduras, Presupuesto Nacional 2005 y Anuario De Finanzas Municipales 2005 (Nicaragua), Ministerio de Hacienda (Costa Rica), Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Ministerio de Finanzas (República Dominicana).*

**Cuadro N°. 10.2**  
**Información sobre ingresos y gastos de Gobierno Central**  
**y Gobiernos Locales por país, 2005**

País / Tipos de Gobierno	Ingresos tributarios (en millones de \$US)	Gastos (en millones de \$US)	Carga tributaria (como porcentaje del PIB)
<b>Costa Rica</b>			
Gobierno Central	2,616	\$2,229	13.71%.
Gobiernos locales	122,9	\$86,3	0.61%.
<b>El Salvador</b>			
Gobierno Central	5,404.57	6,337.79	18.56%.
Gobiernos locales	25.70	278.63	0.09%
<b>Guatemala</b>			
Gobierno Central	3,019.4	3,691.7	9.6%
Gobiernos locales	70.4	267.0	0.22%
<b>Honduras</b>			
Gobierno Central	1,579.3	2,835	18.97%
Gobiernos locales	113.7	149.6	1.37%
<b>Nicaragua</b>			
Gobierno Central **	881	1,063.6	16.84%
Gobiernos locales	86	68.61	1.66%
<b>Panamá</b>			
Gobierno Central	2104,94	2648.6	15.1%
Gobiernos locales	79,1	161.2	0,6%
<b>República Dominicana</b>			
Gobierno Central	5,404.57	6,337.79	18.56%.
Gobiernos locales	25.70	278.63	0.09%
<b>Promedio</b>			
Gobierno Central	3,001.40	3,591.93	15.91%
Gobiernos locales	74.79	184.28	0.67%

\* Carga tributaria se mide como la relación de los ingresos tributarios (Gobierno Central y Municipalidades) entre el PIB total del país.

\*\* incluye gobiernos regionales.

Fuente: Ministerio de Hacienda (El Salvador), Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), Banco Central de Honduras, Presupuesto Nacional 2005 y Anuario De Finanzas Municipales 2005 (Nicaragua), Ministerio de Hacienda (Costa Rica), Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Ministerio de Finanzas (República Dominicana)

Fuente: Ministerio de Hacienda (El Salvador), Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), Banco Central de Honduras, Presupuesto Nacional 2005 y Anuario De Finanzas Municipales 2005 (Nicaragua), Ministerio de Hacienda (Costa Rica), Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Ministerio de Finanzas (República Dominicana).

### 10.1.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional que condiciona cuatro ejes fundamentales que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

#### Situación de la autonomía financiera de los municipios

**Autonomía para establecer impuestos.** Consistentemente se encontró que en los países estudiados, los gobiernos locales no tienen la potestad de establecer sus propios impuestos. Sólo en el caso de Panamá y República Dominicana se otorga este poder a las municipalidades. No obstante, en ambos países, los ingresos por impuestos son incluso más bajos que en los demás países de la región. Igualmente, no se encontraron mecanismos de apoyo técnico y político a los ayuntamientos para orientar sus propuestas tributarias.

**Autonomía para establecer tasas.** En general, los ayuntamientos de la región sí están facultados para establecer sus propias tasas por los servicios que proveen. Donde sí tienden a ver mayores limitaciones es para la actualización de dichas tasas. Sin embargo, llama la atención que en la mayoría de países se perciben montos muy reducidos por cobro de tasas y venta de servicios. Por ejemplo, en las municipalidades consultadas en Honduras, Guatemala y Nicaragua, se perciben por este rubro en promedio \$US1.79, \$US2.23 y \$US1.78 por habitante, respectivamente.

**Autonomía en el uso de fondos del gobierno central.** Sistemáticamente se encontraron limitaciones al uso de fondos transferidos por el gobierno central. En particular, se tiende a limitar el porcentaje utilizado para cubrir egresos corrientes; esto puede estar limitando la capa-

cidad de los ayuntamientos para fortalecer su base de recursos humanos y su capacidad organizacional e institucional en general.

**Autonomía para la prestación de servicios a través de coparticipación.** No se encontraron limitaciones para utilizar esta modalidad de provisión de servicios. No obstante, en la práctica su utilización se concentra principalmente a los ayuntamientos de mayor tamaño.

**Autonomía para la contracción de deuda.** En general, en todos los países del estudio, los ayuntamientos están facultados para contraer deuda. No obstante, la norma es que existan condiciones que deben cumplir los ayuntamientos. Por ejemplo, se limita en algunos casos el monto que se puede pedir prestado o se restringe esta opción a casos en que sea claro que los ingresos propios no cubren las necesidades existentes. No obstante, tomando en cuenta el caso de El Salvador y Guatemala, en donde muchas municipalidades contrajeron cantidades excesivas de deuda debido a la inexistencia de restricciones suficientes, dichas limitaciones en buena medida pueden funcionar como un mecanismo para asegurar que no se comprometa el principio de la suficiencia financiera. El reto es definir las normas que permitan el endeudamiento municipal de mediano y largo plazo para la financiación de bienes y servicios públicos de gran impacto económico y social, sin afectar excesivamente la salud financiera de los gobiernos locales.

#### Situación de la suficiencia financiera de las municipalidades

En todos los países del estudio, existen factores significativos que inciden negativamente en la suficiencia financiera municipal. Por una parte, como se mencionó anteriormente, en ninguno de los países tienen los ayuntamientos un poder real para establecer impuestos. Además, en algunos de los países, como en el caso de El

Salvador, Panamá y República Dominicana, las municipalidades no cobran ni reciben fondos a través del impuesto a los bienes inmuebles. Esto es problemático, ya que por una parte, este es un impuesto altamente redituable. Paralelo a lo anterior, en algunos países del estudio, como en Honduras y Costa Rica, hay vacíos legales que limitan las posibilidades de modificar impuestos y tasas desactualizadas.

Por otra parte, las transferencias del gobierno central representan una parte significativa de los ingresos de las municipalidades, con la excepción de Panamá y Costa Rica (ya que no reciben transferencias como porcentaje del presupuesto nacional). En buena medida, resulta claro que la inversión municipal en activos fijos depende en gran medida a la existencia de estos fondos. Sin embargo, las transferencias tienden a tener restricciones en su utilización, lo que hace que los ayuntamientos dependan en buena medida de sus fondos propios para cubrir sus gastos corrientes. En el caso de El Salvador, este tipo de situación está relacionada también con el alto nivel de endeudamiento en que tienden a encontrarse las municipalidades consultadas.

Un caso interesante a resaltar es Nicaragua, en donde parte de las transferencias constitucional a las municipalidades es definida en función de la eficiencia de los ayuntamientos en recolectar el impuesto a los bienes inmuebles. Lo interesante de este caso es que esta norma parece estar incrementando la eficiencia en la recolección de impuestos, sin que esto afecte a las municipalidades en áreas de menor nivel de desarrollo. En particular, destaca que prácticamente no existe correlación entre los impuestos recolectados y las transferencias. En general, se esperaría que en casos en donde se da pereza fiscal en las municipalidades, habría una correlación negativa fuerte entre las transferencias del gobierno central y los impuestos recolectados a nivel local (i.e. entre más transferencias ingresan, menos impuestos se cobran). Además, algunas

municipalidades en áreas de escasos recursos logran recolectar sumas relativamente altas de impuestos. De esta forma, provisto que se dé apoyo al fortalecimiento institucional para mejorar la recolección de impuestos, es posible que incentivos como el utilizado en Nicaragua redunden positivamente en la suficiencia financiera.

Como último punto, se debe resaltar que en ninguno de los países del estudio, existe una política de Estado que asegure la suficiencia financiera local según las competencias y potestades que les han sido otorgadas a las municipalidades. Por ello, es indispensable que en cada país se calcule objetivamente la cantidad de recursos económicos necesarios para que los gobiernos locales, con niveles de calidad definidos, cumplan cabalmente sus funciones establecidas por ley, y con base en los resultados, definir los mecanismos de financiamiento y de gasto requeridos. Lo anterior sería el primer paso necesario para realmente asegurar la suficiencia financiera local como política de Estado.

### **Situación de la Subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales en los distintos países de la región. Sin embargo, se encontró sistemáticamente que los gobiernos centrales destinan, sin participación de las municipalidades, sumas de dinero proporcionalmente altas a iniciativas de fomento del desarrollo local en áreas de competencia local. El caso más claro de esto es Panamá, en donde estos fondos representan alrededor de un 1,298% de lo transferido a las propias municipalidades.

### Situación de la solidaridad intermunicipal

En general, en ningún país se observó un sistema de asignación de fondos del gobierno central a las municipalidades en donde se utilice sólo el criterio de la solidaridad intermunicipal. No obstante, hay importantes diferencias entre países; por ejemplo, en Guatemala sólo un 10% es definido con un criterio de solidaridad y más bien, un 25% se destina de forma proporcional a al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal (lo cual privilegia a los municipios con mayores niveles de ingreso). En El Salvador, por otra parte, se asigna un 45% de las transferencias con criterios de solidaridad.

Finalmente, es importante destacar que en el caso de Honduras y Nicaragua, en donde fue posible localizar cifras de pobreza para los municipios, se encontraron correlaciones relativamente fuertes entre el nivel de pobreza y los montos transferidos (0.46 y 0.44 respectivamente). Esto contrasta considerablemente con Guatemala en donde de hecho existe una correlación positiva entre el nivel de desarrollo y las transferencias, lo cual atenta claramente contra el principio de solidaridad intermunicipal.

## 10.2. PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

### 10.2.1 Ingresos municipales

Como se puede apreciar en el cuadro 10.3, en casi todos los países, con excepción de Costa Rica y Panamá, las transferencias del gobierno central constituyen más del 60% de los ingresos municipales. Cabe destacar que dichas transferencias tienen limitaciones para su utilización, sobre todo con relación a su uso para gastos corrientes. Así pues, esta situación permite que niveles relativamente altos de ingresos totales puedan coexistir con fondos insuficientes para los gastos corrientes de las municipalidades.

Asimismo, destaca que a excepción de Costa Rica, los montos que ingresan a las municipalidades por concepto de impuestos y tasas, derechos y ventas de servicios son bastante bajos, a pesar de que en la mayoría de países, las municipalidades pueden cobrar el impuesto sobre los bienes inmuebles y sobre las actividades económicas. Ligado al punto anterior, sólo en Costa Rica se lograron identificar ingresos considerables por multas e intereses por morosidad, e incluso en este país, estos montos tienden a ser pequeños en relación al nivel total de morosidad existente. Esto apunta hacia la enorme importancia de mejorar a nivel regional los mecanismos de cobro, los cuales tienden a ser poco generalmente poco eficientes.

Es importante notar que en general, las municipalidades de menor tamaño tienden a recaudar montos per cápita menores de ingresos propios. Esto tiene que ver con el hecho de que tienden a operar en jurisdicciones de menor nivel de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, también tiene que ver con el hecho de que toda municipalidad requiere incurrir en ciertos costos fijos; esto implica que para las municipalidades pequeñas, se espera que estos egresos sean proporcionalmente más altos. Por esta razón, es

recomendable que sobre todo en los países con un alto número de municipalidades pequeñas se consideren mecanismos de asociacionismo municipal como estrategia para el fortalecimiento de la gestión financiera y de cobro de los gobiernos locales.

Por último, un hallazgo interesante es que dado que los mecanismos de endeudamiento no han sido ampliamente utilizados con excepción de

en El Salvador y Guatemala, se observan montos relativamente bajos provenientes de este rubro. No obstante, en ambos países, se dan casos de municipalidades que ven su salud financiera y posibilidades de actuación afectadas por el exceso de endeudamiento. En general, son las municipalidades más grandes las que parecieran tener mayor capacidad para acceder a créditos.

**Cuadro N°. 10.3**  
**Estructura de ingresos municipales por país (\$US por habitante y porcentajes), 2005**

País	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Otros ingresos	Ingresos por endeudamiento	Ingresos Totales
Guatemala	\$0.40 (0.43%)	\$2.23 (2.38%)	\$76.84 (81.90%)	\$13.96 (14.88%)	\$0.38 (0.41%)	\$93.81 (100.00%)
El Salvador	\$3.62 (4.86%)	\$6.39 (8.59%)	\$43.23 (58.09%)	\$3.88 (5.22%)	\$17.30 (23.24%)	\$74.42 (100.00%)
Honduras	\$2.28 (10.30%)	\$1.79 (8.08%)	\$14.52 (65.56%)	\$3.04 (13.71%)	\$0.52 (2.34%)	\$22.15 (100.00%)
Nicaragua	\$6.10 (16.32%)	\$1.78 (4.76%)	\$24.88 (66.60%)	\$4.60 (12.32%)	ND	\$37.36 (100.00%)
Costa Rica	\$23.15 (43.60%)	\$12.16 (22.91%)	\$14.50 (27.32%)	\$2.80 (5.28%)	\$0.47 (0.88%)	\$53.09 (100.00%)
Panamá	\$9.34 (49.13%)	\$4.06 (21.35%)	\$3.50 (18.39%)	\$2.12 (11.13%)	\$ - (0.00%)	\$19.02 (100.00%)
República Dominicana**		\$1.69 (4.40%)	\$34.12 (88.59%)	ND (ND)	\$2.70 (7.01%)	\$38.51 (100.00%)
<b>Promedio***</b>	<b>\$7.48 (15.48%)</b>	<b>\$4.74 (9.80%)</b>	<b>\$30.23 (62.54%)</b>	<b>\$5.07 (10.48%)</b>	<b>\$3.56 (7.37%)</b>	<b>\$48.34 (100.00%)</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto de Fomento Municipal (Guatemala), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador.

### 10.2.2 Egresos municipales

Destaca que con excepción de Costa Rica, Panamá y El Salvador, en la región se destinan relativamente pocos fondos a las remuneraciones (i.e. salarios y otros gastos relacionados con el personal municipal). Como se observa en el Cuadro 10.4, los montos por remuneraciones representan alrededor de una cuarta parte de los egresos municipales. Esto está relacionado, entre otros aspectos, con el hecho de que las

transferencias del gobierno central tienen considerables limitaciones para ser destinados a este rubro. Asimismo, dentro los diferentes países se nota que hay diferencias en el porcentaje que dedican las municipalidades a remuneraciones y lo que dedican a la compra de bienes y servicios. Esto apunta hacia la importancia de realizar análisis más exhaustivos en cada país sobre los procesos que median la definición e implementación de presupuestos a nivel municipal.

Por otra parte, destaca la gran variabilidad de inversión en activos fijos, cuyo rubro en promedio es el más alto ya que asciende al 50% de los egresos totales. En casos como Costa Rica y Panamá, los bajos montos están relacionados primordialmente a la escasez de recursos recibidos por concepto de transferencias. En el caso de República Dominicana y de nuevo Panamá, pareciera estar relacionado con la débil capacidad de generación de ingresos propios por parte de las municipalidades. A su vez, en países como El Salvador y Guatemala, es frecuente que en municipalidades donde se dan niveles relativamente altos de inversión en activos fijos se observen también dificultades para cubrir los egresos corrientes.

Adicionalmente, se observan por lo general montos relativamente bajos de dinero destinado al servicio de la deuda. No obstante, en El

Salvador (sobre todo para las municipalidades más pequeñas) y en algunas municipalidades de Guatemala, el alto nivel de endeudamiento limita sustancialmente su capacidad de inversión y de fortalecer sus capacidades institucionales de gestión.

Finalmente, Nicaragua es un caso interesante en lo que se refiere al formato de presentación del presupuesto. En la sección de egresos que presentan las municipalidades, no sólo se incluye el monto que se invierte en activo fijo, sino que además se incluye el monto invertido en el sector social. Específicamente se incluyen los datos en áreas tales como salud y educación, así como lo que se invierte en el fortalecimiento institucional del ayuntamiento. Esto es importante para superar la visión de ayuntamientos cuya misión fundamental es la de proveedores de infraestructura física.

**Cuadro N°. 10.4**  
**Estructura de egresos municipales por país (\$US por habitante y porcentajes), 2005**

País	Gastos de funcionamiento		Inversión en activo fijo	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios				
Guatemala*	\$20.38 (23.45%)		\$56.69 (65.24%)	\$9.81 (11.30%)	\$0.01 (0.01%)	\$86.89 (100.00%)
El Salvador	\$12.33 (16.99%)	\$10.20 (14.05%)	\$37.57 (51.77%)	\$10.00 (13.77%)	\$2.48 (3.42%)	\$72.58 (100.00%)
Honduras	\$3.89 (20.27%)	\$3.78 (19.70%)	\$9.99 (52.03%)	\$1.09 (5.68%)	\$0.45 (2.32%)	\$19.20 (100.00%)
Nicaragua	\$8.54 (25.26%)	\$4.01 (11.86%)	\$18.04 (53.38%)	N/A	\$3.21 (9.50%)	\$33.80 (100.00%)
Costa Rica**	\$18.24 (36.02%)	\$25.72 (50.79%)	\$17.84 (35.22%)	\$1.49	\$5.19 (10.25%)	\$50.65 (100.00%)
Panamá	\$11.67 (64.48%)	\$3.32 (18.34%)	\$0.84 (4.61%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.28 (12.57%)	\$18.11 (100.00%)
República Dominicana	\$8.34 (22.69%)	\$12.78 (34.77%)	\$14.55 (39.59%)	\$0.00 (0.00%)	\$1.09 (2.96%)	\$36.77 (100.00%)
<b>Promedio***</b>	<b>\$10.50 (23.12%)</b>	<b>\$9.97 (21.95%)</b>	<b>\$22.22 (48.91%)</b>	<b>\$2.10 (4.62%)</b>	<b>\$3.50 (7.71%)</b>	<b>\$45.43 (100.00%)</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto de Fomento Municipal (Guatemala), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador.

### 10.2.3 Otros resultados financieros

En el cuadro 10.5, se pueden observar los resultados de las otras variables que sirven para derivar una idea general del estado de las finanzas municipales en la región, a saber: autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad.

#### Autosuficiencia

La autosuficiencia financiera municipal se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones locales de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%. Destaca que con la excepción de Costa Rica y Panamá, ningún otro país supera el nivel de 35% de autosuficiencia. Esto está estrechamente relacionado con las limitaciones institucionales y organizaciones para la generación de ingresos propios. O sea, se puede afirmar que los gobiernos locales de la región en gran medida dependen financieramente de las transferencias económicas que reciben del Estado.

#### Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo (proporción entre ingresos corrientes y egresos corrientes). Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda.

Este indicador tiene también bastante variabilidad en la región. Por una parte, los bajos ni-

veles en El Salvador y Honduras muy probablemente están relacionados con las restricciones relacionadas con el uso de transferencias del gobierno central, lo cual resulta en que los ingresos corrientes no siempre sean suficientes para cubrir los gastos corrientes. Esto puede estar afectando considerablemente la capacidad de fortalecimiento organizacional en estos países. Por otra parte, en los países en que se supera el 100% de nivel de liquidez, esto está también acompañado con aspectos negativos. En particular, en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, los datos sugieren que se cubren los gastos corrientes, pero que esto redundará en poca disponibilidad de dinero para inversión en activos fijos.

#### Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como el incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0% para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo. Destaca que en muchos países la flexibilidad es muy limitada, por ejemplo en Panamá, Nicaragua y El Salvador. En este sentido, la insuficiencia de las transferencias del gobierno central para cubrir los gastos corrientes y la baja capacidad de generación en ingresos propios inciden en la falta de fondos para cubrir eventualidades.

**Cuadro N°. 10.5**  
**Ingresos y egresos per cápita municipales por país, 2005 (US\$)**

País	Ingresos propios por habitante	Ingresos Totales por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
El Salvador	\$13.89	\$74.42	\$72.58	-\$5.52	\$1.84
Guatemala	\$14.94	\$93.09	\$85.51	\$2.99	\$7.58
Honduras	\$5.74	\$22.15	\$19.20	-\$2.54	\$2.96
Nicaragua	\$12.48	\$37.36	\$33.80	-\$0.26	\$3.56
Costa Rica	\$38.11	\$53.09	\$50.65	\$9.52	\$2.43
Panamá	\$15.52	\$19.02	\$18.11	\$1.05	\$0.91
República Dominicana	\$1.69	\$38.51	\$36.77	- \$19.43	\$1.74

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto de Fomento Municipal (Guatemala), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador

**Cuadro N°. 10.6**  
**Situación financiera municipal por país, 2005\***

País	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
El Salvador	21.12%	79.87%	\$2.46
Guatemala	14.50%	119.76%	\$5.33
Honduras	25.43%	63.11%	\$0.88
Nicaragua	34.33%	106.01%	\$1.40
Costa Rica	70.32%	131.37%	\$10.00
Panamá	75.37%	101.75%	\$1.33
República Dominicana	4.11%	7.56%	\$0.00
<b>Promedio</b>	<b>35.03%</b>	<b>87.06%</b>	<b>\$3.06</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto de Fomento Municipal (Guatemala), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador

\*Ver también Cuadro No. 10.5 para la información base.

\*\* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

### 10.3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA LOCAL

El desempeño financiero de las municipalidades ha sido analizado mediante la recolección de información cualitativa recabada en las municipalidades, referida a sus capacidades de gestión general, financiera y tributaria.

Así pues, para cada elemento evaluado se presentan índices que se construyen a partir del promedio de resultados que oscilan entre 1 y 4, según sea el nivel de desarrollo de la gestión de cada municipalidad en cada uno de los ejes evaluados. De esta forma, se dividen las puntuaciones posibles en seis rangos, para ubicar el nivel de gestión de cada municipalidad en seis posibles niveles de desarrollo.

**Cuadro N°. 10.7**  
**Nivel de desarrollo de gestión según la calificación numérica por índice**

Calificación numérica	Nivel de desarrollo
3.50 a 4.00	Excelente
3.00 a 3.49	Muy Bueno
2.50 a 2.99	Bueno
2.00 a 2.49	Regular
1.50 a 1.99	Deficiente
1.00 a 1.49	Muy deficiente

**Cuadro N°. 10.8**  
**Promedios cualitativos sobre gestión administrativa y tributaria municipal por país, 2005**

Concepto	CR	ES	GUA	HON	NIC	PAN	RD	Promedio
<b>Planificación y Desarrollo Organizacional</b>	2.06	2.55	1.60	1.39	2.41	1.36	1.88	1.81
<b>Gestión Financiera</b>								
Contabilidad	2.22	3.03	2.66	0.94	2.44	1.25	3.07	2.20
Presupuesto	2.92	2.72	3.51	2.67	3.11	1.96	2.78	2.76
Tesorería	1.46	2.05	2.34	1.31	3.30	2.00	1.82	1.83
<b>Administración Tributaria</b>								
Catastro	2.09	2.58	2.25	1.85	2.68	2.30	2.03	2.18
Cuenta Corriente	1.92	1.92	1.67	1.84	2.17	1.25	1.03	1.61
Sistema de Cobro	1.30	2.15	1.95	1.40	2.49	1.72	1.37	1.65

Fuente: Entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios municipales de la muestra del estudio.

### 10.3.1 Planificación y desarrollo organizacional

Esta área es la base fundamental de un buen desempeño financiero, ya que sin el debido planeamiento, es poco probable que se lleve a cabo una buena administración de los ingresos y egresos.

En general esta área presenta carencias significativas en todos los países. En particular, es común encontrar una falta sistemática de políticas y procedimientos en el área de gerencia de recursos humanos, lo cual se explica en gran medida por la falta de implementación de un sistema de Carrera Administrativa Municipal. Además, en países como Panamá, República Dominicana, Honduras y Guatemala, son pocos municipios los que cuentan con planes de desarrollo y es sólo en una minoría de ellos donde existen políticas y procedimientos formales orientados a fortalecer el recurso humano. Además, una tendencia que se da en todos los países es la falta de iniciativas de capacitación para el personal.

Los problemas en el área de recursos humanos están muy relacionados tanto con la falta de recursos económicos para fortalecer la base de capital humano como con la alta rotación que se da a raíz de los cambios de gobierno. Esto último, a su vez, está también relacionado con la falta de implementación de un sistema de carrera administrativa municipal.

### 10.3.2 Gestión Financiera

Este eje de la gestión municipal es fundamental sobre todo para proveer la información necesaria para la toma de decisiones que asegure una planificación y utilización óptima de los recursos públicos locales. En este componente se encuentran la contabilidad, el presupuesto y la tesorería.

### Contabilidad

Se evaluó hasta qué punto mantienen las municipalidades de la muestra regional tienen prácticas avanzadas de contabilidad. En particular, se consideró si se provee información completa para la toma de decisiones, el nivel de actualización de la misma y el nivel de sistematización de los procesos utilizados.

En este eje, se encontraron grandes diferencias entre países. Las municipalidades de República Dominicana, El Salvador y hasta cierto punto en Guatemala, demostraron prácticas contables avanzadas. En estos tres casos, la diferencia es generada por el hecho de que existe una normativa de aplicación nacional que obliga a las municipalidades a cumplir con ciertos requisitos técnicos. Además, es interesante en estos casos, que dicha normativa no sólo ha incidido en las municipalidades de mayor tamaño, sino que ha tenido un efecto significativo en municipalidades pequeñas y medianas por igual. No obstante, incluso donde hay mejores prácticas, tiende a existir una falta de difusión de la información.

### Presupuesto

Primero que nada, cabe destacar que en general, tiende a ser difícil el acceder a las liquidaciones presupuestarias de las municipalidades de la región, siendo esto particularmente problemático en Guatemala y la República Dominicana. Esto es un primer indicador de los problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas que giran alrededor de las finanzas municipales en la región.

En cuanto a los resultados de la investigación cualitativa, en este eje se evaluó la solidez de los sistemas de presupuestación. En particular, se tomaron aspectos tales como la existencia de un proceso mecanizado de presupuestación y la existencia los mecanismos de control de la ejecución del presupuesto.

Se observa una tendencia para el área de presupuesto similar a la encontrada para la de contabilidad; en otras palabras, en donde existen iniciativas a nivel nacional para lograr normas estándares de gestión presupuestaria, se observan resultados mucho mejores. Por ejemplo, en Nicaragua y Guatemala, en donde se ha implementado una iniciativa a nivel nacional, se observa que casi las municipalidades tienden a contar con procesos de control y sistemas mecanizados de gestión presupuestaria.

### **Tesorería**

En esta área, se evalúa principalmente los mecanismos con los que cuentan los gobiernos municipales para el manejo del flujo de caja. Contrario a las dos anteriores, no existe caso alguno en que se haya realizado un sistemático esfuerzo a nivel nacional que incida en un mejor desempeño en las municipalidades. Por esta razón, se observan prácticas insuficientes y grandes diferencias entre municipalidades pequeñas y grandes en cuanto a sus prácticas de tesorería. Por ejemplo, es muy frecuente encontrar en los diversos países municipalidades que no cuentan con sistemas mecanizados ni políticas formales para el manejo del flujo de caja.

Una interrogante que deriva de la falta de iniciativas de los gobiernos centrales por apoyar u obligar a las municipalidades a mejorar en este eje es por qué no se han dado tales esfuerzos. Esto puede deberse al hecho de que la tesorería, contrario al presupuesto y a la contabilidad, no es tan relevante para el control de gastos que normalmente se realiza sobre los ayuntamientos. En particular, esto es importante cuando se condicionan las transferencias a determinados usos por parte de las municipalidades. En cambio, el buen funcionamiento de la tesorería es primordialmente de interés para la municipalidad. Así pues, el buen desempeño de una municipalidad con su manejo de la tesorería termina dependiendo de su nivel de interés propio y

posibilidades económicas e institucionales. Por ello, se observan considerables diferencias entre las municipalidades grandes y las medianas y pequeñas, ya que las grandes manejan flujos de efectivo mayores, lo que hace necesario mantener prácticas de tesorería más desarrolladas.

### **10.3.3 Administración tributaria**

En esta sección, se evaluó para cada país los sistemas que utilizan los gobiernos locales para recolectar los impuestos que por ley les corresponden. Se tomó en cuenta hasta qué punto el catastro y la cuenta corriente generan información precisa y actualizada de la base impositiva de la jurisdicción y los sistemas que se utilizan para garantizar el pago de parte de los contribuyentes.

#### **Catastro**

La base tributaria es lo fundamental para la generación de los fondos propios. En los países evaluados, a pesar de que algunos de los países han comenzado a hacer esfuerzos por mejorar el catastro nacional, esto no ha generado un cambio sustancial en el manejo de esta área a nivel local. En particular, problemas tales como la desactualización impositiva y la falta de actualizaciones periódicas o un bajo nivel de cobertura del catastro municipal tienden a ser la norma en las municipalidades pequeñas y hasta cierto punto en las medianas en todos los países incluidos en el estudio.

#### **Cuenta Corriente**

El desempeño en esta área está muy relacionado con el desempeño del catastro, ya que ambos están orientados a generar información sobre los montos por impuestos y tasas que se deben recolectar. No obstante, incluso en los países donde se han dado iniciativas por mejorar el catastro, tampoco se notan mejoras considerables en el manejo de la cuenta corriente. De

hecho, en todos los países se observan niveles de desempeño deficientes como promedio ya que tiende a existir una carencia de sistemas de fiscalización tributaria y sistemas mecanizados y actualizados de manejo de las cuentas de tasas e impuestos. Igualmente, se observan grandes diferencias entre municipalidades de diferentes tamaños en todos los países, siendo las grandes las que normalmente resultaron con calificaciones más elevadas.

### **Sistema de Cobro**

Esta es otra área de la gestión municipal que tiene fuertes repercusiones sobre los niveles de recaudación fiscal a nivel local. En particular, es frecuente observar números relativamente altos de municipalidades ofreciendo muy pocas facilidades para el pago e igualmente, se hacen pocos esfuerzos por procurar el pago de los contribuyentes morosos, lo cual demuestra la necesidad de fortalecer las capacidades municipales de gestión de cobro en toda la región. Como se mencionó anteriormente, esta redundante en bajos niveles de generación de ingresos propios. Como último punto, destaca que sólo en Costa Rica se identificaron ingresos significativos en algunas municipalidades por concepto de multas e intereses a los contribuyentes morosos.

### **Gestión de servicios**

En general, en todos los países de estudio se han implementado modalidades innovadoras para la provisión de servicios públicos locales, tales como la contratación privada. No obstante, estas prácticas se dan primordialmente en las municipalidades más grandes. Por otra parte, en los casos en que se ha utilizado esta modalidad, tienden a reportarse resultados positivos en términos de reducción de costos e incremento de ingresos; eso sí, no tienden a mencionarse mejoras en la calidad reportadas por los usuarios finales.

## **10.4 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO CENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

En general, se lograron identificar en cada país una importante cantidad de iniciativas del gobierno central para promover el desarrollo local en áreas de competencia municipal de manera paralela a los gobiernos locales. Por ejemplo, en Guatemala el monto invertido en este tipo de iniciativas asciende al 163% de las transferencias directas a las municipalidades y en Panamá llega al 1,298%

Este fenómeno es una clara muestra de la falta de descentralización en los estados de Centroamérica y República Dominicana, ya que funciones y recursos que deberían ser gestionadas por las municipalidades, al ser los niveles de gobierno más cercanos y conocedores del territorio, aún tienden en gran medida a ser ejecutados por instituciones del nivel central.

## **10.5 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES**

### **Nivel de análisis nacional**

Destaca que en todos los países de este estudio hay considerables limitaciones a la autonomía financiera de las municipalidades, las cuales afectan directamente su suficiencia. Por ejemplo, en ninguno de los países de la región los ayuntamientos cuentan con la potestad de establecer y modificar sus propios impuestos, lo cual repercute sobre sus posibilidades de generar ingresos tributarios ligados y ajustados a las condiciones propias del municipio.

Es también de destacar que en El Salvador, Panamá y República Dominicana, las municipalidades no reciben ingresos por concepto de impuesto a los bienes inmuebles. Esto es una gran limitación fiscal, ya que según la experien-

cia costarricense y en general la mundial, la recolección de este impuesto tiende a ser de los más redituables. Asimismo, y sobretodo para los municipios con población más dispersa, el impuesto territorial tiende a representar una alta proporción de los ingresos propios. El cobro del impuesto sobre actividades económicas es otra importante fuente potencial de ingresos para las municipalidades que requiere ser fortalecida. Específicamente, aún muchos ayuntamientos cobran este impuesto por medio de un monto fijo según la actividad económica, aunque lo más equitativo y rentable es cobrar un porcentaje fijo sobre los ingresos o utilidades de la empresa.

En cuanto a las tasas, los gobiernos locales sí cuentan con la potestad de crearlas pero normalmente tienen limitaciones para actualizarlas. Dicha situación conlleva a que normalmente las tasas que se cobran están muy desactualizadas; significando así una importante pérdida de ingresos potenciales para el municipio, los cuales podrían ser utilizados para mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos que prestan y para los cuales cobran dichas tasas.

Como producto de la situación anteriormente descrita y otros aspectos que se analizarán a continuación, las municipalidades de Centroamérica y El Caribe tienen ingresos promedios por habitante de \$48, siendo Guatemala el país con el mayor nivel de ingresos municipales por habitante y Panamá el menor. Las transferencias corresponden al 62% de estos ingresos, lo cual demuestra una importante dependencia a estos recursos. Asimismo, el anterior resultado hace ver la debilidad de los gobiernos locales como instituciones recaudadoras, ya que solamente recaudan alrededor del 25% de sus ingresos por concepto de impuestos y tasas. Las debilidades institucionales, administrativas y organizacionales de las municipalidades también ayuda a explicar los bajos niveles de ingresos por impuestos y tasas.

En El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y República Dominicana las transferencias a las municipalidades se definen por medio de porcentajes fijos del presupuesto nacional. Pero aún así, dichas transferencias tienden a ser insuficientes para el debido cumplimiento de las potestades municipales, y además, vienen acompañadas por limitaciones en su uso para cubrir gastos corrientes. Un caso interesante es el de Nicaragua, en donde la limitación para el uso de transferencias para el gasto corriente es variable; de esta forma, se permite a las municipalidades con menores recursos para cubrir su gastos corrientes utilizar montos mayores de las transferencias. Dicha modalidad podría ser utilizada en otros países, ya que en Nicaragua se ha logrado estimular la recaudación de ingresos propios, sin perjudicar a las municipalidades con menor capacidad intrínseca para cubrir sus gastos corrientes. Por otra parte, en Costa Rica y Panamá, los montos de las transferencias tienden a ser bajos, por lo cual no redundan, por ejemplo, en mayor inversión en activos fijos.

Otro aspecto relevante es que por lo general, las transferencias del gobierno y las coparticiones tributarias a las municipalidades tienden a incluir dentro de sus criterios la solidaridad intermunicipal. Sin embargo, en países como Nicaragua y Guatemala, esto representa un 25% o menos de las transferencias. En el caso extremo, en Panamá no se utiliza ningún criterio para asignar estos montos, lo cual definitivamente atenta contra el principio de la solidaridad intermunicipal. Así pues, dado que en Costa Rica y El Salvador los porcentajes de las transferencias distribuidos en base a criterios de solidaridad son de 40% y 45% respectivamente, hay un margen para que el resto de los países ajusten criterios de solidaridad territorial acordemente.

Llama la atención que en Nicaragua, uno de los criterios para la asignación de las transferencias es la eficiencia de los ayuntamientos en la recolección del impuesto a los bienes inmuebles.

Como producto de esta política, hay evidencia de que se está incrementando la eficiencia sin afectar a las municipalidades de menores ingresos. Por ende, este caso debe ser considerado como potencial ejemplo para el resto de países de la región.

En cuanto al gasto municipal, las municipalidades de la región gastan alrededor del 50% de sus recursos económicos en inversión en activos fijos, siendo este porcentaje menor en Costa Rica y Panamá. El gasto por remuneraciones en promedio corresponde al 25% del presupuesto municipal y los gastos por bienes y servicios el 22%. En general, el monto invertido en personal municipal es más bajo que lo deseable (estándares internacionales normalmente se hayan entre 35 y 40%), lo cual ayuda a explicar las debilidades organizacionales y administrativas que tienen las municipalidades en la región.

Finalmente, en todos los países del estudio se identificaron sumas considerables de dinero que son destinadas al desarrollo local en áreas de competencia municipal. Así pues, en todos los países del estudio, sin excepción, se da una duplicidad de funciones de los gobiernos centrales por parte de instituciones del gobierno central.

### **Análisis de la gestión municipal**

Como se mencionó anteriormente, las debilidades administrativas y organizacionales de las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana ayuda a explicar parcialmente sus debilidades financieras. En gran medida, se puede identificar un círculo perverso en donde la falta de recursos económicos afecta de manera negativa la capacidad de las municipalidades de contratar el recurso humano requerido, lo cual, a su vez, conlleva a una débil gestión municipal de cobro, y así, los ingresos municipales se mantienen bajos.

En todos los países existen desafíos conside-

rables en el área de fortalecimiento del recurso humano. Por ejemplo, es alta la proporción de municipalidades que no cuentan con iniciativas de capacitación y mecanismos formales de selección de personal. Además, en la mayoría de los países, no existe o no se implementa una ley de carrera administrativa que fortalezca el desarrollo organizacional, primordialmente mediante la reducción de la rotación y pérdida de memoria organizacional que tiende a darse con los cambios de administración. Todo lo anterior es problemático, tomando en cuenta que la gestión financiera y tributaria depende considerablemente de la capacidad del recurso humano.

Por otra parte, sí se nota cierto avance en el área de planificación; no obstante, todavía muchas municipalidades de la región no cuentan con planes de desarrollo, un elemento importante para lograr el planeamiento financiero que es fundamental para un adecuado manejo de las finanzas municipales.

En el área de gestión financiera, destaca que en los países donde se han dado iniciativas nacionales para estandarizar las prácticas presupuestarias y contables (por ejemplo Guatemala, República Dominicana y El Salvador), dichos proyectos conllevan a mejoras considerables en la gestión de estas áreas, tanto en municipalidades grandes como medianas y pequeñas. Desafortunadamente, no se identificaron iniciativas similares para apoyar a las municipalidades en el desarrollo de mejores prácticas en el área de tesorería. Además, aún se observa que en algunos casos, a pesar de la existencia de sistemas modernos de gestión presupuestaria y contable, la información producida no es ampliamente utilizada por el personal municipal.

La gestión catastral municipal es otro de los grandes desafíos identificados, ya que la gran mayoría de las municipalidades no cuentan con sus catastros completos ni mecanismos para mantenerlos actualizados.

Por último, la gestión de cobro es un área que demostró tener muchas debilidades. Específicamente, un alto porcentaje de las municipalidades no facilitan los mecanismos de pago a sus usuarios y carecen de sistemas eficaces de cobro administrativo, pero sobretodo, judicial.