

PANORAMA DE LAS RELACIONES FISCALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

0



2022



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe / Axel Radics, Francisco Vázquez, Noel Pérez Benítez, Ignacio Ruelas.

p. cm. — (Monografía del BID ; 936)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Finance, Public-Latin America. 2. Intergovernmental fiscal relations-Latin America. 3. Decentralization in government-Latin America. 4. Fiscal policy-Latin America. 5. Coronavirus infection-Economic aspects. I. Radics, Axel. II. Vázquez, Francisco. III. Pérez Benítez, Noel. IV. Ruelas, Ignacio. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. VI. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). VII. Serie.

IDB-MG-936

Códigos JEL: H10, H20, H40, H70, H71, H72, H72, H74, H75, H76, H77, H79.

Palabras clave: Gobiernos locales, Gobiernos de nivel intermedio, Finanzas públicas subnacionales, Ingresos de gobiernos subnacionales, Gastos de gobiernos subnacionales, Deuda subnacional, Coordinación entre niveles de gobierno.

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual (CC-IGO 3.0 BY-NC-SA) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>) y puede reproducirse para cualquier fin no comercial, sea como obra original o como cualquier obra derivada, siempre que se le otorgue el reconocimiento respectivo al BID y a la CEPAL y que las obras derivadas estén sujetas a una licencia que prevea los mismos términos y condiciones que la licencia aplicable a la obra original. El BID y la CEPAL no son responsables de los errores contenidos en obras derivadas ni de omisiones respecto a las mismas y no garantizan que dichas obras derivadas no infrinjan derechos de terceros.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID y la CEPAL que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). El uso del nombre del BID y la CEPAL para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID y la CEPAL estarán sujetos a un acuerdo de licencia por separado y no están autorizados como parte de esta licencia CC-IGO.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la CEPAL y del BID, su Directorio Ejecutivo y los países que representan.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) colaboró en el financiamiento de esta obra.

Signatura CEPAL: LC/TS.2022/4



Contenidos

Agradecimientos	05
------------------------	----

Presentación	06
---------------------	----

Capítulo 01

Relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de América Latina y el Caribe: tendencias regionales

· Mensajes estratégicos	09
· Gran heterogeneidad subnacional en América Latina y el Caribe	11
· Temas clave en las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en América Latina	17
· Gasto de los gobiernos subnacionales	20
· Los ingresos subnacionales	28
· Deuda de los gobiernos subnacionales latinoamericanos	39
· Entes gestores de las relaciones fiscales entre los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales	41

Capítulo 02

Los efectos del COVID-19 en las finanzas públicas subnacionales de América Latina y el Caribe

· Mensajes estratégicos	44
· Hechos destacados	45
· Efectos de la pandemia en las finanzas públicas subnacionales de América Latina	46
· Efectos de la pandemia en los gastos públicos	49
· Efectos de la pandemia en los ingresos subnacionales	51
· La deuda subnacional frente a la emergencia y la relajación de las reglas fiscales	54
· La transparencia de las medidas de apoyo a la población	56
· Resultados preliminares 2021	57
· El futuro de las finanzas públicas subnacionales en la pospandemia: ejes de acción	58

Capítulo 03 Fichas de países

CONO SUR	· Argentina	62
	· Brasil	76
	· Chile	89
	· Paraguay	99
	· Uruguay	109
PAÍSES ANDINOS	· Estado Plurinacional de Bolivia	117
	· Colombia	128
	· Ecuador	140
	· Perú	151
	· República Bolivariana de Venezuela	164
MÉXICO, CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA Y HAITÍ	· México	171
	· Belice	183
	· Costa Rica	188
	· El Salvador	195
	· Guatemala	203
	· Honduras	212
	· Nicaragua	218
	· Panamá	225
	· República Dominicana	231
	· Haití	237
EL CARIBE	· Bahamas	243
	· Barbados	247
	· Guyana	250
	· Jamaica	253
	· Suriname	258
	· Trinidad y Tabago	261

Bibliografía	266
---------------------	-----

Anexos	281
---------------	-----

Agradecimientos

La publicación *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de América Latina y el Caribe* ha sido elaborada de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La redacción de esta publicación estuvo a cargo de los equipos del BID y la CEPAL. Del BID, participaron Axel Radics, especialista líder en Gestión Fiscal y Municipal, y Francisco Vázquez Ahued, en su carácter de consultor, bajo la supervisión del jefe de la División de Gestión Fiscal, Emilio Pineda. De la CEPAL, participaron Noel Pérez Benítez, coordinador de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico, e Ignacio Ruelas, en su carácter de consultor, bajo la supervisión de Daniel Titelman, director de la División de Desarrollo Económico. Alberto Porto, en su carácter de consultor, contribuyó a la elaboración de las primeras versiones de las fichas de Centroamérica y el Caribe. Un comité asesor externo, conformado por María Dolores Almeida Sánchez (ex Viceministra de Finanzas de Ecuador), Vicente Fretes Cibils (ex Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID), Jorge Martínez Vázquez (profesor emérito de la Georgia State University) y Teresa Ter-Minassian (ex Jefa del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI), revisó el borrador y proporcionó comentarios que enriquecieron la publicación.

Los autores desean agradecer a otras personas del BID y la CEPAL por su invaluable contribución a la mejora y finalización de la edición de 2022 de esta publicación. En cuanto al BID, los autores expresan su reconocimiento a los especialistas de la División de Gestión Fiscal que colaboraron en la elaboración de las fichas de países y aportaron comentarios a la publicación, así como a los economistas de los países, los jefes de operación y los representantes de la institución que comentaron las fichas; a los funcionarios vinculados a los gobiernos de los países, muchos de ellos miembros de la Red de Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional de América Latina y el Caribe, y a Philip Keefer, asesor económico sectorial principal de la Gerencia del Sector de Instituciones para el Desarrollo. En el caso de la CEPAL, el agradecimiento se extiende al equipo de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico, especialmente a Michael Hanni, por su apoyo estadístico y sus comentarios, y a Manuela Robba, por su apoyo en la elaboración de la ficha de Argentina.

Presentación

Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de América Latina y el Caribe es una publicación conjunta elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el objetivo de brindar un análisis regional y nacional de las finanzas públicas subnacionales de los países de la región. En estas páginas, se presentan estadísticas detalladas y comparables a nivel internacional sobre las finanzas públicas subnacionales de 26 países de América Latina y el Caribe prestatarios del BID, incluida información inédita sobre algunos países del Caribe. Se incluyen también análisis de temas de la Visión 2025, Reinvertir en las Américas del BID, como la contribución de las finanzas subnacionales a la igualdad de género y el cambio climático.

En el capítulo 1, se sistematizan las grandes tendencias regionales y se señalan los avances y desafíos en las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno. El capítulo 2 se dedica al desarrollo de un tema especial, que en esta primera edición corresponde al impacto de la crisis causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las finanzas públicas subnacionales. Esta crisis, que agudiza los problemas históricos y plantea nuevos retos, constituye uno de los motivos para renovar la agenda de trabajo en el sector.

Dada la importancia de la evolución histórica en la definición de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno de cada país, en el capítulo 3 se expone una recopilación inédita de fichas de países, que ofrecen un panorama resumido, pero al mismo tiempo completo y didáctico, de los principales aspectos de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno de 26 países de la región. Los temas presentados sintetizan las características más relevantes de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en seis áreas, a saber:

- i)** Organización del sector público subnacional: se describen las características básicas de dicho sector en cada país, incluidos los principales aspectos de la elección de las autoridades subnacionales.
- ii)** Temas clave de las finanzas subnacionales en cada país: se presenta un resumen de la evolución histórica del proceso de descentralización, la situación actual y las tendencias recientes.
- iii)** Gasto público de los gobiernos subnacionales: se analizan los niveles y la composición del gasto de los gobiernos subnacionales, la inversión y el gasto funcional.
- iv)** Ingresos públicos de los gobiernos subnacionales: se examinan los principales ingresos propios, los rasgos más destacados de la recaudación y las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales.

v) Deuda pública de los gobiernos subnacionales: se analizan las características del endeudamiento subnacional, incluido el marco legal y, si corresponde, las reglas de responsabilidad fiscal subnacional.

vi) Entidades encargadas de gestionar la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales: se presentan los entes rectores, los foros de coordinación entre niveles de gobierno, las asociaciones de entidades subnacionales y las fuentes de información fiscal, con sus principales características.

Esta publicación tiene carácter analítico, y sus conclusiones y recomendaciones surgen de la revisión bibliográfica y de la información presentada. *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de América Latina y el Caribe* busca ser una referencia para el análisis de las principales características y tendencias de las finanzas públicas subnacionales de 26 países de la región y contribuir al diseño y la implementación de políticas públicas que fortalezcan el sector.

Capítulo

01

- **Relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de América Latina y el Caribe: tendencias regionales**

Relaciones fiscales entre niveles de gobierno en países de América Latina y el Caribe: tendencias regionales

Mensajes estratégicos

En los últimos 40 años, la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público agregado de los países de América Latina y el Caribe ha aumentado.¹ Tras un rápido crecimiento del 13% al 25% entre 1985 y 2010, se estabilizó en el 26% en 2019. A modo de referencia, la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzó un promedio del 32% en 2019 (OCDE, 2021c). Sin embargo, el tamaño del sector público subnacional en América Latina y el Caribe varía mucho de un país a otro, debido a sus respectivas trayectorias históricas y a su tamaño geográfico y poblacional. En la dimensión política, casi todos los países de la región eligen a sus alcaldes en elecciones populares desde hace más de 20 años, en comparación con solo seis países en 1980.² En el caso de los gobiernos intermedios, el número de países con autoridades elegidas popularmente pasó de 1 en 1980 a 11 en 2021. Cabe destacar que en Chile las primeras elecciones de autoridades para los gobiernos regionales tuvieron lugar en 2021. En materia de género, la proporción de alcaldesas en América Latina y el Caribe se incrementó del 6,2% al 12,4% de los gobernantes municipales entre 1998 y 2018, cifra que, si bien se ha duplicado en 20 años, continúa siendo baja.

América Latina y el Caribe es una región cada vez más urbana, pues ocho de cada diez habitantes viven en ciudades. Muchos países de la región presentan altos niveles de concentración poblacional alrededor de la capital. En el otro extremo, Brasil, México y Colombia se destacan por contar con un número relativamente alto de ciudades grandes (más de 500.000 habitantes) distribuidas en todo el territorio. Algunos países presentan atomización a nivel municipal, medida por el número promedio de habitantes por municipio, lo que puede redundar en mayores costos de provisión de servicios para los gobiernos subnacionales con pocos habitantes. La región también se caracteriza por una gran desigualdad económica a nivel territorial. Esto da lugar a disparidades en la generación de ingresos propios, que no logran cubrirse lo suficiente mediante los sistemas de transferencias.

A nivel fiscal, la estructura de financiamiento altamente dependiente de las transferencias constituye en la región un desafío tradicional del sector subnacional, que resalta respecto de otras regiones y reduce los incentivos de los gobiernos subnacionales para gestionar con eficiencia, rendir cuentas y ser fiscalmente responsables. Por otra parte, la región presentó avances en materia de sostenibilidad fiscal subnacional gracias a la implementación de marcos de responsabilidad fiscal subnacional. Entre las reformas subnacionales recientes se destacan las realizadas en Panamá, donde en 2015 se descentralizaron los recursos recaudados del impuesto inmobiliario a los municipios, y Chile, donde desde 2018 se está implementando un proceso de descentralización

¹ La serie comprende 12 países de la región y se refiere al peso de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno general o al sector público no financiero, según el caso. Esto surge de Fretes y otros (2018) y de las fichas de países de esta publicación para 2019.

² La excepción a nivel municipal es Barbados.

gradual de funciones de gasto hacia los gobiernos regionales. Como se señala en el capítulo 2, si bien la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) está teniendo un profundo impacto en las finanzas subnacionales de la región, también brinda una oportunidad para mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales.

En materia de gastos, los gobiernos subnacionales de la región brindan servicios que inciden en el bienestar cotidiano de la población e incluyen, a nivel municipal, mejora del espacio público, recolección de residuos, barrido y limpieza, transporte local, alumbrado público y emisión de licencias de construcción y funcionamiento. Los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú se caracterizan por tener la responsabilidad principal en las funciones de educación y salud a nivel de gobierno intermedio y, en el caso de Brasil y Colombia, también a nivel local. El peso del gasto de personal en estas funciones explica la participación relativamente alta de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general en dichos países. La función de seguridad y orden público también es relevante a nivel subnacional en muchos países. Por otra parte, los gobiernos subnacionales de la región invierten en servicios esenciales, como transporte y agua y saneamiento, lo que puede contribuir a dinamizar las economías locales. En promedio, los gobiernos subnacionales gastan cerca del 1,5% del producto interno bruto (PIB) en inversión pública. Se destacan Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, donde la inversión pública subnacional representa más de la mitad de la inversión pública agregada. En el caso de los países andinos, esto se debe en gran medida al crecimiento de las transferencias vinculadas a recursos naturales condicionadas al gasto de capital. Aunque este aspecto no se desarrolla en detalle en esta publicación, la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, incluidos sus servicios de personal, compras e inversión pública, entre otros, constituye un punto fundamental de la agenda para la mejora de la gestión del gasto subnacional.

En relación con los ingresos, las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales son en general limitadas y su aprovechamiento es insuficiente. A nivel intermedio se destacan las provincias de Argentina y los estados de Brasil, que aplican impuestos al consumo con alto potencial recaudatorio, aunque en ambos casos presentan algunos problemas de diseño. A nivel local, casi una tercera parte de los ingresos tributarios proviene del impuesto predial, cuyo desempeño recaudatorio aún dista mucho de su potencial. En cinco países de la región dicho impuesto se recauda a nivel central y en Argentina principalmente a nivel provincial.

El diseño de los sistemas de transferencias presenta oportunidades de mejora. Las transferencias explican el 56% de los ingresos subnacionales. La mayoría de los países cuenta con sistemas de coparticipación de impuestos, que incorporan criterios redistributivos, como población, pobreza y territorio. No obstante, a diferencia de muchos países de la OCDE, ningún país de la región cuenta con transferencias de igualación, que se utilizan para cerrar la brecha estimada entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. En varios países se transfieren recursos condicionados a determinadas funciones, incluida la cobertura de brechas de infraestructura. En este sentido, cabe resaltar el caso de Colombia, donde casi todas las transferencias son condicionadas. En las últimas décadas se han incrementado las transferencias vinculadas a los recursos naturales, en especial en los países andinos. En varios países todavía son elevadas las transferencias discrecionales, que son menos transparentes y a menudo se utilizan con fines políticos.

Con respecto al endeudamiento, en la región se han dado pasos importantes en materia de sostenibilidad fiscal subnacional. Los marcos de responsabilidad fiscal han contribuido a este objetivo. El endeudamiento promedio de los gobiernos subnacionales en los países de América Latina y el Caribe llega al 3% del PIB, en comparación con el 12% en los países de la OCDE (OCDE, 2020a). Es probable que las presiones fiscales ocasionadas por la crisis del COVID-19 conduzcan a un replanteo de los marcos regulatorios vigentes, con miras a promover un monitoreo más exhaustivo y oportuno de los pasivos subnacionales, no solo para su control efectivo sino también para aprovechar mejor el potencial del endeudamiento responsable como herramienta de desarrollo por parte de los gobiernos subnacionales.

La transparencia fiscal es todavía un reto para los países de la región. Si bien en algunos de ellos, como Brasil y Perú, se han creado sistemas integrados de administración financiera subnacional y se divulga la información que estos contienen acerca de todos los gobiernos subnacionales, aún persisten algunos problemas relacionados con la oportunidad, la calidad y la completitud de la información presentada. Esto incluye la manera en que se clasifica el gasto de inversión, la falta de datos de gasto detallados por clasificación funcional y la insuficiencia de información sobre el acervo y la situación de la deuda de los gobiernos subnacionales de la región. El fortalecimiento de los órganos de control gubernamental y una mayor participación de la sociedad civil pueden redundar en una mayor transparencia de las finanzas públicas y, por ende, mejorar la rendición de cuentas.

Gran heterogeneidad subnacional en América Latina y el Caribe

En los 26 países de América Latina y el Caribe analizados existen más de 17.000 gobiernos subnacionales, que brindan bienes y servicios públicos esenciales para el bienestar de la población y ofrecen una gran variedad de experiencias de gestión. De estos, 270 (2%) son gobiernos intermedios y 17.012 (98%) son gobiernos locales (véase el cuadro 1.1). Entre muchas otras experiencias se encuentran la descentralización insular de Bahamas y Trinidad y Tabago (en este último país mediante la asignación asimétrica de funciones y recursos entre las dos islas), los distintos tipos de municipios en Belice y Guyana, la creación de un nivel de gobierno municipal en Uruguay en 2009 y la reciente reforma constitucional que, por primera vez en 2021, estableció la elección popular de los gobiernos regionales en Chile.

CUADRO 1.1 - América Latina y el Caribe (26 países): número de gobiernos subnacionales por país

	NÚMERO DE GOBIERNOS INTERMEDIOS	NÚMERO DE GOBIERNOS LOCALES	TOTAL DE GOBIERNOS SUBNACIONALES	REELECCIÓN INMEDIATA DEL PODER EJECUTIVO	
				Nivel intermedio	Nivel local
Argentina	24	2.327	2.351	Sí	Sí
Bahamas	n.a.	32	32	n.a.	No
Barbados	n.a.	41	41	n.a.	n.a.
Belice	n.a.	202	202	n.a.	No

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 1.1 (continuación)

Bolivia (Estado Plurinacional de)	9	339	348	Sí	Sí
Brasil	27	5.570	5.597	Sí	Sí
Chile	16	346	362	Sí	Sí
Colombia	33	1.101	1.134	No	No
Costa Rica	n.a.	82	82	n.a.	Sí
Ecuador	23	221	248	Sí	Sí
El Salvador	n.a.	262	262	n.a.	Sí
Guatemala	n.a.	340	340	n.a.	Sí
Guyana	10	178	188	No	No
Haití	10	186	196	No	Sí
Honduras	n.a.	298	298	n.a.	Sí
Jamaica	n.a.	14	14	n.a.	No
México	32	2.470	2.502	Sí	Sí
Nicaragua	n.a.	153	153	n.a.	No
Panamá	n.a.	78	78	n.a.	No
Paraguay	18	254	272	No	No
Perú	26	1.874	1.900	No	No
República Dominicana	n.a.	391	423	n.a.	Sí
Suriname	n.a.	10	10	n.a.	Sí
Trinidad y Tabago	n.a.	15	15	n.a.	No
Uruguay	19	112	131	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	23	337	360	Sí	Sí
Total	270	17.012	17.282		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Nota: n.a.: no aplica.

En todos los países analizados, la población elige a sus gobernantes o representantes a nivel local, a excepción de Barbados, donde aún son nombrados por el gobierno central. En 15 de esos 25 países está permitida la reelección a nivel municipal. En 11 de los 13 países que tienen gobiernos intermedios, las autoridades también se eligen mediante elecciones populares y en 8 de ellos está permitida la reelección a nivel intermedio. Si bien se han hecho progresos en cuanto a la elección de mujeres para encabezar las entidades subnacionales, aún resta mucho camino por delante en materia de equidad de género en los cargos ejecutivos: entre 1998 y 2018, las alcaldesas (o equivalentes) en América Latina y el Caribe pasaron del 6,2% al 12,4% de los gobernantes locales, un nivel similar al registrado en 2012 (véase el gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1 - América Latina y el Caribe (22 países): promedio regional de alcaldesas, 1998-2018^a (como porcentaje del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2018 [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1617&idioma=e>.

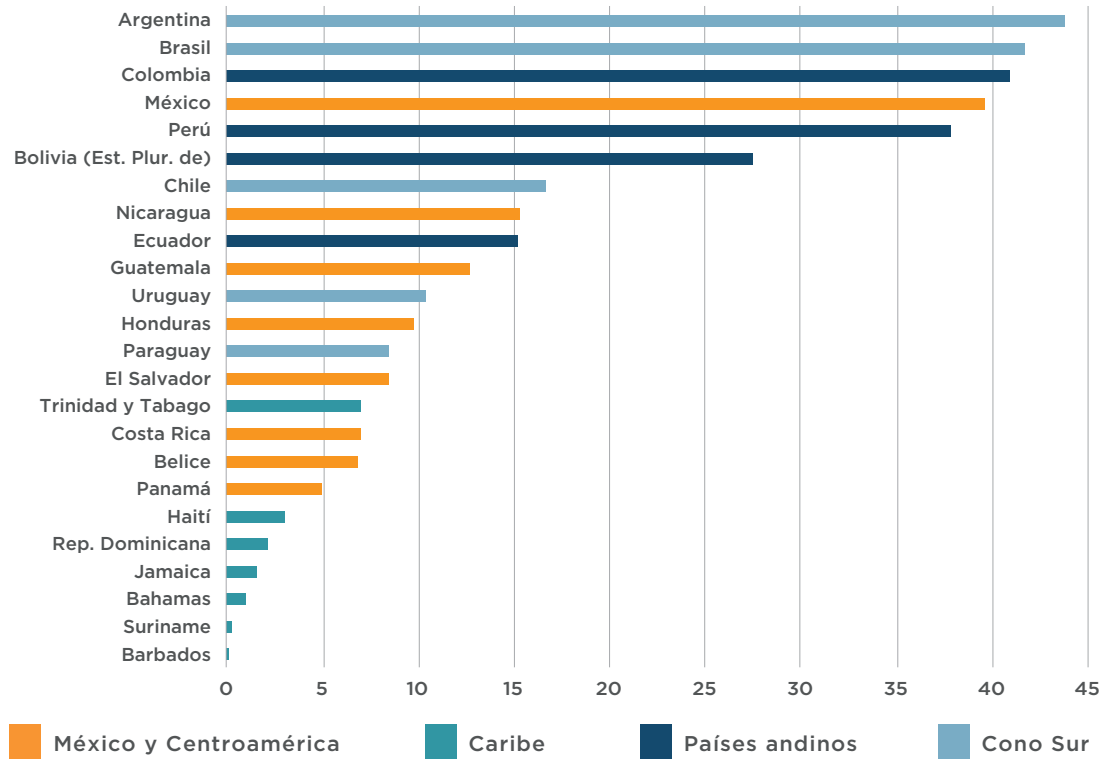
Nota: Se considera a los departamentos de Uruguay dentro de los gobiernos locales pues sus funciones de gasto son típicas de ese nivel de gobierno.

^a El gráfico se refiere a los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Según el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, los países se clasifican en federales —donde la Constitución garantiza la permanencia e independencia de los gobiernos subnacionales, que cuentan con división de poderes propia— y unitarios, donde los gobiernos subnacionales no suelen tener soberanía constitucional y el gobierno central determina las funciones de gasto que les devuelve. La región puede dividirse en cuatro grupos: i) grandes federaciones (Argentina, Brasil y México), ii) países unitarios con mayor descentralización (Bolivia [Estado Plurinacional de], Colombia, Ecuador y Perú), iii) países unitarios con menor descentralización (Chile, Paraguay, Uruguay y varios países de Centroamérica) y iv) países unitarios con descentralización incipiente, grupo que incluye a los países del Caribe (Fretes y otros, 2018).

El tamaño del sector público subnacional, medido como el porcentaje del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales respecto del gasto del gobierno agregado, muestra también una gran heterogeneidad, vinculada a la evolución histórica del país y a su tamaño geográfico y poblacional (véase el gráfico 1.2).

GRÁFICO 1.2 - América Latina y el Caribe (24 países): gasto público de los gobiernos subnacionales, 2019 o año más reciente (como porcentaje del gasto del gobierno agregado)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base información oficial de los países y V. Fretes y otros, "Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018 [en línea] <https://library.co/document/yjregg2z-documento-de-marco-sectorial-de-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales.html>.

En cuanto a la distribución de la población en el territorio, como ya se ha mencionado, América Latina y el Caribe es una región cada vez más urbana, pues ocho de cada diez habitantes viven en ciudades. Prueba de ello es que, en los municipios urbanos de la región, apenas el 10%, se concentran más de dos tercios de la población, mientras que alrededor de la mitad de los entes locales tiene menos de 10.000 habitantes cada uno. Muchos países de la región presentan altos niveles de concentración poblacional alrededor de la capital: es el caso de Argentina, Chile, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana, entre otros, donde más de un tercio de la población se concentra en las áreas metropolitanas de las ciudades capitales. En Costa Rica, Panamá, Suriname y Uruguay esa proporción supera el 50%. En el otro extremo, Brasil, México y Colombia (en ese orden) se destacan por contar con un número relativamente alto de ciudades grandes (más de 500.000 habitantes) distribuidas en todo el territorio: 50, 42 y 12, respectivamente (véase el cuadro 1.2).

CUADRO 1.2 - América Latina y el Caribe (26 países): ciudades con más de 500.000 habitantes y población urbana (en números y porcentajes)

	CIUDADES CON MÁS DE 500.000 HABITANTES ^a	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA
Cono Sur	65	84,6
Argentina	10	91,9
Brasil	50	86,6
Uruguay	1	95,3
Paraguay	1	61,6
Chile	3	87,6
Países andinos	33	76,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3	69,4
Colombia	12	80,8
Ecuador	2	63,8
Perú	7	77,9
Venezuela (República Bolivariana de)	9	88,2
México y Centroamérica	51	68,4
México	42	80,2
Costa Rica	1	79,3
El Salvador	1	72,0
Guatemala	1	51,1
Honduras	2	57,1
Nicaragua	1	58,5
Panamá	1	67,7
República Dominicana	2	81,1
El Caribe	3	52,1
Bahamas	...	83,0
Barbados	...	31,1
Belize	...	45,7
Guyana	...	26,6
Haití	1	55,3
Jamaica	1	55,7
Suriname	...	66,1
Trinidad y Tabago	1	53,2

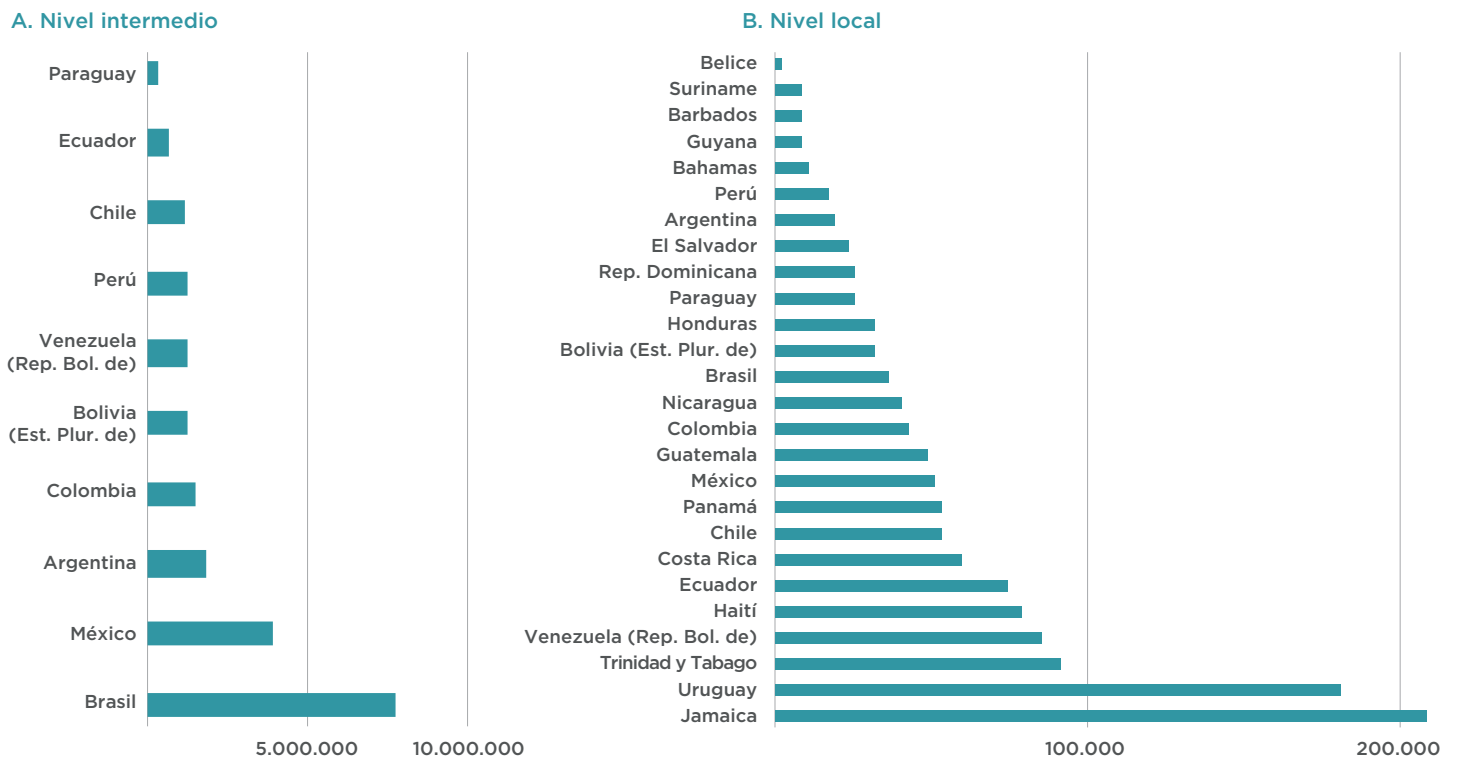
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*, Nueva York, 2019.

^a Ciudades conceptualmente consideradas como aglomeraciones urbanas por las Naciones Unidas.

La “atomización”, medida por el número promedio de habitantes por entidad, ayuda a calibrar la escala de eficiencia en la provisión de servicios. A nivel de entes intermedios, la población promedio oscila entre 1 millón y 3 millones de habitantes por demarcación territorial. Los valores extremos corresponden, respectivamente, a Paraguay y Brasil. A nivel local, la dispersión es mucho mayor: si bien la población promedio por municipio varía entre 30.000 y 70.000 habitantes en la mayoría de los

países, existen casos como el de Perú, que es el más atomizado entre los países grandes, donde en promedio se registran alrededor de 17.000 habitantes por municipio y más del 70% de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes (véase el gráfico 1.3). En general, el costo de la provisión de servicios subnacionales por habitante es mayor en los municipios pequeños y con baja densidad poblacional. La creación de nuevos municipios ha incrementado la atomización en varios países: este ha sido el caso de Brasil hasta 1996 y de República Dominicana hasta 2010, y sigue siendo el de Paraguay en 2021. Esta proliferación responde en algunos casos a los incentivos de los sistemas de transferencias, que en ciertos países incluyen la distribución de una porción de los recursos en partes iguales entre todos los municipios, lo que puede estimular la creación de entidades para recibir el monto mínimo garantizado. Por lo general, las legislaciones latinoamericanas permiten la creación de consorcios, mancomunidades o distintos mecanismos de cooperación intermunicipal con el propósito de generar economías de escala en la provisión de servicios. No obstante, son mecanismos aún poco utilizados, en parte por falta de incentivos: su creación implica una cesión de funciones por parte de los gobiernos subnacionales involucrados y sus atribuciones son limitadas, entre otros motivos (Carrión, 2016).

Gráfico 1.3 - América Latina y el Caribe (26 países): población promedio por nivel de gobierno, alrededor de 2019^a (en número de habitantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Nota: Se considera a los departamentos de Uruguay dentro de los gobiernos locales, pues sus funciones de gasto son típicas de ese nivel de gobierno.

^a Relación entre población y número de gobiernos subnacionales, local o intermedio, según sea el caso.

Por último, América Latina y el Caribe también se caracteriza por una gran desigualdad económica a nivel territorial: la razón del ingreso per cápita de las regiones más ricas respecto de las más pobres es, en promedio, el doble que en los países de la OCDE. Esta mayor desigualdad económica se refleja asimismo en la capacidad de generar ingresos fiscales. En promedio, la diferencia entre el 10% de los gobiernos intermedios de América Latina y el Caribe con mayor recaudación de impuestos per cápita y el 10% con menor recaudación es cuatro veces superior a la observada en los países de la OCDE, diferencia que, como se explica más adelante, se compensa solo parcialmente mediante las transferencias intergubernamentales (Jiménez, Muñoz y Radics, 2021).

Temas clave en las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en América Latina

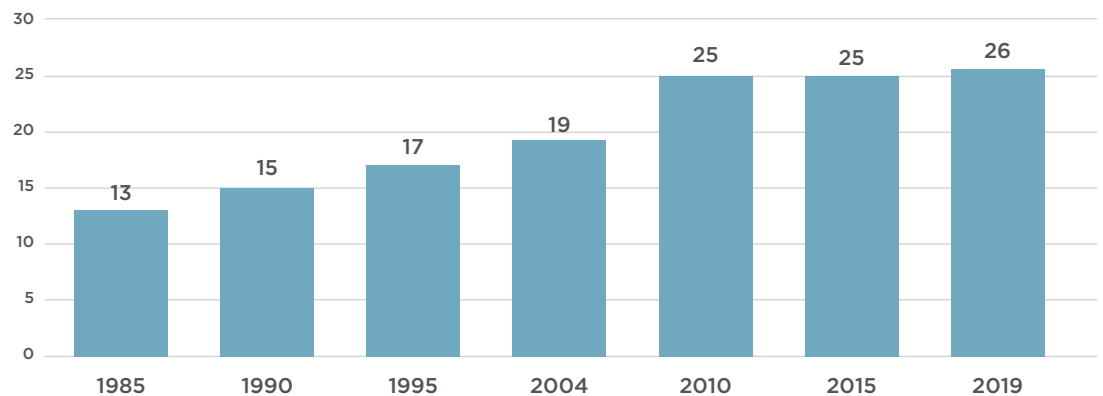
ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

Desde la década de 1980, casi todos los países de la región han emprendido procesos de descentralización y asignado a los gobiernos subnacionales una creciente responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Esto llevó a que la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público agregado casi se duplicara entre 1985 y 2010, al pasar de un promedio del 13% al 25%, para luego estabilizarse y llegar al 26% en 2019 (véase el gráfico 1.4). A modo de referencia, en los países de la OCDE dicha participación llegaba en promedio al 32% (OCDE, 2021c). Las razones de la descentralización incluyen la apertura democrática, que generó demandas de mayor autonomía política y fiscal a nivel subnacional (Arzaghi y Henderson, citados en Fretes y otros, 2018); las crisis económicas, que llevaron a algunos países a transferir funciones de gasto a los gobiernos subnacionales en un contexto de ajuste estructural (Rezende y Veloso, citados en Fretes y otros, 2018); y las reformas institucionales de fines de la década de 1990, por las cuales se transfirieron responsabilidades a los gobiernos subnacionales a fin de incrementar la eficiencia del sector público (Lora, citado en Fretes y otros, 2018). Un factor importante que contribuyó al crecimiento del gasto subnacional en la década de 2000 fue el auge de las industrias extractivas, principalmente minería e hidrocarburos, que incrementó las transferencias a los gobiernos subnacionales relacionadas con ingresos fiscales provenientes de estas industrias, en especial en los países andinos (CEPAL, citado en Fretes y otros, 2018), y que se caracterizan por un alto nivel de volatilidad, directamente asociada a cambios en los precios internacionales de los recursos naturales (Fretes y otros, 2018).

La región ha mostrado avances en la mejora de la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, en buena medida gracias a la implementación de marcos legales de responsabilidad fiscal, sobre todo en Argentina, Brasil y Colombia, donde a fines de la década de 1990 e inicios de la década de 2000 el endeudamiento subnacional contribuyó a generar episodios de inestabilidad macrofiscal que llevaron al rescate financiero por parte de las administraciones nacionales (véase el gráfico 1.5). La creación de dichos marcos legales busca mitigar el riesgo de sobreendeudamiento subnacional, de manera que los gobiernos subnacionales sean fiscalmente sostenibles y no representen una contingencia para los respectivos gobiernos nacionales. El caso de Colombia se destaca por el monitoreo completo y oportuno realizado por la Subdirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINHACIENDA), que incluye un sistema de alerta temprana que permite tomar medidas correctivas frente a los riesgos fiscales de gobiernos subnacionales específicos. En Perú, la legislación sobre disciplina fiscal subnacional se implementó de forma preventiva desde el comienzo del proceso de

descentralización, con sucesivas modificaciones que han perfeccionado las reglas fiscales. En Ecuador se establecieron límites al volumen y al servicio de la deuda pública y, en caso de superarlos, es obligatorio adoptar planes de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, que deben ser aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas. En 2016, tras algunos episodios específicos de sobreendeudamiento, se aprobó en México la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que incluye requisitos para fortalecer la transparencia contable y presupuestaria de los gobiernos subnacionales.

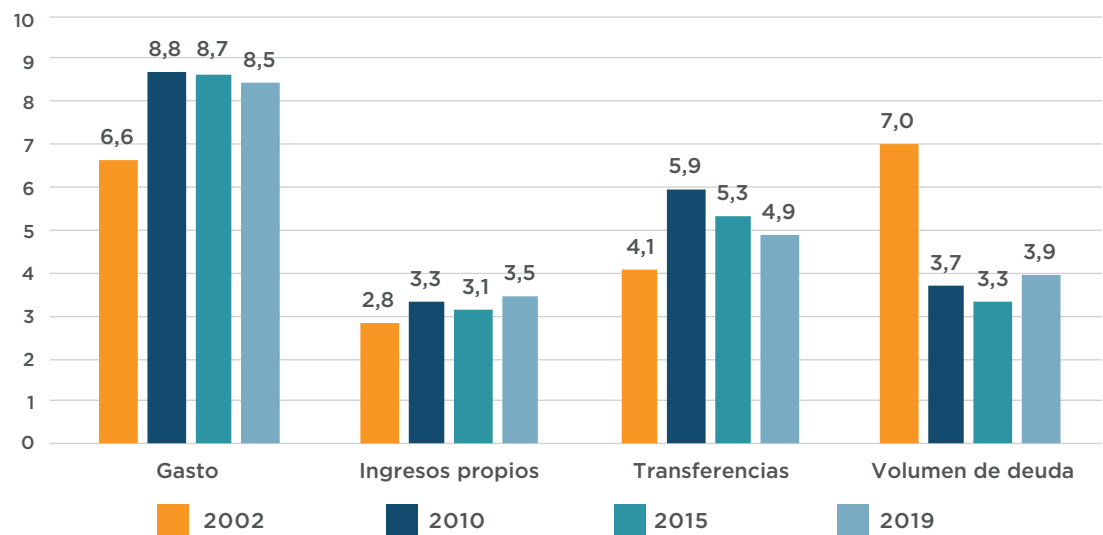
GRÁFICO 1.4 - América Latina (12 países): gasto público de los gobiernos subnacionales como porcentaje de los gastos agregados del gobierno, 1985-2019^a



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países; V. Fretes y otros, "Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018 [en línea] <https://library.co/document/yjregg2z-documento-de-marco-sectorial-de-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales.html>; E. Talvi y otros, *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, y R. Daughters y L. Harper, "Fiscal and political decentralization reforms", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, D.C., Stanford University Press/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007.

^a La muestra para este gráfico comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

GRÁFICO 1.5 - América Latina (12 países): tamaño y financiamiento del gasto subnacional, 2000-2019^a (promedios simples como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

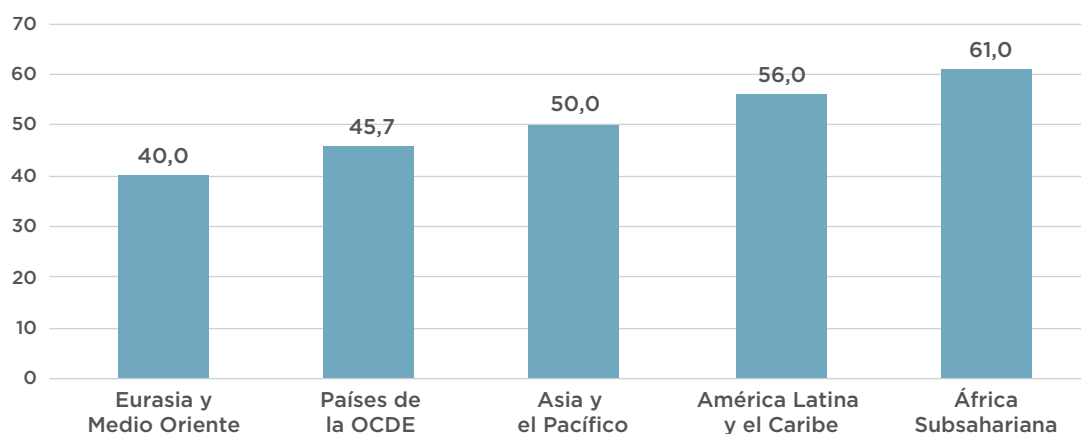
^a La muestra para este gráfico comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

SITUACIÓN ACTUAL³

Un desafío tradicional del sector es que la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales se traduce en una alta dependencia de las transferencias (véase el gráfico 1.5). Entre 2002 y 2019, el gasto promedio de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB aumentó más de 2 puntos porcentuales, debido principalmente a mayores transferencias y en menor medida a ingresos propios de los gobiernos subnacionales. Las transferencias crecieron marcadamente en la década de 2000, sobre todo en los países andinos, vinculadas a la explotación de recursos naturales, con asignación específica a gasto de capital. Esta alta dependencia de las transferencias lleva a que los gobiernos subnacionales financien una fracción importante de su gasto sin incurrir en un esfuerzo fiscal propio, lo que reduce sus incentivos a gestionar con eficiencia, rendir cuentas y ser fiscalmente responsables (Weingast, 2009; Ardanaz y Tolsá, 2016; Stein, 1998).

La dependencia de las transferencias de los gobiernos subnacionales de la región (56%) es superior a la registrada en los países de la OCDE (46%) y otras regiones en desarrollo, a excepción de África. Mientras al menos 10 de los 16 países de América Latina y el Caribe analizados muestran desequilibrios superiores al 50%, esto solo ocurre en 4 de los 38 países de la OCDE (véase el gráfico 1.6).

GRÁFICO 1.6 - Transferencias a los gobiernos subnacionales, por regiones del mundo (como porcentaje del financiamiento del gasto subnacional)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de autoridades; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Fiscal Decentralisation Database", 2021 [en línea] <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>, y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), "World Observatory on Subnational Government Finance and Investment", 2019 [en línea] <https://www.sng-wofi.org/>.

Nota: Los datos de América Latina y el Caribe y la OCDE corresponden a 2019, los datos de las demás regiones a 2016. En algunos países, los datos de la OCDE pueden subestimar la dependencia fiscal, pues consideran algunos ingresos de coparticipación como propios de los gobiernos subnacionales.

³ La muestra de gobiernos subnacionales incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los promedios de los elementos gráficos pueden no coincidir debido a diferencias entre las muestras.

TENDENCIAS RECIENTES

Tras el impulso descentralizador de los países de mayor población y territorio de la región hasta 2010, la participación del gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto del gobierno general se ha estabilizado. No obstante, a nivel institucional, en varios países se han emprendido reformas vinculadas con las relaciones entre niveles de gobierno. Se destacan en ese sentido los casos de Uruguay, donde se creó el nivel de gobierno municipal, con funciones de gasto aún incipientes (2009); Ecuador y Paraguay, donde se reformaron los sistemas de transferencias (2010); Panamá, donde se asignaron a los municipios los recursos del impuesto predial recaudados a nivel central (2015), y Chile, que está en pleno proceso de descentralización de funciones de gasto hacia las regiones (nivel intermedio). Con respecto al Caribe, en Jamaica se implementaron diversas leyes destinadas a mejorar el entramado institucional que norma las funciones de ingreso y gasto de los gobiernos municipales.

El mayor desafío reciente para las finanzas subnacionales ha sido afrontar el impacto de la crisis del COVID-19, tema que se desarrolla en el capítulo 2. Aunque la información es preliminar, la crisis ha empeorado los resultados fiscales subnacionales, al exigir mayores gastos corrientes por parte de los gobiernos subnacionales, en un momento en que sus ingresos propios se redujeron sustancialmente, en muchos casos más que para el gobierno central. Si bien en los países más grandes las transferencias se mantuvieron e incluso se incrementaron, justamente para sostener el gasto subnacional vinculado a la emergencia, en otros se redujeron o se realizaron con importantes atrasos, poniendo en riesgo el financiamiento de servicios esenciales provistos por los gobiernos subnacionales. A su vez, la postergación generalizada de las inversiones de los gobiernos subnacionales para reorientar esos recursos a la atención de la pandemia implica un costo en materia de reactivación económica y disminución de las brechas de desarrollo.

—○ Gasto de los gobiernos subnacionales

AGREGADO DEL GASTO

Los gobiernos subnacionales de la región brindan bienes y servicios que contribuyen al bienestar cotidiano de la población. A nivel municipal, estos incluyen mejora del espacio público, recolección de residuos, barrido y limpieza, transporte local, alumbrado público y emisión de licencias de construcción y funcionamiento. A nivel intermedio, comprenden servicios de educación, salud y seguridad ciudadana, entre otros. El gasto público de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe presenta una gran heterogeneidad entre los países, pues varía entre menos del 1% del PIB en algunos países del Caribe y más del 20% del PIB en Argentina y Brasil.

En los países con un nivel de gobierno intermedio que cuenta con autonomía política y funciones de gasto, la mayor proporción como porcentaje del PIB corresponde a Argentina y la menor a Uruguay, aunque en este último el nivel intermedio se asemeja más a un nivel municipal, debido a las funciones asignadas. A nivel de administraciones locales se observa también una gran variación, con países como Panamá y República Dominicana (cuyas administraciones locales ejecutan menos de 1 punto del PIB como gasto total), mientras que, en el otro extremo, Brasil (con el sector público local más

grande de la región), el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia ejecutan más del 6% del PIB (véase el cuadro 1.3).

CUADRO 1.3 - América Latina (16 países): composición del gasto público subnacional, promedio 2015-2019^a (como porcentaje del PIB)

A. Gobiernos intermedios

PAÍS	GASTOS TOTALES	SUELDOS Y SALARIOS	OTROS GASTOS CORRIENTES	GASTO DE CAPITAL	INTERESES
Argentina	17,3	8,1	6,6	2,1	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,5	0,3	0,4	1,7	0,0
Brasil	12,4	5,9	5,2	0,7	0,6
Colombia	5,0	0,3	3,4	1,3	0,0
México	9,5	2,1	6,8	0,5	0,2
Perú	4,2	2,2	1,1	0,9	0,0
Uruguay	3,8	1,5	1,7	0,6	0,0
Promedio	7,8	2,9	3,6	1,1	0,2
Máximo	17,3	8,1	6,8	2,1	0,6
Mediana	5,0	2,1	3,4	0,9	0,0
Mínimo	2,5	0,3	0,4	0,5	0,0

B. Gobiernos locales

PAÍS	GASTOS TOTALES	SUELDOS Y SALARIOS	OTROS GASTOS CORRIENTES	GASTO DE CAPITAL	INTERESES
Argentina	3,5	1,8	1,1	0,6	0,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,3	1,2	3,2	2,8	0,0
Brasil	8,5	4,3	3,6	0,5	0,1
Chile	3,7	2,0	1,4	0,3	0,0
Colombia	6,5	0,5	4,4	1,5	0,1
Costa Rica	1,6	0,5	0,5	0,6	0,0
El Salvador	3,1	1,0	0,9	1,0	0,2
Guatemala	2,3	0,5	0,4	1,4	0,0
Honduras	2,8	...	1,1	1,8	0,0
México	1,9	0,7	0,7	0,5	0,0
Nicaragua	3,2	0,7	0,8	1,7	0,0
Panamá	0,5	0,2	0,2	0,1	0,0

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 1.3 (continuación)

Paraguay	1,5	0,5	0,5	0,4	0,1
Perú	3,6	0,4	1,3	1,9	0,0
República Dominicana	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
Promedio	3,4	1,0	1,3	1,0	0,0
Máximo	8,5	4,3	4,4	2,8	0,2
Mediana	3,1	0,6	0,9	0,6	0,0
Mínimo	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0

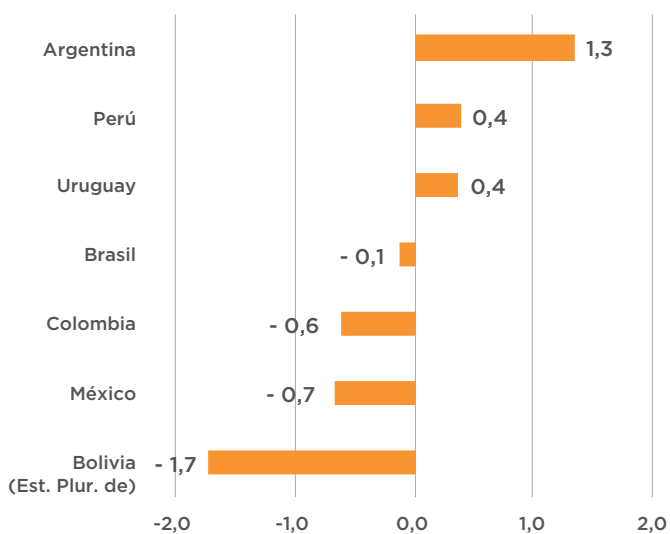
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Nota: El promedio, el nivel máximo, la mediana y el nivel mínimo se calcularon sin incluir a Honduras, por falta de información. No se muestran los datos detallados para cada uno de los niveles de gobierno subnacional de Ecuador, pues la discriminación por nivel de gobierno no está disponible públicamente.

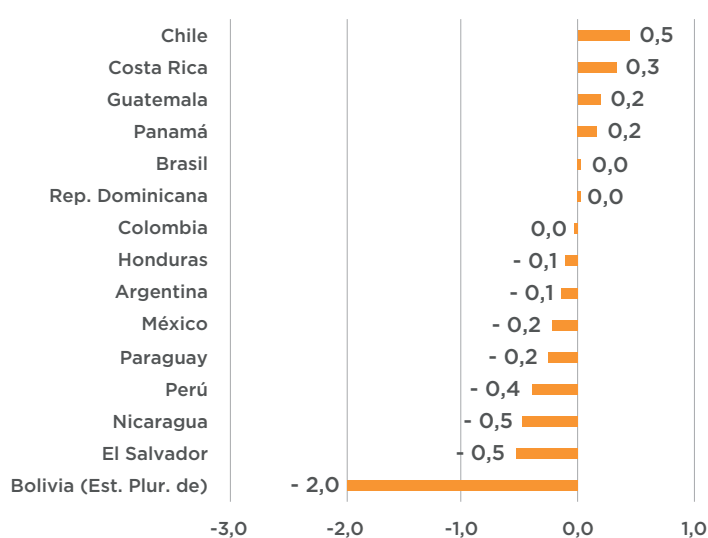
El mayor incremento del gasto del nivel de gobierno intermedio se registró en Argentina, mientras que la mayor disminución en términos relativos corresponde al Estado Plurinacional de Bolivia. En los gobiernos locales, la mayor variación positiva se registró en las municipalidades de Chile, con un aumento de 0,5 puntos del PIB entre 2015 y 2019, mientras que la mayor disminución corresponde una vez más al Estado Plurinacional de Bolivia, afectado por la reducción de las transferencias por recursos naturales (véase el gráfico 1.7).

GRÁFICO 1.7 - América Latina (16 países): variación del gasto público, 2015-2019 (en puntos porcentuales del PIB)

A. Gobiernos intermedios



B.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

COMPOSICIÓN DEL GASTO SEGÚN SU CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

La composición del gasto según su clasificación económica refleja en buena medida las funciones asignadas a los distintos niveles de gobierno en cada país. Así, en Argentina, México y Perú (nivel intermedio), y en Brasil y Colombia (nivel intermedio y local)

cobra especial relevancia el gasto en personal, ya que en dichos países los gobiernos subnacionales son los principales responsables de las funciones de educación y salud. En promedio, la inversión pública subnacional asciende al 1,5% del PIB, equivalente al 31% del gasto total de los gobiernos subnacionales o un tercio de la inversión pública agregada. En contraste, la inversión pública de los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE asciende al 3% del PIB, cifra equivalente al 53% de la inversión pública agregada (Allain-Dupré, Hulbert y Vincent, 2017; OCDE, 2018a). Como porcentaje del PIB, la participación de la inversión pública es mayor en Argentina y los países andinos. En estos últimos, esto se debe a las transferencias por recursos naturales, que suelen estar condicionadas a la realización de gastos de capital (véase el cuadro 1.4). Asimismo, el peso del gasto de capital como porcentaje del gasto total subnacional tiene gran relevancia en países centroamericanos como Guatemala, Honduras y Nicaragua, países donde la distribución de transferencias intergubernamentales está condicionada a este tipo de gasto. Por último, como porcentaje del gasto de capital agregado, se destacan los países más grandes de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú), junto con el Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, en los que la inversión pública subnacional supera el 40% del gasto de inversión total.

CUADRO 1.4 - América Latina (17 países): ejecución del gasto a nivel agregado, 2015-2019^a (en porcentajes)

País	PORCENTAJE DEL PIB			PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL SUBNACIONAL			GASTO DE CAPITAL
	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total	Como porcentaje del gasto de capital agregado del gobierno
Argentina	18,1	2,7	20,8	87,0	13,0	100,0	67,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,2	4,6	9,7	52,9	47,1	100,0	46,2
Brasil	19,7	1,2	20,9	94,3	5,7	100,0	42,9
Chile	3,4	0,3	3,7	91,9	8,1	100,0	7,1
Colombia	8,7	2,8	11,5	75,7	24,3	100,0	60,9
Costa Rica	1,0	0,6	1,6	62,5	37,5	100,0	31,6
Ecuador	2,6	2,6	5,3	50,2	49,8	100,0	50,5
El Salvador	2,1	1,0	3,1	67,7	32,3	100,0	25,0
Guatemala	0,9	1,4	2,3	39,1	60,9	100,0	29,8
Honduras	1,1	1,8	2,8	37,2	62,8	100,0	28,1
México	10,5	1,0	11,4	91,5	8,5	100,0	24,4
Nicaragua	1,5	1,7	3,2	46,9	53,1	100,0	37,8
Panamá	0,4	0,1	0,5	80,0	20,0	100,0	1,9
Paraguay	1,1	0,4	1,5	73,3	26,7	100,0	21,0
Perú	5,0	2,8	7,8	64,1	35,9	100,0	60,9
República Dominicana	0,3	0,1	0,4	75,0	25,0	100,0	3,1
Uruguay	3,2	0,6	3,8	84,2	15,8	100,0	27,3

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 1.4 (continuación)

Promedio	5,0	1,5	6,5	69,0	31,0	100,0	33,3
Máximo	19,7	4,6	20,9	94,3	62,8	100,0	67,5
Mediana	2,6	1,2	3,7	73,3	26,7	100,0	29,8
Mínimo	0,3	0,1	0,4	37,2	5,7	100,0	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

^a A efectos comparativos, el gasto de capital del Estado Plurinacional de Bolivia no incluye la inversión social. En la contabilidad de este país, la inversión social forma parte del gasto de capital.

EL GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA FUNCIONAL

A diferencia de la clasificación económica del gasto, los países de la región publican menos información sobre el gasto subnacional desde la perspectiva funcional. No obstante, vistas las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales en los distintos países, se destaca el gasto social en los países más grandes.⁴ A nivel más detallado, cabe señalar que una parte importante de los gastos se destina a funciones de educación y salud. Por ejemplo, los gobiernos provinciales de Argentina asignan más del 40% del gasto a estas funciones; los gobiernos estatales de Brasil, alrededor del 50%; los gobiernos subnacionales de Colombia, más del 50%; los gobiernos estatales de México, más del 70%; y los gobiernos regionales de Perú, más del 76% del gasto total (véase el cuadro 1.5). Dentro del mismo gasto social, los gobiernos municipales de Guatemala destinan más del 30% a funciones de protección del medio ambiente. Además de los cinco países más grandes de la región, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala tienen funciones concurrentes en salud y educación a nivel subnacional, mientras que en Chile la función de educación básica se ejecuta a nivel municipal. En varios países de la región se han realizado avances en la incorporación de la perspectiva de género en las finanzas públicas subnacionales (véase el recuadro 1.1). Con respecto a otros gastos, cabe destacar el gasto en orden público y seguridad en los gobiernos intermedios de Brasil (17,5%), las provincias de Argentina (10,9%) y los estados y municipios de México (8,9% y 19,7% del gasto total, respectivamente), seguido por el gasto en la función de desarrollo urbano a nivel local, que incluye la protección del medio ambiente (véase el recuadro 1.2), y la seguridad social (función de protección social), especialmente en Brasil.

CUADRO 1.5 - América Latina (5 países): composición del gasto funcional subnacional (social y otros) (en porcentajes)

	ARGENTINA (GI)	ARGENTINA (GL)	BRASIL (GI)	BRASIL (GL)	PERU (GI)	PERU (GL)	MÉXICO (GI)	MÉXICO (GL)	COLOMBIA
Educación	28,4	5,6	14,0	26,0	49,4	6,1	53,4	1,0	29,0
Salud	17,3	12,4	12,3	24,5	27,2	1,2	16,7	1,0	22,0
Desarrollo urbano	5,9	37,9	1,0	12,5	1,2	15,1	0,0	31,8	4,0
Protección social	15,4	10,5	22,5	11,6	5,7	4,9	0,0	0,0	7,0
Seguridad	10,9	1,1	17,5	1,4	0,8	5,3	8,9	19,7	2,0

(continúa en la página siguiente)

⁴ Sobre la base de estándares internacionales, es posible obtener el gasto social sumando las siguientes seis funciones: protección del medio ambiente, vivienda, salud, recreación y cultura, educación y protección social (Comisión Europea y otros, 2016; FMI, 2014).

CUADRO 1.5 (continuación)

Servicios públicos generales	9,7	23,8	27,3	17,2	5,0	29,3	0,0	19,5	13,0
Otro gasto	12,5	8,7	5,4	6,6	10,8	38,0	21,0	27,0	23,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Nota: GI: gobierno intermedio; GL: gobierno local.

RECUADRO 1.1 - América Latina: avances en la incorporación de la perspectiva de género en las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales

En los últimos años se ha reconocido ampliamente que la política fiscal no es neutra en términos de género. Esa toma de conciencia se ha traducido en la adopción de compromisos internacionales a favor de los derechos de las mujeres y la construcción de marcos de políticas públicas para impulsar la igualdad de género, entre los que se destacan las acciones derivadas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Las iniciativas para adoptar medidas presupuestarias con perspectiva de género suelen ser nacionales, aunque algunos gobiernos subnacionales también han avanzado en ese sentido. Específicamente, se observan progresos en torno a los presupuestos sensibles al género, un instrumento que tiene en cuenta las diferencias en materia de necesidades, derechos y obligaciones de mujeres y hombres, considera el impacto diferenciado del gasto y busca soluciones para reducir las desigualdades. Los principales objetivos de los presupuestos sensibles al género son incrementar la transparencia y dar seguimiento a las asignaciones de gasto para implementar políticas en la materia, mejorar la calidad del gasto destinado a promover la igualdad de género y analizar el impacto de los presupuestos en las brechas de género.

Los presupuestos sensibles al género se han institucionalizado en ocho países de la región (Bolivia [Estado Plurinacional de], Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Perú), incorporando mandatos legales que regulan los procesos presupuestarios. Se destaca el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde los cambios operan directamente a nivel subnacional y en cuya Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” se insta a las entidades a alcanzar la igualdad de género, incorporar las categorías de género en el proceso presupuestario y contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género. Específicamente, esta ley establece que se podrá destinar hasta el 5% de las transferencias intergubernamentales a programas no recurrentes de apoyo a la equidad de género.

Con respecto al sistema de transferencias, se destaca también República Dominicana, cuyo sistema de transferencias condicionadas establece un porcentaje específico (el 4% del total) que se ha de utilizar en programas de gobierno con perspectiva de género.

En cuanto a la presupuestación de los gobiernos subnacionales, vale resaltar el gobierno del estado de Guanajuato (México), que ha incorporado conceptos de

RECUADRO 1.1 (continuación)

género en los informes públicos y la estructura programática del presupuesto y elaborado una guía para definir programas presupuestarios con enfoque de género a nivel municipal y estatal. Cabe señalar el mandato que establece que las dependencias y entidades que tengan programas en materia de mujeres e igualdad de oportunidades deben administrar padrones de beneficiarios, presentar informes trimestrales con los resultados alcanzados y cumplir con el seguimiento, el monitoreo y las evaluaciones de desempeño. También se destaca la Ciudad de México, que tiene directrices para la evaluación y rendición de cuentas con enfoque de género.

En relación con las compras públicas, existe un conjunto de políticas subnacionales que apuntan a la inclusión y la autonomía económica de las mujeres. Mención especial merece la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde existen procesos de planificación orientados a las mujeres, como el Sello Empresa Mujer o la implementación de talleres de creación de redes de contactos para mujeres. Asimismo, en Cali (Colombia), se consideran cláusulas sociales para la inclusión de mujeres en los procesos de planificación, licitación, adjudicación y ejecución de los contratos de compras públicas.

Debido a la necesidad de acelerar los avances en materia de igualdad de género en el ámbito de las relaciones fiscales intergubernamentales, es importante tener en cuenta las siguientes recomendaciones basadas en las diversas experiencias de la región:

- Aumentar la cantidad de estudios y análisis con perspectiva de género a nivel de los gobiernos subnacionales.
- Promover los análisis de incidencia de la política fiscal subnacional, a fin de contar con evidencia sobre los efectos diferenciados de los sistemas tributarios y las políticas de gasto público entre hombres y mujeres.
- Generar estadísticas tributarias desagregadas por sexo a nivel regional y local.
- Incorporar el enfoque de género en las distintas etapas del presupuesto: formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, y liquidación.
- Generar información del gasto público con perspectiva de género.
- Incluir el enfoque de género en los procesos de compras públicas.
- Fortalecer la capacidad de las entidades de control para el análisis del presupuesto con enfoque de género.
- Potenciar el uso de fuentes de financiamiento público innovadoras relacionadas con el cierre de las brechas de género a nivel regional y local.
- Promover la reducción y eventual eliminación de sesgos de género en los ingresos públicos, tanto en el diseño como en la implementación de la política de recaudación.^a

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021, y V. Fretes, C. Pessino y D. Rossignolo, *Gender Equality in Latin America and the Caribbean: What Do Taxes Have to Do with It?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2021, en prensa.

^a Sobre los sesgos de género en los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe en general, véase Fretes, Pessino y Rossignolo (2021).

RECUADRO 1.2 - Cambio climático y descentralización fiscal: la experiencia de los países de América Latina y el Caribe

Los países de América Latina y el Caribe han asumido varios compromisos para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (contribuciones determinadas a nivel nacional [CDN], Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]). Para cumplir con ellos de manera eficaz, se requieren acciones coordinadas entre diferentes niveles de gobierno. Por este motivo, es necesario profundizar el análisis de la relación entre el cambio climático y la descentralización fiscal.

Los gobiernos subnacionales tienen competencias que inciden en la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, así como en la gestión de los efectos climáticos adversos. Las principales competencias relacionadas con la mitigación son: la planificación y el ordenamiento territorial, la provisión de agua potable, el manejo de residuos sólidos, y el tránsito y transporte. Las responsabilidades de gasto asociadas con la adaptación son: el ordenamiento territorial (códigos de construcción y uso del suelo), las inversiones públicas resilientes y la recuperación adaptativa. Por lo general, la competencia en materia de gestión de los efectos adversos se comparte con otros niveles de gobierno.

A pesar de estas competencias, los gobiernos subnacionales tienen pocas potestades tributarias ambientales asignadas. Los principales impuestos ambientales que cobran, tanto a nivel intermedio como local, se relacionan con la propiedad y el uso de vehículos. Algunos gobiernos subnacionales aplican impuestos a la energía, como por ejemplo el impuesto a los combustibles derivados del petróleo en Argentina y el impuesto a la afectación del medio ambiente por vehículos automotores en el Estado Plurinacional de Bolivia. La mayoría de los gobiernos subnacionales cobran tarifas o tasas por la prestación de servicios públicos con incidencia climática (tasas por el uso del agua potable y la gestión de los residuos sólidos). Por último, los estados de Brasil cobran una tasa para el control y la fiscalización ambiental y los gobiernos locales de Colombia pueden establecer sobretasas a los gravámenes de la propiedad inmueble, de las cuales un porcentaje se destina a la conservación del ambiente y los recursos naturales renovables.

En cuanto a las transferencias intergubernamentales, se destaca el caso de Nicaragua, donde las municipalidades deben destinar al menos el 5% de los recursos recibidos al medio ambiente. El uso de las transferencias provenientes de recursos naturales no renovables no está condicionado a fines ambientales, a pesar de que su justificación económica es compensar a los gobiernos subnacionales por las externalidades ambientales y sociales negativas causadas debido a la extracción de recursos en sus territorios.

En relación con el acceso al financiamiento climático de los gobiernos subnacionales, existen algunos ejemplos de emisiones de bonos verdes subnacionales, como las realizadas por las provincias de Jujuy y la Rioja en Argentina^a y por la Ciudad de México. En 2017, la provincia de Jujuy recaudó 210 millones de dólares para financiar parcialmente el Parque Solar Caucharí. Ese mismo año, la provincia de La Rioja

RECUADRO 1.2 (continuación)

colocó 200 millones de dólares para financiar la ampliación del Parque Eólico Arauco. El gobierno de la Ciudad de México realizó dos emisiones de este tipo de bonos, por 49,3 millones de dólares (2016) y 112,6 millones de dólares (2017), que incluían categorías relacionadas con el agua (mitigación de inundaciones), la eficiencia energética y el transporte limpio, entre otras.^b

Ante este panorama, existen importantes desafíos para que las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno contribuyan a la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al clima. Entre los principales cabe mencionar los siguientes:

- Fortalecer los niveles de coordinación intergubernamental de políticas y competencias relacionadas con el cambio climático y los compromisos establecidos en las CDN.
- Aumentar la calidad del gasto mediante inversiones públicas subnacionales resilientes.
- Implementar un clasificador funcional ampliado que permita determinar el gasto público subnacional con incidencia climática, realizar el seguimiento y visibilizar su aporte.
- Incorporar criterios climáticos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Mejorar la normativa subnacional sobre códigos de construcción y uso del suelo.
- Incentivar a los gobiernos subnacionales para que sus sistemas de recaudación de recursos propios cumplan el doble propósito de generar ingresos propios y fomentar cambios hacia patrones de consumo y producción sostenibles y con bajas emisiones de carbono.
- Adecuar los marcos de financiamiento locales a fin de que los gobiernos subnacionales accedan a los mercados de capitales de forma responsable a través de mecanismos como los bonos sostenibles, los bonos verdes o las asociaciones público-privadas con criterios ambientalmente sostenibles.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de *Rioja Virtual*, "La Rioja y su bono verde, premiados a nivel internacional", 16 de abril de 2018 [en línea] <https://riojavirtual.com.ar/la-toma-del-bono-verde-riojano-premiado-a-nivel-internacional/>; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Green Bond Transparency Platform", 2021 [en línea] <https://www.greenbondtransparency.com/issuer-profile/?handle=41a17d74786c4652b5af2302192dc159>.

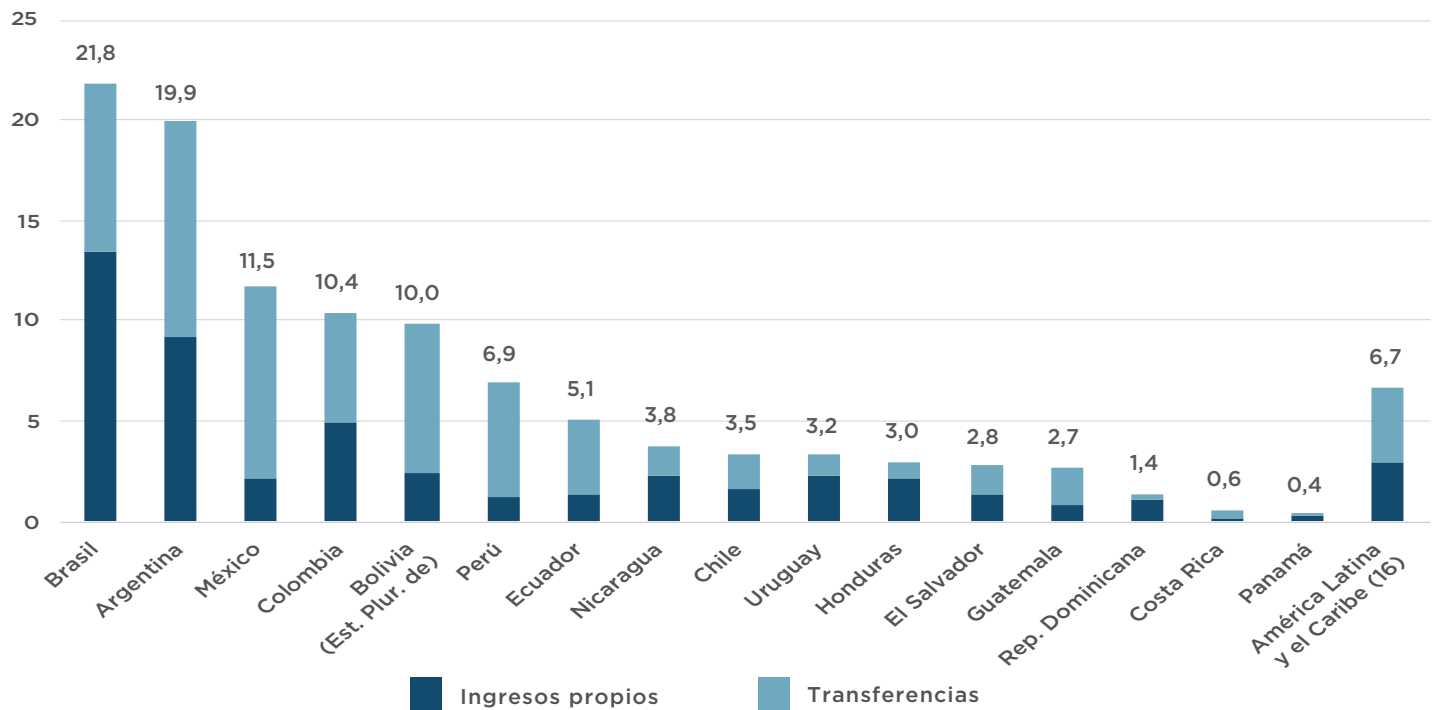
^a Véase *Rioja Virtual* (2021).

^b Véase BID (2021).

Los ingresos subnacionales

En forma agregada, los ingresos subnacionales de los países estudiados ascendieron al 6,7% del PIB en promedio entre 2015 y 2019. Con respecto a su estructura, el 56% de estos ingresos corresponde a transferencias y el 44% restante a ingresos propios (tributarios y no tributarios) (véase el gráfico 1.8). Los ingresos propios se han mantenido alrededor del 2,9% del PIB, una cifra inferior a la registrada en los países de la OCDE, donde los gobiernos subnacionales recaudan más del 5% del PIB (CEPAL, 2021a; Gómez-Sabaini y Jiménez, 2017). A nivel regional, los mayores niveles de ingresos se observan en los gobiernos subnacionales de Brasil, con un 21,8% del PIB (gráfico 1.8).

GRÁFICO 1.8 - América Latina (16 países): ingresos subnacionales, promedio 2015-2019 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

La estructura de ingresos de los gobiernos intermedios de la región presenta una gran heterogeneidad. En los gobiernos regionales de Perú y los gobiernos autónomos departamentales del Estado Plurinacional de Bolivia casi la totalidad de los ingresos (el 97,4% y el 94,5%, respectivamente) procede de transferencias. Los gobiernos estatales de México y los gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador también dependen en un 83,9% y un 70,1% de las transferencias, respectivamente. En cuanto a los ingresos tributarios, se destacan los gobiernos estatales de Brasil y los gobiernos departamentales de Uruguay, con una proporción del 62,6% y el 48,9% con respecto a los ingresos totales (en este último caso aumenta al 68% si se incluyen los ingresos no tributarios). Asimismo, en los gobiernos provinciales de Argentina y los gobiernos departamentales de Colombia, más de una tercera parte de los ingresos procede de la recaudación tributaria (para financiar funciones de gasto más amplias en el caso de Argentina). Los mayores niveles de ingresos tributarios se observan en los gobiernos estatales de Brasil, con un 8,0% del PIB, seguidos por las provincias de Argentina, cuya recaudación fue del 5,2% del PIB en el período analizado.

Entre 2015 y 2019, los gobiernos locales alcanzaron un nivel de ingresos promedio del 3,4% del PIB. Las transferencias constituyeron el 1,9% del PIB, que representa el 57,0% de los ingresos totales. En promedio, los ingresos tributarios llegaron al 0,8% del PIB, cifra equivalente al 24,1% de los ingresos. El resto de los ingresos no tributarios y de capital sumaron el 0,7% del PIB, equivalente al 19,2% de los ingresos. Los gobiernos locales de Brasil presentan los mayores niveles de ingresos, con el 9,0% del PIB. También en el mismo país se observa la mayor proporción de transferencias a nivel local, que

representa el 5,5% del PIB. En cuanto a la recaudación de ingresos tributarios, se destacan los gobiernos municipales de Colombia, que totalizan el 2,4% del PIB. El peso de las transferencias es superior al 60% de los ingresos totales en los gobiernos municipales de Argentina, los gobiernos autónomos municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, los gobiernos municipales de Brasil, los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Ecuador, los municipios de Guatemala, los municipios de México, los gobiernos locales de Perú y los municipios de República Dominicana. En cuanto a los ingresos tributarios, se destacan los casos en que esta fuente de ingresos representa más de una tercera parte de los ingresos totales, a saber: las municipalidades de Chile, los municipios de Colombia, los gobiernos locales de Costa Rica, los municipios de Nicaragua y los municipios de Panamá (véase el cuadro 1.6).

CUADRO 1.6 - América Latina (15 países): composición del ingreso subnacional, promedio 2015-2019 (como porcentaje del PIB)

A. Gobiernos intermedios

PAÍS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
		Tributarios	No tributarios	
Argentina	16,5	5,2	2,7	8,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,6	0,0	0,1	2,5
Brasil	12,8	8,0	2,0	2,8
Colombia	4,7	0,8	1,8	2,1
México	9,6	0,7	0,9	8,1
Perú	4,0	0,0	0,1	3,9
Uruguay	3,2	1,6	0,7	1,0
Promedio	7,6	2,3	1,2	4,1
Máximo	16,5	8,0	2,7	8,6
Mediana	4,7	0,8	0,9	2,8
Mínimo	2,6	0,0	0,1	1,0

B. Gobiernos locales

PAÍS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
		Tributarios	No tributarios	
Argentina	3,4	0,1	1,2	2,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,4	1,3	1,0	5,0
Brasil	9,0	1,9	1,6	5,5
Chile	3,8	1,6	0,7	1,5
Colombia	5,7	2,4	0,0	3,3

(continúa en la página siguiente)

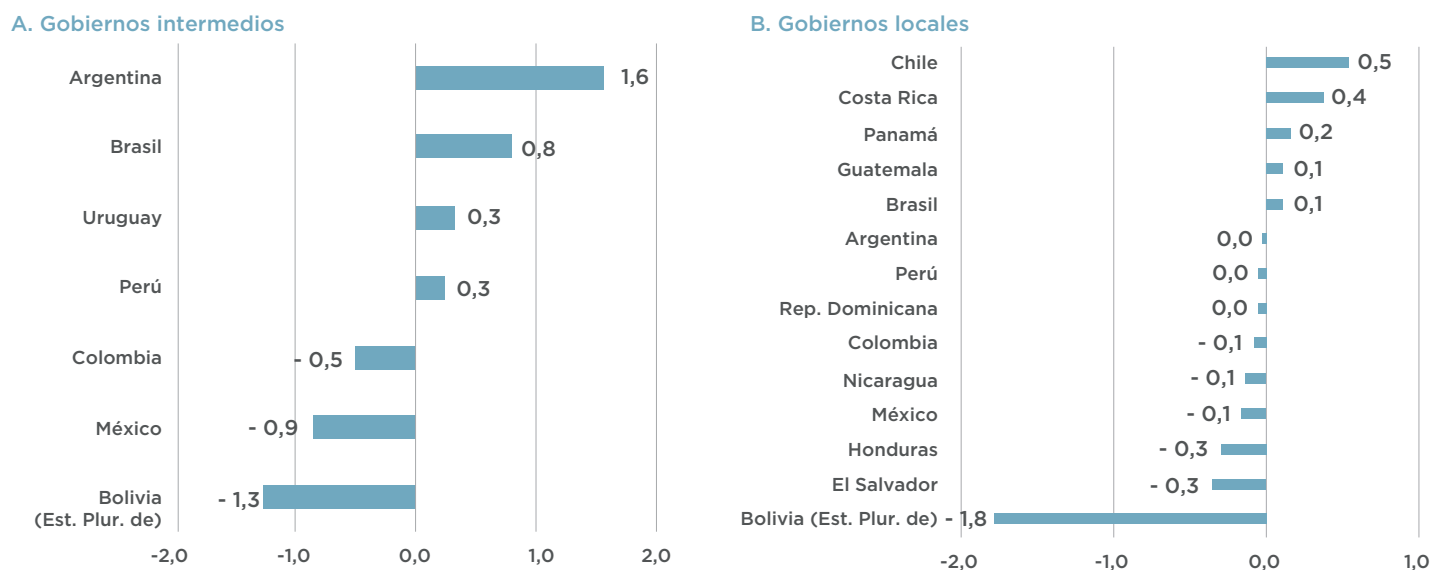
CUADRO 1.6 (continuación)

Costa Rica	1,5	0,7	0,4	0,3
El Salvador	2,7	0,4	1,0	1,4
Guatemala	2,4	0,3	0,5	1,6
Honduras	3,0	0,6	1,5	0,9
México	1,9	0,3	0,2	1,5
Nicaragua	3,5	1,3	0,3	1,8
Panamá	0,5	0,2	0,1	0,1
Perú	2,9	0,5	0,6	1,8
República Dominicana	0,5	0,1	0,1	0,4
Promedio	3,4	0,8	0,7	1,9
Máximo	9,0	2,4	1,6	5,5
Mediana	2,9	0,6	0,6	1,6
Mínimo	0,5	0,1	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

El país en el que se registró el mayor aumento de los ingresos de los gobiernos intermedios fue Argentina, con una variación positiva de 1,6 puntos del PIB entre 2015 y 2019. Este incremento corresponde a los ingresos no tributarios, cuya magnitud compensó la reducción de los ingresos tributarios y las transferencias en el período analizado. Las disminuciones más marcadas se registraron en los gobiernos autónomos departamentales del Estado Plurinacional de Bolivia y en los estados de México, con -1,3 y -0,9 puntos del PIB, respectivamente. A nivel local, el aumento de los ingresos estuvo encabezado por las municipalidades de Chile, con un ascenso de 0,5 puntos del PIB, seguidas por los municipios de Costa Rica, con un incremento de 0,4 puntos del PIB en el período analizado. La disminución más pronunciada se observó en los gobiernos autónomos municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, con -1,8 puntos del PIB (véase el gráfico 1.9). Esto se explica por la reducción de los ingresos por concepto de coparticipación, impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y regalías.

GRÁFICO 1.9 - América Latina (15 países): variación del ingreso de los gobiernos subnacionales, 2015-2019 (en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

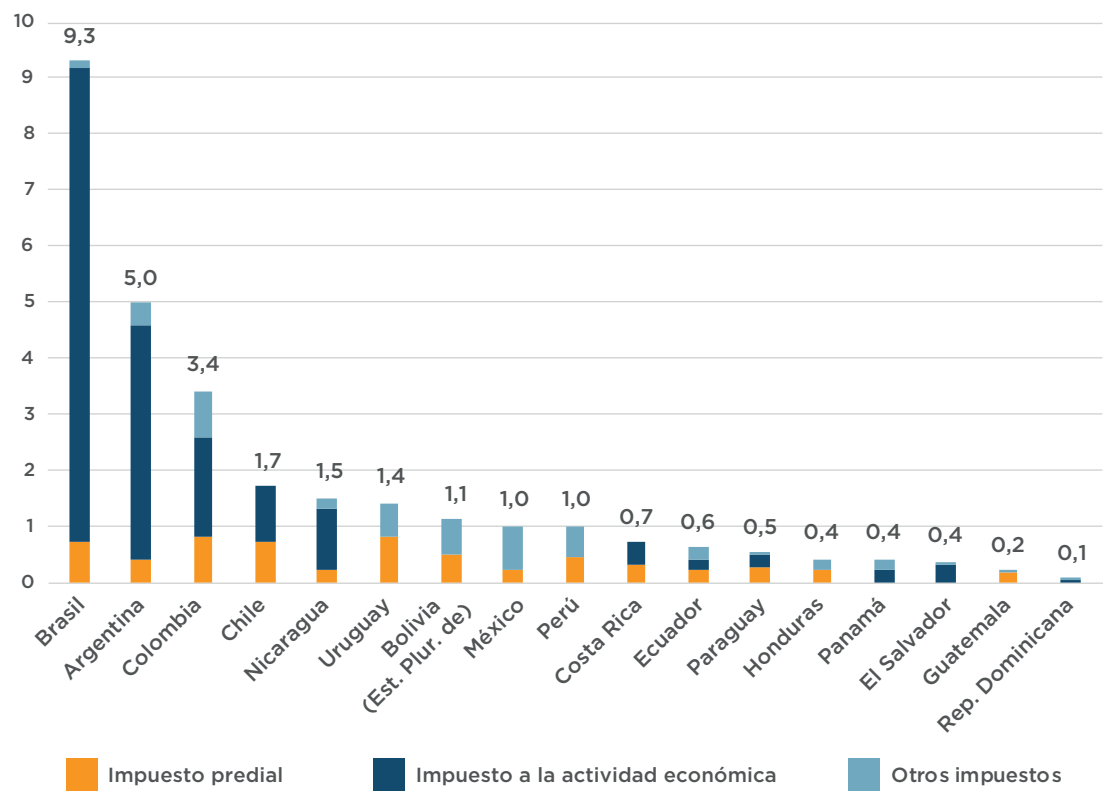
INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En los países de la región, las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales a nivel intermedio son en general limitadas, a excepción de Argentina y Brasil, donde los gobiernos intermedios gravan el consumo. Los gobiernos locales suelen tener potestades impositivas sobre la actividad económica y el patrimonio (predios y vehículos). En Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, la ciudad capital nacional combina las potestades recaudatorias de los niveles intermedio y local. En el caso particular de Argentina, debido al tamaño poblacional, la riqueza y el tipo de tributos que recauda, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca entre las capitales de América Latina y el Caribe por su capacidad recaudatoria.

En Brasil, alrededor del 92% de los ingresos tributarios a nivel estatal corresponde al impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS), un impuesto similar al impuesto al valor agregado (IVA), con tasas distintas dependiendo del origen y destino de la transacción. En Argentina, más del 80% de la estructura tributaria de los gobiernos provinciales procede de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos, un tributo distorsivo que grava las actividades económicas en cada etapa de la producción. En México, los ingresos tributarios de los gobiernos estatales proceden en su mayor parte de la recaudación del impuesto a la nómina, que grava los pagos por el trabajo formal. Por último, en Colombia, los departamentos cobran impuestos selectivos al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, además de vehículos automotores y estampillas: estos impuestos se consideran “rentas cedidas” y, a diferencia de lo que ocurre en los otros países, deben asignarse a funciones específicas, como salud, deportes, municipios y asistencia social, entre otras.

A nivel agregado, casi una tercera parte de los ingresos tributarios de los gobiernos locales procede del impuesto a la propiedad inmobiliaria. En los municipios de Guatemala, este tributo representa más del 80% de los ingresos tributarios locales. Les siguen en orden de importancia los gobiernos locales de Perú, donde dicho tipo de impuesto representa más del 55% de los tributos. En cuanto a los impuestos que gravan la actividad económica, se destacan los casos de Nicaragua y Panamá, donde la totalidad de los ingresos tributarios municipales proviene de este tipo de impuestos, Chile (patentes comerciales) y Costa Rica (impuestos sobre bienes y servicios), donde estos impuestos representan casi dos terceras partes de los ingresos tributarios, y Colombia, donde el impuesto a la industria y al comercio representa el 8% de los ingresos municipales y asciende al 22% en Bogotá, Distrito Capital. En Panamá, predominan los impuestos que gravan las actividades comerciales y los servicios, así como aquellos que gravan las actividades industriales (véase el gráfico 1.10).

GRÁFICO 1.10 - América Latina (17 países): composición de los ingresos tributarios, promedio 2015-2019 (como porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Si bien en la mayoría de los países de la región la gestión del impuesto predial o equivalente se delega a los gobiernos locales, la recaudación de ese tributo permanece centralizada en Chile, Guyana, Haití, Panamá y República Dominicana. En los casos de Chile y Panamá, existen mecanismos de distribución de este tributo entre las distintas

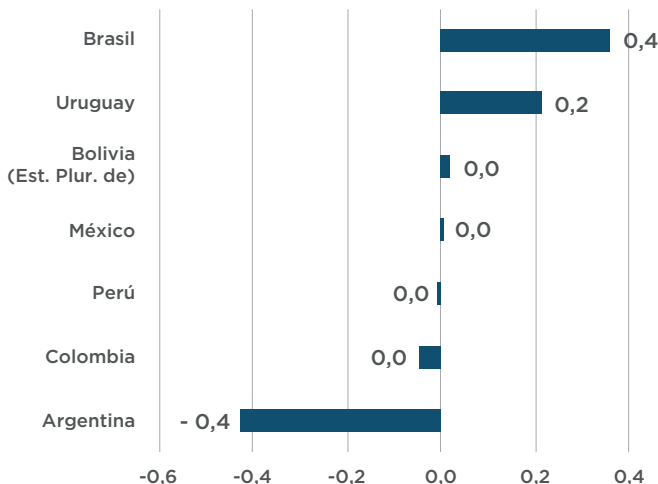
municipalidades. En el caso de Argentina, este se recauda a nivel provincial en casi todo el país, al igual que el impuesto automotor (los denominados impuestos patrimoniales).

Cabe destacar algunos mecanismos innovadores de administración tributaria subnacional, como el sistema dual de recaudación del impuesto predial implementado en Guatemala. Los municipios pueden elegir entre recaudar ellos mismos este tributo o adherir a un mecanismo ofrecido por el gobierno central para que este recaude el tributo a su nombre y posteriormente entregue los recursos recolectados menos una cuota de servicio. Los municipios más pequeños y con menor capacidad institucional son los que más tienden a beneficiarse de este mecanismo. En Uruguay, para solucionar el problema de erosión de la base imponible del impuesto automotor debido a la competencia entre los departamentos para atraer contribuyentes, se creó un Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), mediante el cual se centralizaron en un fideicomiso la definición de la base imponible y el cobro de dicho impuesto, mejorando sustancialmente su recaudación. En 1997 se crearon en Perú diez Servicios de Administración Tributaria (SAT), que constituyen entidades semiautónomas de recaudación tributaria a nivel municipal. Los resultados iniciales indican una mejor recaudación con respecto a los municipios sin SAT. Asimismo, cabe destacar la existencia de mecanismos de redistribución horizontal intermunicipal en Chile, Panamá y Paraguay, donde una parte de los ingresos obtenidos mediante el impuesto predial se divide entre los distintos gobiernos locales (y en el caso de Paraguay, también con los gobiernos intermedios).

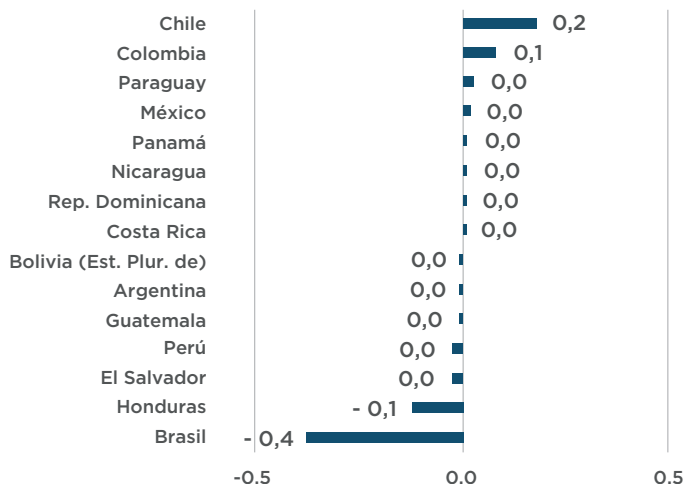
Con respecto a la evolución en los últimos años, el mayor crecimiento en los gobiernos intermedios se registró en los gobiernos estatales del Brasil, donde los ingresos tributarios aumentaron casi 0,4 puntos del PIB entre 2015 y 2019, un incremento atribuible a las mejoras en la administración tributaria. La disminución más marcada, cuya magnitud fue de 0,4 puntos del PIB, se observó en los gobiernos provinciales de Argentina. En los gobiernos estatales de México y los departamentales de Colombia no hubo variaciones considerables durante este período. En los gobiernos locales, el promedio de la variación entre países muestra un leve aumento, que asciende apenas a 0,01 puntos del PIB entre 2015 y 2019. Se destaca el aumento registrado en los gobiernos locales de Chile, que asciende a 0,2 puntos del PIB. Por otra parte, la disminución de mayor magnitud tuvo lugar en los gobiernos municipales de Brasil, con una reducción de 0,4 puntos del PIB (véase el gráfico 1.11).

GRÁFICO 1.11 - América Latina (15 países): variación de los ingresos tributarios, 2015-2019 (en puntos porcentuales del PIB)

A. Gobiernos intermedios



B. Gobiernos locales



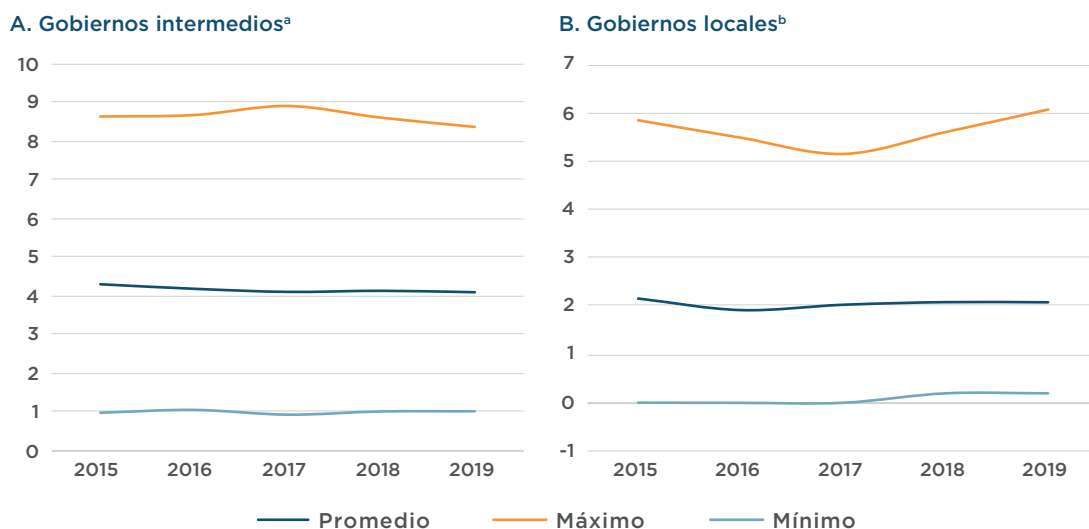
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, París, 2020; Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016, París, 2018.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES LATINOAMERICANOS

Las transferencias a los gobiernos subnacionales de los países estudiados ascienden al 3,7% del PIB, cifra equivalente al 56% de sus ingresos totales. En los gobiernos intermedios, las transferencias promediaron el 4,0% del PIB. Este valor se mantuvo constante durante el período examinado. Los niveles máximos se registraron en las provincias de Argentina, cuyas transferencias ascendieron, en promedio, al 8,6% del PIB en el período 2015-2019. En los gobiernos locales las transferencias promediaron el 2,1% del PIB, cifra que se mantuvo constante en el período de análisis. El máximo nivel de las transferencias fue del 5,5% del PIB y se registró en los gobiernos municipales de Brasil. Asimismo, cabe resaltar el nivel alcanzado en los gobiernos autónomos municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyos ingresos por transferencias sumaron alrededor del 5,0% del PIB. Entre dichos ingresos se destacan los sistemas de regalías y la coparticipación tributaria (véase el gráfico 1.12).

La buena práctica supone el principio de que el financiamiento sigue a la función, es decir, que las transferencias cubren la estimación de la denominada brecha fiscal, definida como la diferencia entre el costo de provisión de servicios (las necesidades de gasto) y el potencial de recaudación propia de los gobiernos subnacionales (la capacidad fiscal), compensando a los gobiernos subnacionales en función de dicha brecha. Asimismo, existen transferencias condicionadas a que los gobiernos subnacionales implementen objetivos nacionales y cumplan con estándares de servicios e infraestructura sectorial y transferencias compensatorias, para cubrir —por ejemplo— los costos de las actividades extractivas (costos sociales, ambientales y necesarios para facilitar dicha actividad).

GRÁFICO 1.12 - América Latina (15 países): evolución de las transferencias a los gobiernos subnacionales, 2015-2019 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

^a En el nivel intermedio los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay.

^b En el nivel local los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

En la práctica, los sistemas de transferencias de América Latina y el Caribe no suelen basarse en una estimación de la brecha fiscal, ni en el costo de cobertura de servicios, y a menudo carecen de mecanismos periódicos de estimación y actualización, lo que reduce su efectividad. La mayoría de los países cuenta con sistemas de coparticipación de impuestos, basados en un porcentaje de los ingresos recaudados a nivel central: es el caso de casi todos los países de Centroamérica (el 10% de los ingresos), Ecuador (el modelo de equidad territorial prevé la coparticipación respecto del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes), Uruguay (el 3,33% del presupuesto quinquenal), Argentina (la coparticipación de las provincias se basa en porcentajes de los principales impuestos nacionales), Brasil (para la definición del Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal [FPE] y del Fondo de Participación de los Municipios [FPM]), Perú (el Fondo de Compensación Municipal [FONCOMUN] se basa en dos puntos de recaudación del Impuesto General a las Ventas [IGV]) y México (el Fondo General de Participaciones recibe un porcentaje de la recaudación de distintos impuestos federales), entre otros. Durante muchos años, Colombia desligó su principal transferencia (Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios) de los ingresos corrientes, mediante una fórmula de crecimiento de dicha masa de recursos. Chile, Panamá y Paraguay se caracterizan por un sistema solidario, por el cual una fracción del impuesto a la propiedad se divide entre todos los municipios. En el caso de Paraguay, donde la recaudación de dicho impuesto es descentralizada (en Chile y Panamá se recauda a nivel central), se transfiere también una fracción de los municipios a los departamentos (coparticipación “hacia arriba”). Paraguay es también el único país donde los principales sistemas de coparticipación se basan en los ingresos fiscales de las empresas hidroeléctricas (un recurso natural).

En ningún país de la región la distribución de las transferencias, que busca compensar las desigualdades fiscales subnacionales, se basa en la estimación explícita de la “brecha fiscal”, que es la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal subnacional. En otras palabras, no existen en América Latina y el Caribe sistemas explícitos de transferencias de igualación, que son prevalentes en los países de la OCDE. Ecuador es el único país donde se cuenta con este tipo de sistema para la transferencia de nuevas competencias.⁵ Así, en países como Argentina (provincias) y Uruguay (departamentos), la distribución de las transferencias se basa en coeficientes fijos para cada gobierno subnacional, negociados políticamente. Aunque dichos coeficientes, que datan de 1988 en Argentina y de 2005 en Uruguay, guardan relación con indicadores históricos basados en criterios objetivos y redistributivos, han quedado obsoletos. En la mayoría de los países de la región, las fórmulas de distribución territorial de los sistemas de coparticipación incluyen indicadores sociodemográficos, como población, pobreza o superficie, que permiten compensar, al menos parcialmente, las disparidades fiscales existentes. No obstante, uno de los criterios aplicados en varios países (Guatemala, Guyana, Honduras, Paraguay y República Dominicana) prevé la repartición de recursos en partes iguales entre todos los municipios, lo cual no constituye una buena práctica, porque no tiene en cuenta la heterogeneidad entre los gobiernos subnacionales e incentiva la creación de nuevos municipios para recibir el ingreso mínimo garantizado.

En muchos países, el uso de los sistemas de coparticipación está condicionado a funciones de gasto específicas. En Colombia, casi todas las transferencias están condicionadas. En Perú, los “recursos ordinarios” están condicionados a determinadas funciones y proyectos y financian principalmente el gasto en salud y educación de los gobiernos regionales. En México, las “aportaciones federales”, que constituyen el segundo mayor rubro de transferencias a los gobiernos subnacionales, deben destinarse principalmente a educación, seguridad e infraestructura. Incluso en Brasil, a nivel estatal, existen transferencias condicionadas para educación (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación [FUNDEB]) y salud. En Ecuador, un máximo del 30% de las transferencias del modelo de equidad territorial puede destinarse a gastos permanentes, pues un mínimo del 70% se debe destinar a gastos de inversión. Algunas transferencias están condicionadas para inversión pública con fines de convergencia o compensación territorial y en muchos casos son la principal fuente de recursos subnacionales para infraestructura. Estas incluyen el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de Chile, el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) de Uruguay, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) de Perú y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) de México. No todas estas transferencias contribuyen a reducir las desigualdades interregionales (Muñoz, Pineda y Radics, 2017).

En las últimas dos décadas, las transferencias vinculadas a los recursos naturales, principalmente minerales e hidrocarburos, cobraron importancia en varios países de la región a raíz del auge de las materias primas. En 2019, estas representaron el 22% de los ingresos subnacionales totales del Estado Plurinacional de Bolivia y llegaron al 57% en el caso de los departamentos. Ese mismo año, en Perú, constituyeron el 17% de los ingresos subnacionales y llegaron a un tercio del total en el caso de los municipios. En Paraguay, las transferencias vinculadas a los ingresos fiscales de las empresas hidroeléctricas representan el 65% de las transferencias totales. En Ecuador se entrega a todos los

⁵ Artículo 206 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador, 2010a).

gobiernos subnacionales el 10% de las transferencias por los recursos no renovables. Por lo general, estos recursos tienen carácter devolutivo (se asignan a los gobiernos subnacionales de los lugares donde se extrae el recurso) y su uso suele estar condicionado a la realización de inversiones públicas. La alta volatilidad de los precios de las materias primas, su concentración geográfica y el hecho de que inducen a la desigualdad en términos de recursos per cápita plantean desafíos a la gestión de estos recursos.

Por último, muchos países de la región asignan transferencias de manera discrecional, tanto para gasto corriente como de inversión. Esta no es una buena práctica, pues resta transparencia y previsibilidad, puede utilizarse políticamente y puede desalentar el esfuerzo fiscal propio. Entre otros ejemplos de estas transferencias se encuentran los “Convenios” en México, que representan el 18% del total de transferencias (con tendencia a la baja); las transferencias no automáticas de Argentina (el 19% del total de transferencias); y los recursos ordinarios para gobiernos regionales y locales en Perú (más allá de las transferencias para financiar el gasto social). En algunos países del Caribe también hay prevalencia de transferencias discrecionales desde el nivel central.

Al igual que otros aspectos de las finanzas intergubernamentales, la reforma de los sistemas de transferencias resulta difícil desde el punto de vista político, debido a la existencia de ganadores y perdedores, tanto entre los niveles de gobierno como entre los propios gobiernos subnacionales. No obstante, cabe resaltar el caso de Ecuador, donde en 2010 se logró reformar todo el sistema de transferencias, al eliminar cerca de 19 leyes que establecían la coparticipación con respecto a ingresos del gobierno central y establecer un sistema con tres tipos de transferencias: un modelo de equidad territorial para las competencias actuales, un sistema para nuevas competencias y transferencias por explotación de recursos no renovables (Almeida y Burgos, 2016).

En algunos casos se ha confundido descentralizar con incrementar las transferencias, sin respetar el principio de que los recursos siguen a la función. En muchos países, esto ayuda a explicar los altos niveles de dependencia de las transferencias de los gobiernos subnacionales, una situación que luego es muy difícil de revertir (Fretes y otros, 2018). Dicha dependencia genera problemas de eficiencia del gasto (Ardanaz y Tolsá, 2016; Gadenne, 2017), rendición de cuentas (Martínez, 2019; Brollo, y otros, 2013), y sostenibilidad fiscal (Stein, 1998; Rodden, 2002 y 2003), pues la principal fuente de recursos subnacional no proviene del esfuerzo fiscal local, sino del esfuerzo fiscal del resto del país por medio de impuestos nacionales.

Con respecto al desempeño redistributivo de las transferencias en América Latina y el Caribe, los sistemas de coparticipación tienden en general a reducir las disparidades fiscales en materia de ingresos propios entre los gobiernos subnacionales, pero lo hacen de manera incompleta, ya que distribuyen recursos en igual proporción a entidades con alta y baja capacidad fiscal, sin tener en cuenta medidas de capacidad fiscal. Por el contrario, otros sistemas, como los de transferencias de capital y recursos naturales, tienden a ampliar dichas disparidades, pues no tienen en cuenta la capacidad fiscal de los entes receptores de las transferencias. En los países de la OCDE, en cambio, la prevalencia de sistemas de transferencias de igualación contribuye a reducir en mayor medida las disparidades fiscales subnacionales con respecto a América Latina y el Caribe, desde una línea de base inferior. Esto sugiere la conveniencia de impulsar reformas e incrementar las capacidades técnicas de los países de la región para estimar y mejorar

los sistemas de transferencias, a fin de aumentar su capacidad distributiva entre los gobiernos subnacionales (Muñoz, Pineda y Radics, 2017) y crear espacios de diálogo político con los responsables de la toma de decisiones, incluido el poder legislativo, que es donde se definen las reformas legales.

Deuda de los gobiernos subnacionales latinoamericanos

En la mayoría de los países se permite el endeudamiento a nivel subnacional, con distintos grados de autonomía respecto del gobierno nacional. Como resultado de la adopción de leyes de responsabilidad fiscal en la región, la vigilancia y supervisión por parte de las autoridades centrales ha aumentado en los últimos años. Legalmente, el endeudamiento con organismos multilaterales de desarrollo está permitido, con aval del gobierno nacional, en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, a excepción de México, donde se prohíbe todo financiamiento externo. En el período reciente, la deuda promedio de los gobiernos subnacionales fue de alrededor del 3% del PIB. Como referencia, la deuda subnacional en los países de la OCDE asciende, en promedio, al 12% del PIB (OCDE, 2020a).

Los gobiernos estatales de Brasil tienen los mayores niveles de deuda (el 11,1% del PIB), una cifra nueve veces superior a la registrada en los gobiernos locales del mismo país (el 1,2% del PIB). Les siguen, en orden de importancia, Argentina, con un peso de la deuda provincial del 6,3% del PIB, y Colombia, donde la deuda agregada de los gobiernos subnacionales fue del 3,7% del PIB en 2019 (véase el cuadro 1.7).

CUADRO 1.7 - América Latina y el Caribe (12 países): deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2015-2019 (como porcentaje del PIB)

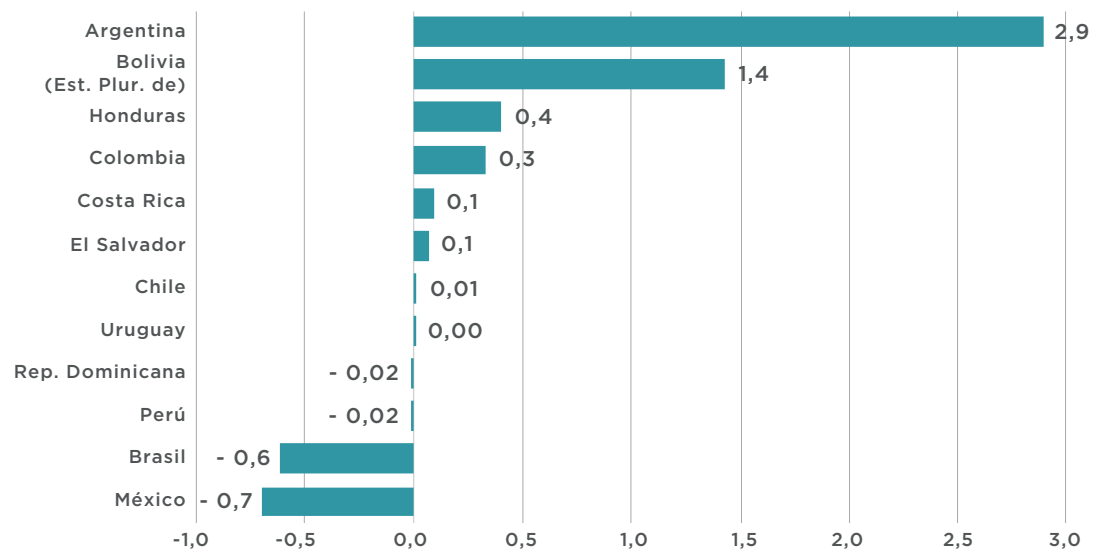
PAÍS	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	4,5	5,5	6,3	7,6	7,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,2	3,5	3,7	4,2	4,6
Brasil	12,9	11,9	12,0	12,4	12,3
Chile	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03
Colombia	3,4	3,1	3,1	3,3	3,7
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
El Salvador	2,1	2,1	2,1	2,0	2,2
Honduras	2,0	1,8	2,2	2,4	2,9
México	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4
Perú	0,5	0,6	0,3	0,5	0,5
República Dominicana	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02
Uruguay	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Promedio	2,7	2,6	2,7	3,0	3,0
Mediana	2,1	2,0	2,1	2,2	2,3
Máximo	12,9	11,9	12,0	12,4	12,3
Mínimo	0,02	0,02	0,02	0,02	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Asimismo, se destaca la heterogeneidad de las fuentes de financiación de los gobiernos subnacionales latinoamericanos. En el caso de México, Colombia, Perú y las naciones de Centroamérica, la mayor fuente de financiamiento es el sector bancario. En el caso específico de México, cabe mencionar sobre todo el papel de la banca de desarrollo nacional, que representa aproximadamente el 30% del crédito al sector subnacional. En el caso de Argentina, la principal fuente de financiamiento es el mercado de bonos, nacional e internacional. La banca multilateral de desarrollo tiene una presencia importante en Brasil, donde es el mayor prestamista activo, dadas las restricciones al financiamiento subnacional derivadas de los rescates financieros de 1997-2003.

Entre 2015 y 2019, el mayor incremento del volumen de la deuda se registró en las provincias argentinas (casi 3 puntos porcentuales del PIB). Esta evolución obedece a la apertura de los mercados nacionales e internacionales a la deuda argentina durante ese período. En el otro extremo se encuentran México y Brasil, con reducciones de 0,7 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de México, la disminución obedece a la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios aprobada en 2016, que redundó en controles administrativos y monitoreo de métricas de crédito. En el caso de Brasil, la disminución obedece al pago gradual de los pasivos con el gobierno central (véase el gráfico 1.13).

GRÁFICO 1.13 - América Latina (12 países): variación de la deuda subnacional, 2015-2019 (en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

En los cinco países más descentralizados de la región —Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú— se han implementado leyes de responsabilidad fiscal para gobiernos subnacionales. Todas las legislaciones buscan limitar el endeudamiento como proporción de los ingresos, aunque también monitorean métricas idiosincrásicas de cada país. Por ejemplo, en el caso de Brasil, la ley de responsabilidad fiscal limita el gasto en personal y el nivel de deuda, mientras que en México se monitorea el crédito no respaldado

a corto plazo, pues fue en este segmento del mercado en el que hubo episodios de incumplimiento en la década de 2010. En Brasil, Colombia, México y Perú, la legislación incluye el monitoreo puntual por medio de sistemas de alerta. Una tendencia que se ha de observar en la región es la pignoración o garantía de transferencias del gobierno nacional como fuente de pago de la deuda. En el caso de México, el mercado de deuda subnacional funciona sobre todo mediante dicha pignoración de transferencias federales: aproximadamente el 90% de los créditos de gobiernos subnacionales mexicanos está respaldado por ese flujo. Otros países en los que los mercados de crédito han evolucionado en esa dirección son Uruguay, donde el mercado funciona mediante la pignoración del SUCIVE (impuesto a la propiedad de vehículos); Guatemala, aunque en una escala muy pequeña dado que el mercado de endeudamiento continúa siendo a muy corto plazo y mediante créditos sin fuente de pago determinada; y El Salvador, donde recientemente se registró un creciente endeudamiento municipal contra recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), que es la principal transferencia en dicho país. No obstante, no se cuenta con información detallada sobre el estado de las fuentes de pago de los financiamientos de esos países.

Entes gestores de las relaciones fiscales entre los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales

América Latina y el Caribe presenta muchas experiencias en la gestión de la relación fiscal con los gobiernos subnacionales. Si bien los ministerios de finanzas desempeñan un papel importante en casi todos los países, a menudo existen otras entidades con responsabilidades relevantes en la definición de políticas subnacionales y funciones de asistencia técnica a los gobiernos subnacionales. Entre otras, cabe mencionar el Ministerio del Interior de Argentina; la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile; el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica; el Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL) de El Salvador; la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) del Ministerio de la Presidencia de Panamá; y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay.

Casi todos los países centroamericanos cuentan con entes responsables de la capacitación y asistencia técnica subnacional, incluidos el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) de Costa Rica; el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), que además administra la principal transferencia en dicho país; el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de Guatemala; el Instituto de Desarrollo Municipal (IDEM) de Honduras; el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM); la Liga Municipal Dominicana (LMD); y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) de México. En el caso de las naciones del Caribe, además de los ministerios de hacienda, por lo general hay un ministerio de gobiernos locales que gestiona la provisión de servicios públicos de forma conjunta con los gobiernos locales. El caso de Brasil merece una mención aparte, pues existen diferentes entidades a nivel del gobierno central con una lógica sectorial y de “red” colaborativa entre todos los niveles de gobierno.

Todos los países de América Latina y la mayoría de los del Caribe cuentan con algún tipo de agrupación o gremio de gobiernos subnacionales que gestiona los intereses del sector ante los respectivos gobiernos nacionales y lleva a cabo otras funciones, como

asistencia técnica. Entre otros, cabe destacar el Congreso de Intendentes de Uruguay, que tiene estatus constitucional y articula el diálogo entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales; la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM); el Consejo Federal de Inversiones (CFI) a nivel provincial en Argentina; la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). Por su parte, en Brasil existen redes subnacionales activas que agrupan a los estados y municipios, incluso a nivel temático en materia de administración financiera y tributaria, entre otras.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En América Latina y el Caribe se han realizado progresos en materia de presentación de datos de las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales, proceso en el que la implementación de sistemas integrados de administración financiera ha sido esencial. En ese sentido, se destacan los casos de Brasil y Perú, que cuentan con información completa y oportuna de sus gobiernos subnacionales. En Chile, Colombia, El Salvador y Guatemala también se divulga información a nivel de la línea presupuestaria para los gobiernos subnacionales, tanto a nivel de gobiernos intermedios como locales. No obstante, persisten retos importantes con respecto a la calidad de la información: en la mayoría de los países los datos siguen siendo incompletos y, sobre todo, se presentan a destiempo, en ocasiones con opacidad y retrasos de hasta más de un año en la publicación de información. Asimismo, pocas naciones presentan informes sobre la ejecución del presupuesto según una clasificación funcional o de finalidad. Existe una gran diversidad de criterios con respecto a la clasificación contable del gasto de inversión y pocos países presentan información completa y oportuna sobre los activos y los pasivos de sus gobiernos subnacionales.

Capítulo

02

Los efectos del COVID-19 en las finanzas públicas subnacionales de América Latina y el Caribe



Los efectos del COVID-19 en las finanzas públicas subnacionales de América Latina y el Caribe



Mensajes estratégicos

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido importantes efectos en América Latina y el Caribe en términos de pérdida de vidas, contracción económica y aumento de la pobreza, y deterioro de las finanzas públicas, tanto a nivel nacional como subnacional. En particular, los gobiernos subnacionales se vieron obligados a incrementar su gasto corriente, especialmente para proveer servicios de emergencia vinculados con la pandemia, y a reasignar su gasto de capital en un contexto de reducción de los ingresos propios, debido, en parte, a los programas de alivio del pago de impuestos para familias y empresas.

En muchos países de la región, particularmente aquellos de mayor tamaño donde se han descentralizado algunas funciones sociales críticas, el flujo de transferencias a los gobiernos subnacionales se ha mantenido e incluso ha aumentado. Esto trasladó una parte del costo fiscal de la crisis al gobierno central e incrementó la ya elevada dependencia de las transferencias de los gobiernos subnacionales. Donde fue posible, los gobiernos subnacionales aumentaron sus niveles de deuda. Asimismo, en varios países se flexibilizaron las reglas fiscales subnacionales para dar más posibilidades a los gobiernos subnacionales de responder a las necesidades de gasto de la pandemia.

Muchos gobiernos subnacionales de la región implementaron medidas de apoyo para los sectores más vulnerables. Por su cuenta, o como agentes del gobierno central, crearon y expandieron programas de transferencias, apoyo económico, asistencia alimentaria y distribución de insumos básicos a los hogares más vulnerables. En menor grado, también se tomaron medidas orientadas a otorgar facilidades para el pago de los servicios básicos y conceder créditos a pequeñas y medianas empresas.

La crisis del COVID-19 ha agudizado los problemas tradicionales del sector y revelado otros nuevos, incluidas las debilidades en la coordinación intergubernamental de la respuesta a la pandemia, que muestran la necesidad de una nueva agenda de reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales. Para los gobiernos subnacionales, la pandemia se tradujo en el deterioro de las finanzas públicas, el aumento de la dependencia de las transferencias y la reducción del espacio fiscal para endeudarse, en un contexto de crecientes desigualdades territoriales. Además, evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental para responder con mayor eficiencia y claridad de funciones a futuras emergencias. Para ello es necesario fortalecer las finanzas públicas subnacionales en la pospandemia y aumentar la capacidad de igualación fiscal de los sistemas de transferencias. También se debe fortalecer a los entes rectores, tanto en el gobierno central como en las asociaciones de gobiernos subnacionales, a fin de preparar planes de respuesta para futuras crisis y diseñar e implementar una agenda de reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales, que incluya medidas para mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales.

Hechos destacados

La emergencia sanitaria causada por el COVID-19 tuvo un impacto inmediato sin precedentes en las economías de América Latina y el Caribe. De acuerdo con diversos informes (CEPAL, 2021b; BID, 2021b), la región fue la más golpeada del mundo en términos de fallecimientos y retrocesos sociales y económicos. El crecimiento económico de la región ya era bajo antes de la pandemia, con un promedio anual del 2% en términos reales entre 2014 y 2019. La llegada del COVID-19 llevó a medidas como el confinamiento, el distanciamiento físico y el cierre de muchas actividades económicas, a las que se sumaron los choques externos e internos de oferta y demanda. Todo ello condujo a una contracción económica de alrededor del 6,8%, en promedio, para la región en 2020 (CEPAL, 2021b), y a la pérdida de alrededor de 26 millones de empleos (BID, 2021b).

El complejo escenario económico aumentó la presión sobre las finanzas públicas. En la mayoría de los países de la región, los gobiernos nacionales aplicaron importantes paquetes de medidas fiscales para contener los efectos de la pandemia, principalmente por el lado del gasto público (CEPAL, 2020; BID, 2021b). Las cifras recientes de los gobiernos centrales de 16 países de América Latina muestran que, en promedio, el gasto ascendió al 24,7% del producto interno bruto (PIB) en 2020, tras un aumento de 3,2 puntos porcentuales con respecto a 2019. En el Caribe también se registró un incremento generalizado de los gastos (CEPAL, 2021b).¹

Estos aumentos del gasto no estuvieron acompañados por un incremento de los ingresos. Por el contrario, los ingresos tributarios de los países de América Latina y el Caribe se redujeron debido a la disminución de la actividad productiva y a las medidas de alivio impositivo. De acuerdo con cifras recientes para América Latina, la reducción promedio de los ingresos totales fue de 0,7 puntos del PIB, al pasar del 18,5% del PIB en 2019 al 17,8% del PIB en 2020. En efecto, los ingresos tributarios disminuyeron del 15,3% del PIB en 2019 al 14,7% del PIB en 2020. Como resultado, la deuda de los países de América Latina aumentó, en promedio, del 58% del PIB al cierre de 2019 al 72% del PIB un año después (BID, 2021b). En la mayoría de los países del Caribe se registró una reducción de los ingresos, que se explica por la mengua del turismo y el efecto de la contracción del precio del petróleo en la recaudación (CEPAL, 2021a).

La pandemia ha tenido repercusiones directas en los gobiernos subnacionales de la región. Debido al alto nivel de dependencia de las transferencias intergubernamentales, la poca capacidad para generar ingresos propios y el escaso margen adicional de endeudamiento, estos niveles de gobierno enfrentaron dificultades para hacer frente a las demandas sociales y de recuperación económica derivadas de la pandemia. Los gobiernos subnacionales tuvieron que atender demandas urgentes en un contexto de reducción de los ingresos propios, en parte debido a los programas de alivio del pago de impuestos a familias y empresas. Al mismo tiempo, la reorientación del presupuesto para atender las necesidades urgentes creadas por la pandemia llevó a que se descuidaran otros aspectos presupuestarios. Por una parte, esto llevó a incrementar o sostener las transferencias intergubernamentales en varios países de la región, trasladando parcialmente el costo fiscal de la respuesta a la pandemia de los gobiernos subnacionales al gobierno central. Por otra, agravó los desafíos tradicionales del sector, al incrementar la dependencia de las transferencias del gobierno central y, en algunos casos, los niveles de deuda de los gobiernos subnacionales, así como el relajamiento de

¹ Se excluye a Suriname, país para el que no se disponía de datos al momento de elaborar este documento.

las reglas fiscales subnacionales para aumentar el gasto público o el endeudamiento. La presión adicional sobre los sistemas de salud y asistencia social a causa de la pandemia limitó la provisión de servicios públicos locales. Frente a este complejo escenario, las desigualdades territoriales ya existentes se agudizaron (Jiménez, Muñoz y Radics, 2021; Bello-Gómez y Sanabria-Pulido, 2021).

La situación actual requiere una mayor coordinación entre los gobiernos nacionales y subnacionales de la región en todas las fases de la pandemia: la respuesta inmediata a la emergencia, la resolución (basada en las actividades de vacunación) y, en el futuro, el necesario ajuste de las relaciones fiscales intergubernamentales para abordar los desafíos tradicionales agudizados por la crisis y los nuevos retos. Las diversas respuestas en aspectos como la implementación de cuarentenas, la movilidad regional, la provisión de insumos sanitarios, la adopción de medidas de apoyo a los ingresos de los hogares y las empresas, e incluso la planificación de la recuperación económica y fiscal pospandemia sugieren que la coordinación intergubernamental es crucial en una crisis inédita como la del COVID-19, que requiere acciones de los distintos niveles de gobierno. La evidencia internacional indica que la calidad de la respuesta a la crisis no depende necesariamente del grado de descentralización, pues hay buenas prácticas en países centralizados y descentralizados. Lo que sí parece marcar una diferencia es la existencia previa de mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten procesos de toma de decisiones ágiles, pero también consensuados, entre los diversos niveles de gobierno (OCDE, 2021a).

Más allá de los mecanismos de coordinación intergubernamental, los gobiernos subnacionales se han situado en la primera línea de contención de la pandemia (CEPAL, 2020; Radics y Rodríguez Ramírez, 2020), tomando decisiones innovadoras, estableciendo diálogos permanentes con las autoridades nacionales y adecuando la forma de prestación de los servicios públicos.

—○ Efectos de la pandemia en las finanzas públicas subnacionales de América Latina²

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA ATENUAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA

La pandemia puso a prueba la coordinación intergubernamental y evidenció la necesidad de mejorarla para atender las necesidades de la población de manera integral (CEPAL, 2020).

Las experiencias recientemente documentadas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) permiten señalar que la coordinación intergubernamental durante la emergencia fue determinante para: i) aumentar los recursos disponibles para enfrentar la crisis, que tuvo efectos asimétricos en las distintas regiones de cada país; ii) crear economías de escala en la adquisición de insumos y equipos sanitarios; iii) comunicarse de manera coherente con el público; iv) promover la difusión de políticas y procedimientos de manera eficiente, y v) fortalecer la capacidad

² Esta sección se centra en el análisis de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales de la región en cuatro dimensiones: i) coordinación intergubernamental; ii) gastos; iii) ingresos (propios y por transferencias de los gobiernos nacionales de cada país), y iv) niveles de deuda.

de respuesta, especialmente en las grandes ciudades (OCDE, 2020b) (véase un resumen de las medidas de coordinación en los países de la OCDE en el recuadro 2.1).

En América Latina y el Caribe, la evidencia incipiente sugiere que la coordinación corrió por dos canales paralelos: el de la política fiscal y el de la política sectorial. Por el lado de la política fiscal, la pandemia obligó a todos los niveles de gobierno a realizar actividades de coordinación a fin de proporcionar recursos adecuados para enfrentar la pandemia. Se destacan los casos de Argentina, donde la coordinación se orientó a asegurar la provisión de bienes básicos en las provincias y los municipios, y México, donde se aseguró la distribución de las participaciones, que fluctúan con la actividad económica, por medio del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un fondo de contingencia estatal en caso de disminución de las participaciones con respecto al nivel programado en el presupuesto único en la región. En Chile, las municipalidades integraron distintas mesas de coordinación de las medidas sanitarias implementadas a nivel central (por ejemplo, la Mesa Social COVID-19). Desde mayo de 2020, los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Ecuador tienen la competencia de adoptar medidas de confinamiento según un sistema de semáforo, informando al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N). En Perú y República Dominicana, los gobiernos centrales crearon comités *ad hoc* con la finalidad de coordinarse con los gobiernos subnacionales. En Uruguay, se aprovecharon los foros de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales establecidos antes de la crisis, como el Congreso de Intendentes, a fin de discutir e implementar acciones frente a la pandemia.

RECUADRO 2.1 - Coordinación intergubernamental para enfrentar el COVID-19 en los países de la OCDE

En la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se aprovecharon las instituciones existentes para fortalecer la coordinación intergubernamental, mientras que en otros se crearon nuevas instituciones para estos propósitos. El éxito de estas entidades varió en función de su grado de institucionalización, peso político y capacidad de coordinación de la respuesta. En Australia, país cuyo territorio se divide en relativamente pocos estados y que cuenta con una larga historia de mecanismos de cooperación intergubernamental, se creó un gabinete nacional compuesto por representantes del gobierno central y los gobiernos subnacionales. En Austria, se aplicó el National Crisis and Disaster Management, instrumento que involucra a las principales autoridades del gobierno federal y las provincias con la finalidad de coordinar las respuestas. En Canadá, un comité de viceministros de salud de los niveles federal, provincial y territorial celebró reuniones periódicas con la finalidad de abordar los desafíos de la pandemia y compartir buenas prácticas. Asimismo, se sistematizó el intercambio de información sobre los casos de COVID-19 entre niveles de gobierno, a fin de aumentar la eficiencia de la comunicación social sobre el estado de la salud pública y guiar la toma de decisiones sobre las acciones de respuesta. En España existen dos comités que permitieron articular la respuesta ante la pandemia: la Conferencia de Presidentes, integrada por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, constituido por el Ministro de Sanidad y Consumo, y por los consejeros competentes en materia

RECUADRO 2.1 (continuación)

de sanidad de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Por último, cabe destacar que, en general, las principales actividades para hacer frente a la pandemia se realizaron de manera coordinada entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, a saber: la gestión de insumos de salud, la detección de casos de COVID-19 y las medidas de confinamiento (OCDE, 2020a y 2021a).

En el plano urbano, en informes recientes se subraya la importancia de la coordinación intergubernamental como instrumento para la coherencia y consistencia de las acciones de atención a la emergencia y el proceso de urbanización que cada país enfrenta (OCDE/ONU-Hábitat/UNOPS, 2021). Se señala que el diálogo entre los distintos niveles de gobierno es esencial para la gestión de la capacidad hospitalaria de las ciudades, la comprensión de sus necesidades y, en consecuencia, el diseño de instrumentos legales y financieros adecuados. En Reino Unido, el resultado más visible de la coordinación es el conjunto de planes de financiamiento para ayudar a las pequeñas empresas, canalizando el flujo de recursos a través de las autoridades locales. En España, se destaca el papel de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en la gestión de la crisis y los acuerdos alcanzados para las acciones de recuperación pospandemia. En Turquía, se han establecido organismos en cada ciudad para monitorear las medidas adoptadas y, de ser necesario, tomar otras adicionales para asegurar la continuidad del servicio público local (OCDE, 2020b).

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Intergovernmental relations and the COVID-19 crisis: early lessons", París, 2021, en prensa; "COVID-19 and fiscal relations across levels of government", Medidas Políticas Clave de la OCDE ante el Coronavirus (COVID-19), 31 de julio, 2020a [en línea] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>; "Cities policy responses", Medidas Políticas Clave de la OCDE ante el Coronavirus (COVID-19), 23 de julio, 2020b [en línea] https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/cities-policy-responses_fd1053ff-en, y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (OCDE/ONU-Hábitat/UNOPS), *Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, París, 2021.

A nivel de políticas sectoriales, la pandemia evidenció importantes desafíos que los países de la región enfrentan en la coordinación de acciones y medidas de políticas, sobre todo en materia de salud pública y fomento económico. En México, las medidas tomadas a nivel central (a través del Consejo de Salubridad General), fueron adoptadas en distintos momentos y con distintos niveles de intensidad por los gobiernos estatales. Asimismo, se evidenciaron contradicciones en el flujo de información para la toma de decisiones y la concesión de beneficios sociales para contrarrestar los efectos económicos de la pandemia (Trujillo, Bravo y Romo, 2020; Cejudo y otros, 2020). En Colombia, la llegada del COVID-19 provocó tensiones relacionadas con las competencias de los gobiernos subnacionales (en especial los municipios) y, en algunos casos, la falta de concordancia entre las acciones de los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional redundó en respuestas poco efectivas para paliar la profundización de las desigualdades territoriales (Bello-Gómez y Sanabria-Pulido, 2021). Por otra parte, la situación obligó a emprender acciones de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para atender las demandas en el sector de la salud y el tratamiento de refugiados temporales y permanentes (LaForge, 2021).

En Brasil, se estableció el Comité de Crisis para la Supervisión y el Monitoreo de los Impactos del COVID-19 sin la presencia de representantes de los gobiernos estatales ni municipales (Abrucio y otros, 2020).

Efectos de la pandemia en los gastos públicos

Para responder a la crisis según sus capacidades financieras, la mayoría de los gobiernos subnacionales de la región tomó medidas por el lado del gasto, que implicaron una reducción del mismo en otras áreas, en particular la inversión pública. Esto se explica, sobre todo en los países más grandes de la región, por las medidas para mantener el gasto destinado a funciones y responsabilidades sociales, incluidos la atención de la emergencia sanitaria y el gasto recurrente en educación, salud y seguridad. En Argentina el gasto provincial disminuyó un 7,4% en términos reales con respecto a 2019, cifra que, desagregada por tipo de gasto, muestra una reducción mayor por el lado de la inversión pública. En Brasil, los gobiernos estatales y municipales en conjunto registraron un aumento del 3,1% con respecto a 2019. El gasto total de los estados disminuyó un 2,2%, mientras el de los municipios aumentó un 11,3%, impulsado por los gastos de capital destinados a la ejecución de proyectos previamente programados (Frente Nacional de Prefeitos, 2021), así como por el ciclo electoral del país, específicamente las elecciones municipales celebradas en noviembre de 2020. Esta diferencia de desempeño se explica por la compleja situación fiscal de los estados, cuyos ingresos propios se redujeron, a la par que el gasto adicional en salud determinó la reasignación y la reducción de los gastos en otras áreas, mientras que los municipios aumentaron su gasto total. Ambos niveles de gobierno tienen funciones concurrentes para la provisión de servicios de salud, lo que llevó a un incremento de sus gastos en este rubro, particularmente en lo que se refiere al pago de personal y la compra de insumos de atención médica. Según datos del Sistema de Informaciones Contables y Fiscales (SICONFI), el sistema de datos fiscales del Tesoro Nacional, el aumento del gasto de los estados en salud fue del 16%, mientras que el de los municipios ascendió al 8,6%.

En Ecuador y Chile también se registraron reducciones en el gasto del 14,3% y el 5,2%, respectivamente, que en mayor medida se manifestaron por el lado del gasto de capital. En forma agregada, los gobiernos subnacionales de Perú registraron un aumento del 8,5% en términos reales, cifra que responde sobre todo al incremento del gasto corriente por sobre el gasto de capital. En Colombia, los gastos disminuyeron un 9,3%, influenciados principalmente por los gastos de capital de los dos niveles de gobierno subnacional.

En Centroamérica, los municipios de Guatemala presentaron una disminución del gasto total del 12,7% con respecto al cierre de 2019. La reducción se presentó en mayor medida en el gasto de capital, con una caída del 19,5%, mientras que el gasto corriente se contrajo un 1,4%. No obstante, los municipios de ese país registraron un aumento importante de los gastos orientados a contener el impacto de la pandemia mediante programas de protección social (véase el cuadro 2.1). De manera similar, los gobiernos subnacionales de Costa Rica redujeron sus gastos alrededor de un 7,7% y los de República Dominicana los aumentaron un 4,6%, respectivamente, ajustando principalmente sus gastos de capital.

CUADRO 2.1 - América Latina (12 países): variación real de los gastos de los gobiernos subnacionales, 2019-2020 (en porcentajes)

PAÍS	VARIACIÓN REAL DEL GASTO TOTAL	VARIACIÓN REAL DEL GASTO CORRIENTE	VARIACIÓN REAL DEL GASTO DE CAPITAL
Argentina (provincias)	-7,4	-5,6	-23,3
Brasil	3,1	1,8	25,8

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2.1 (continuación)

Estados	-2,2	-2,9	12,7
Municipios	11,3	9,2	38,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-21,9	...	...
Gobiernos autónomos departamentales	-21,9	...	...
Gobiernos autónomos municipales	-21,9	...	...
Chile	-5,2	-4,9	-10,7
Costa Rica	-7,7	-3,9	-14,4
Colombia	-9,3	0,4	-32,1
Departamentos	-8,7	-1,3	-29,6
Municipios	-9,8	4,2	-38,3
Guatemala	-12,7	1,4	-19,5
El Salvador	1,5	-4,1	12,1
Ecuador	-14,3	-3,6	-26,2
Paraguay	-19,5	-12,2	-33,6
Perú	8,5	16,1	-7,3
Gobiernos locales	8,8	27,1	-9,3
Gobiernos regionales	8,3	11,2	-3,6
República Dominicana	4,6	27,5	-31,4
Promedio^a	-6,7	0,9	-16,4
Máximo	8,5	27,5	25,8
Mediana	-7,6	-2,9	-21,4
Mínimo	-21,9	-12,2	-36,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de los países y Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.

Nota: Los datos de inflación para el cálculo de las variaciones reales provienen de la base de datos del FMI (2021).

^a De haber dos niveles de gobierno, las medidas de dispersión central (promedio, mediana, mínimo, máximo) se calculan utilizando los consolidados nacionales. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia no se encontró información oficial desagregada por tipo de gasto al momento de la consulta.

RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS Y LOCALES A LA PANDEMIA POR EL LADO DEL GASTO PÚBLICO

Las principales medidas de los gobiernos intermedios y locales de la región para hacer frente a los efectos de la pandemia guardan relación con las responsabilidades asumidas para la atención de los grupos más vulnerables. La información detallada sobre las acciones que se llevaron a cabo muestra que los gobiernos subnacionales crearon programas de transferencias o apoyo económico para los hogares más pobres o ampliaron los ya existentes. También se destacan la asistencia alimentaria y la distribución de insumos básicos. En menor medida, se observan acciones orientadas al aplazamiento o el alivio temporal del pago para la provisión de los servicios básicos (agua, luz, vivienda) y la concesión de créditos a pequeñas y medianas empresas con la finalidad de reactivar las economías locales.

Los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil y Chile brindaron asistencia alimentaria y apoyo para la atención de personas mayores o con discapacidad y el cuidado infantil. Asimismo, se emprendieron acciones masivas de distribución de insumos básicos y alimentos. En Chile, las municipalidades también ofrecieron apoyo mediante la distribución de insumos de salud, la entrega de la provisión de servicios de alojamiento, la provisión de servicios funerarios y el pago de servicios básicos. Los gobiernos subnacionales de México tomaron medidas similares y, además de brindar apoyo monetario directo y alimentos a poblaciones vulnerables, mujeres embarazadas y madres lactantes, otorgaron créditos y microcréditos a pequeñas y medianas empresas, apoyo para la adquisición de equipos y becas de capacitación.

En Colombia, con la finalidad de brindar apoyo a los hogares, se decretó la posibilidad de que las entidades territoriales asumieran parcial o totalmente el pago del servicio público de aseo, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos para ese fin y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos (Colombia, 2020b). En Perú, se autorizó a los gobiernos locales a efectuar la adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la canasta básica familiar a favor de la población en situación de vulnerabilidad (MEF, 2020d). Asimismo, se incrementó el gasto en salud mediante asignaciones a los gobiernos regionales y se facilitó la reasignación del gasto a la atención de la emergencia.

En el ámbito de las compras públicas, los estados de Brasil intensificaron el uso de transacciones en línea para contribuir a la eficiencia y la transparencia del gasto, e implementaron acciones que facilitaron la comparación de los precios de productos esenciales.

Por último, en el Caribe, el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK) acordó brindar apoyo para mejorar la capacidad de los gobiernos locales de manejo y gestión de los recursos para atender la pandemia.³

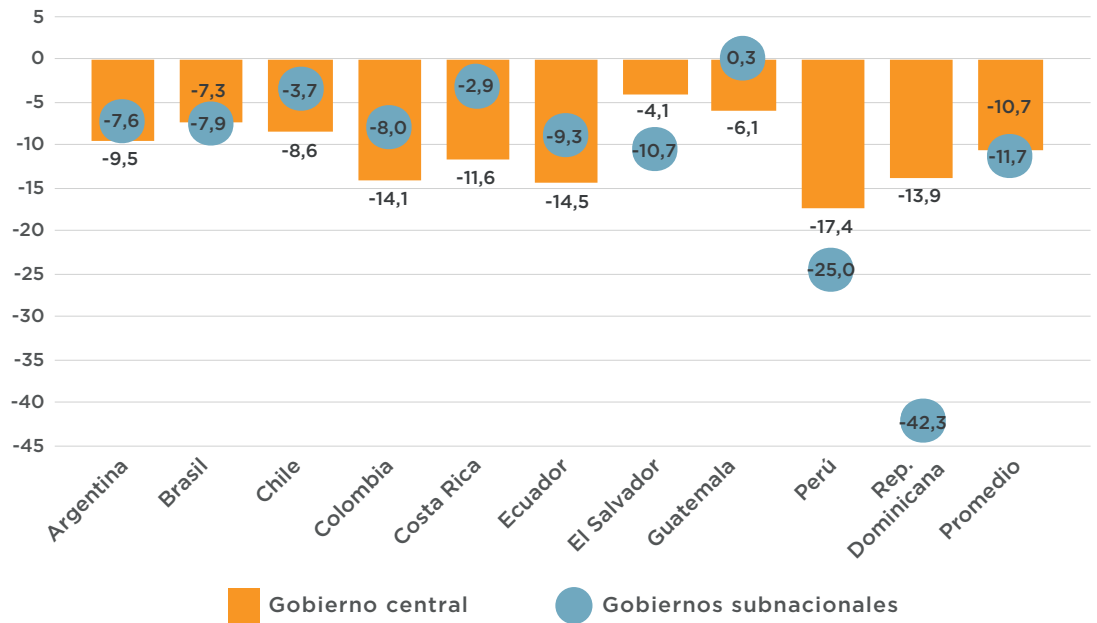
—○ Efectos de la pandemia en los ingresos subnacionales

Otro efecto importante de la pandemia ha sido la reducción generalizada de los ingresos tributarios, tanto de los gobiernos centrales como de los subnacionales. En general, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales disminuyeron ligeramente menos que los de los gobiernos subnacionales (el 10,7% frente al 11,7%), aunque con grandes diferencias entre los países y los distintos niveles de gobierno, en función de sus diferentes bases tributarias y capacidad recaudatoria, entre otros factores (véase el gráfico 2.1).

En Centroamérica, los municipios de El Salvador (que recaudan principalmente tarifas por servicios) registraron una reducción de los ingresos tributarios de alrededor del 10,7% con respecto a 2019. Por otra parte, los municipios de Guatemala presentaron un ligero aumento del 0,3% en términos reales. Con respecto a los países andinos, los gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador presentaron una disminución del 9,3%, mientras que los ingresos tributarios de los gobiernos locales de Perú se redujeron un 25%, tanto debido a la condonación de impuestos por parte de las autoridades como a un menor cumplimiento por parte de los contribuyentes.

³ Véase Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth (2020a).

GRÁFICO 2.1 - América Latina (10 países): variación real de los ingresos tributarios de los gobiernos nacionales y subnacionales, 2019-2020 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de los países y Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.
Nota: Los datos de inflación para el cálculo de las variaciones reales provienen de la base de datos del FMI (2021).

En los países del Cono Sur, los ingresos propios de las provincias de Argentina descendieron más del 7% con respecto a 2019. En Brasil, los gobiernos subnacionales registraron una disminución del 8%. Se destaca el impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) de Brasil, que se redujo un 5,4%, mientras que los demás ingresos tributarios estatales, así como los municipales, lo hicieron en mayor proporción. La reducción relativamente moderada del ICMS obedece a la proliferación del comercio digital derivado de la pandemia. Los ingresos tributarios de las municipalidades de Chile disminuyeron un 3,7%. Con respecto al impuesto predial, la evidencia preliminar sugiere que, en varios países, los municipios se vieron menos afectados que el gobierno central debido a los mecanismos de pago temprano de dicho tributo. Estos permitieron que los municipios recaudaran los montos planificados durante los dos primeros meses del año, antes de que se empezaran a decretar las medidas de cuarentena y confinamiento en marzo de 2020. En general, se observaron efectos diferenciados entre los ingresos tributarios y los no tributarios, con una mayor reducción de estos últimos.

EL PAPEL DE LAS TRANSFERENCIAS DE LOS GOBIERNOS NACIONALES

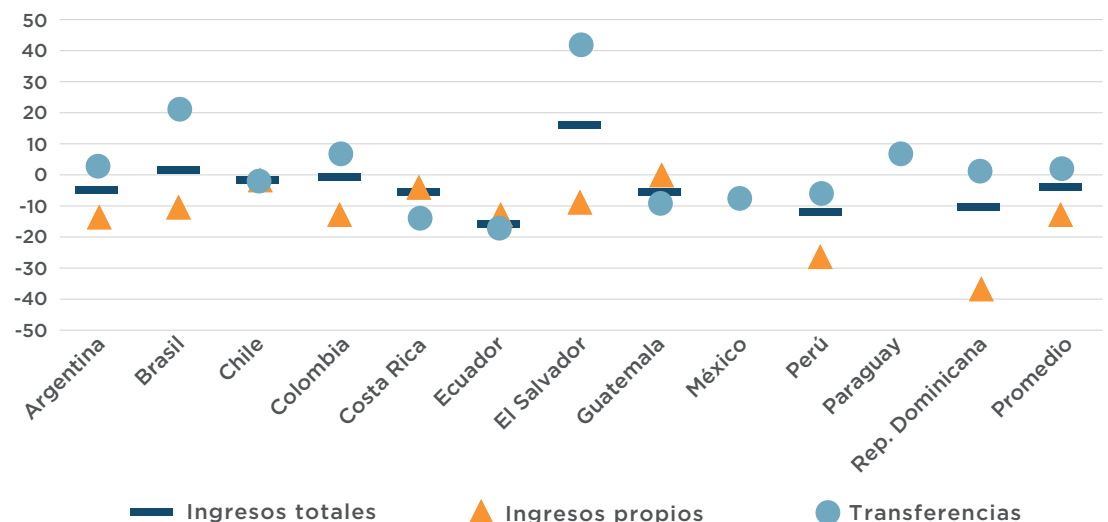
En este escenario complejo, las transferencias del gobierno central contribuyeron en muchos países a mantener el nivel de ingreso necesario para contener los efectos socioeconómicos de la pandemia y reactivar las economías locales. Las acciones de los gobiernos centrales para mantener los volúmenes programados de transferencias a los gobiernos subnacionales incluyen la reasignación del gasto desde el gobierno central en Brasil, Chile y Honduras; la flexibilización de los criterios para el uso de las regalías

en inversión destinada a atender la emergencia en Colombia, y el aprovechamiento de instrumentos de estabilización de ingresos con el fin de mantener el flujo de transferencias a los gobiernos subnacionales, como se hizo en México mediante el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) (OCDE, 2020a; Radics y Rodríguez Ramírez, 2020).

En general, los gobiernos nacionales tomaron medidas para conservar el flujo de transferencias a los gobiernos subnacionales en función de sus capacidades fiscales. No obstante, las transferencias disminuyeron en algunos países de la región con respecto a 2019. En Ecuador y Costa Rica, las transferencias a los gobiernos subnacionales se redujeron un 17,2% y un 13,7%, respectivamente. En Guatemala, México y Chile, esta fuente de ingresos se contrajo en menor medida, a saber: un 8,9%, un 7,7% y un 1,7%, en ese orden.

En contraste, debido a la recuperación de ingresos tributarios durante el segundo semestre de 2020, en Uruguay y República Dominicana se logró mantener el flujo de transferencias en términos reales y lo mismo ocurrió en Argentina, donde las transferencias de origen nacional aumentaron un 2,6% en términos reales. Las mayores variaciones se observaron en Colombia, Paraguay, Brasil y El Salvador, donde las transferencias del gobierno central registraron aumentos reales del 6,5%, el 6,8%, el 21,2% y el 42,3%, respectivamente. En el caso específico de Paraguay, el aumento obedeció, en parte, a la aprobación de la Ley N.º 6.641, que autorizó transferencias especiales a los departamentos (nivel intermedio) (Paraguay, 2020). En el caso de Brasil, el aumento se debió a la necesidad de financiar gastos de salud de los gobiernos subnacionales. En Colombia, el incremento correspondió principalmente a las transferencias de capital a los gobiernos municipales (véase el gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2 - América Latina (12 países): variación real de los ingresos totales, los ingresos propios y las transferencias de los gobiernos subnacionales, 2019-2020 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.
Nota: Los datos de inflación para el cálculo de las variaciones reales provienen de la base de datos del FMI (2021).

RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS Y LOCALES A LA PANDEMIA POR EL LADO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Las medidas más frecuentes adoptadas por los gobiernos subnacionales se basan en la facilitación del cumplimiento del pago de impuestos, tasas y servicios públicos mediante pagos en cuotas, extensión de plazos y moratorias, entre otras. En cuanto a los beneficios orientados a los hogares, en Chile se ampliaron los plazos para la renovación de los permisos de circulación. En Brasil, los gobiernos estatales y municipales otorgaron diversas prórrogas y exenciones con respecto al pago de algunos impuestos y servicios públicos a grupos vulnerables, como la exención del cargo por el ICMS en la factura de la energía eléctrica y la suspensión —e incluso prohibición— del corte del suministro de agua tratada y energía eléctrica. En Ecuador, las empresas de agua potable y energía eléctrica suspendieron los cortes por falta de pago mientras duró el estado de excepción. En la mayoría de los estados de México se implementaron medidas de condonación y aplazamiento del pago del impuesto de control vehicular y, al igual que en los municipios, se suspendieron u otorgaron facilidades para el pago del impuesto predial o de servicios públicos como el agua potable.

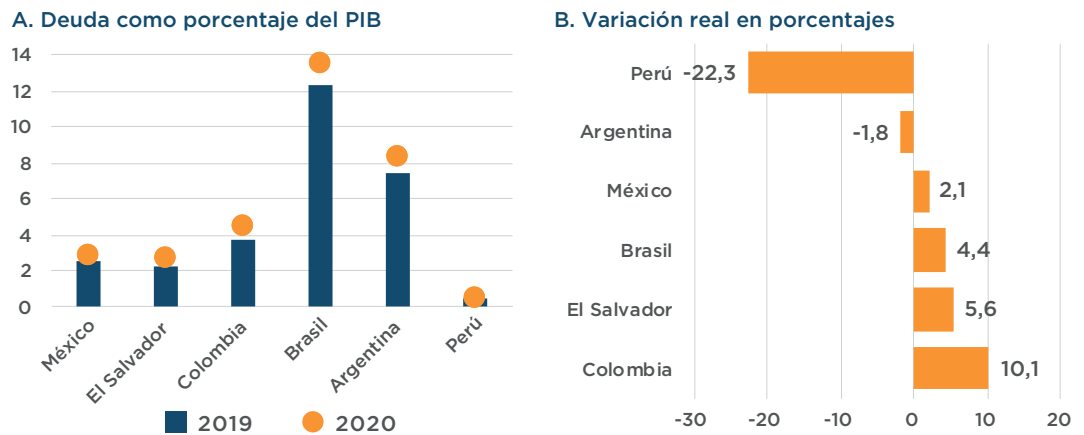
En el caso de las empresas, la mayoría de los estados brasileños aplicó medidas de apoyo financiero, entre las que se destacan la prórroga, la condonación y el descuento del pago del ICMS. En México, los gobiernos estatales ofrecieron exenciones y prórrogas a las microempresas y pequeñas y medianas empresas para el pago de impuestos subnacionales, principalmente el impuesto a la nómina. Asimismo, se facilitaron créditos a bajo costo para la reactivación productiva.

○ La deuda subnacional frente a la emergencia y la relajación de las reglas fiscales

De acuerdo con la información disponible, los niveles de deuda de los gobiernos subnacionales de la región presentaron un aumento generalizado con respecto a 2019. Este se explica, en parte, por la relajación de las reglas fiscales subnacionales (Perú, Brasil), la necesidad de ampliar la capacidad hospitalaria (México) o el ciclo electoral (Brasil).

Las mayores variaciones se registraron en Brasil y Colombia, donde la deuda de 2020 aumentó 1,1 y 0,7 puntos porcentuales del PIB, cifras que en términos reales representaron, respectivamente, un incremento del 4,4% y el 10,1% con respecto a 2019. En El Salvador, la deuda de los municipios se elevó 0,4 puntos del PIB, cifra equivalente a un aumento del 5,6% en términos reales. Este aumento se debió, en gran parte, a la consolidación y reestructuración de pasivos (refinanciamiento de deuda con proveedores y obtención de períodos de gracia acompañados de incrementos en los niveles de deuda) y, en menor medida, a proyectos de infraestructura (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2021). En Argentina, los niveles de deuda de las provincias aumentaron 0,8 puntos del PIB con respecto a 2019, lo cual en términos reales corresponde a una disminución del 1,8% (considerando la fuerte contracción del PIB en 2020). En México, la deuda subnacional (estados y municipios) aumentó 0,3 puntos del PIB, con una variación real del 2,1% con respecto a 2019. Por último, la deuda de los gobiernos regionales y locales de Perú tuvo una disminución considerable del 22,3% en términos reales, que se explica principalmente por una reducción del volumen de la deuda de la Municipalidad de Lima (véase el gráfico 2.3).

GRÁFICO 2.3 - América Latina (6 países): deuda y variación real, 2019-2020 (como porcentaje del PIB y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de los países y Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.
Nota: Los valores del PIB son a precios corrientes.

También se han observado distintas acciones en materia de relajamiento de las reglas fiscales en vigor a nivel subnacional. En Perú, el Decreto de Urgencia N.º 024-2021 suspende las disposiciones contenidas en el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con respecto a las medidas correctivas del incumplimiento de las reglas fiscales, así como la disposición complementaria que establece el cumplimiento de las reglas fiscales como requisito para celebrar contratos de asociación público-privada o de un convenio de obras por impuestos. Paralelamente, se estableció una excepción al límite máximo determinado para la incorporación de mayores ingresos públicos por fuentes de financiamiento distintas de recursos ordinarios, como la regalía minera, con la finalidad de que estos recursos se destinen a la prevención, el control, el diagnóstico y el tratamiento de la enfermedad por coronavirus (Perú, 2021). El artículo 21 de la Ley N.º 27.591 de presupuesto de la nación 2021 de Argentina suspende los límites establecidos en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con respecto al uso del producto de la venta de activos fijos en gasto corriente y al endeudamiento (Argentina, 2020). En Brasil, se tomaron medidas orientadas a la suspensión de los pagos del servicio de la deuda de los gobiernos subnacionales con el gobierno central y al análisis de la posibilidad de que estos gobiernos renegocien el pago de la deuda con los bancos. En Ecuador, en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19 se establece la posibilidad de incrementar los límites de endeudamiento de los gobiernos subnacionales para proyectos de agua potable, alcantarillado y gestión integral de residuos sólidos y desarrollo rural, dentro de los tres años posteriores al fin del estado de excepción por el COVID-19 (Ecuador, 2020c).

La transparencia de las medidas de apoyo a la población

En esta sección se consideran varias experiencias en términos de recopilación y difusión de las distintas acciones que los gobiernos subnacionales de la región emprendieron a lo largo de 2020. Se destacan los casos de Brasil, Perú, Guatemala y México.

En Brasil, el Tesoro Nacional compila las medidas de gasto que los gobiernos subnacionales han implementado para paliar los efectos de la pandemia en la población. Además, el equipo de finanzas públicas de la Fundación Getulio Vargas y el Instituto Brasileño de Economía (IBRE) realizaron encuestas entre la población para examinar el accionar de los gobiernos estatales y federal frente a la emergencia sanitaria en el marco del proyecto Observatorio de Política Fiscal. Las acciones implementadas abarcan desde el confinamiento y la asistencia financiera a las empresas hasta la distribución de canastas básicas de alimentos, la prórroga del pago de servicios públicos, la compra de materiales médicos y la contratación de personal de salud, entre otras medidas relevantes.⁴

En Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas presenta información presupuestaria relacionada con el COVID-19 en el módulo Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica, en el que, desde hace 15 años, el gobierno peruano presenta información en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria detallada a nivel de la línea presupuestaria. El sitio dedicado al COVID-19 incluye un tablero de control de seguimiento del presupuesto que vincula todos los decretos de urgencia, los decretos supremos y el presupuesto reorientado a las instituciones, con su correspondiente impacto presupuestario. Entre otras clasificaciones, es posible analizar el presupuesto por institución ejecutora, gobierno regional, municipio, distrito de ejecución, programa, clasificación económica y clasificación funcional.

En el Portal de Transparencia Presupuestaria de Guatemala, la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) presenta información en tiempo real sobre el gasto municipal por departamento, objeto del gasto, clasificación funcional, proyecto, programa y actividad. En el contexto actual, esto permite analizar los cambios con respecto al presupuesto y las nuevas medidas que los gobiernos locales han adoptado para contener los efectos de la pandemia.⁵

Por último, en México, el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP), iniciativa del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), desarrolló el proyecto Federalismo en COVID, que recopila, analiza y facilita la comprensión de la información sobre las medidas sanitarias, fiscales, laborales, económicas y sociales implementadas por los gobiernos estatales para hacer frente a la pandemia. Este proyecto comprende una plataforma interactiva sobre políticas estatales, que incluye un análisis de las medidas sociales, económicas y regulatorias. También se publicó una serie de documentos de trabajo que exponen el conjunto de medidas de política económica y social anunciadas por las 32 entidades federativas de México desde el inicio de la pandemia. Otro producto relevante de Federalismo en COVID son los mapas interactivos para la localización de programas por entidad federativa.

⁴ Véase [en línea] <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/>.

⁵ Véase [en línea] <https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/gobiernos-locales/>.

Resultados preliminares 2021

Al cierre de esta publicación (marzo de 2022) se identificaron dos países —Chile y Perú— con información de los flujos fiscales de los gobiernos subnacionales para la totalidad del ejercicio fiscal 2021. En el caso de Chile, se ha podido apreciar un crecimiento en términos reales del 2,2% de los gastos totales, impulsado principalmente por los gastos de capital (7,1%), y un aumento del 3,9% de los ingresos, debido principalmente a un incremento del 6,5% de los ingresos propios, lo que representa un regreso a los niveles de prepandemia. En el caso de Perú, los gastos aumentaron un 7,9% en términos reales, impulsados fundamentalmente por mayores gastos de capital (27,4%), mientras que los ingresos lo hicieron un 7,6%, inducidos por la recuperación de los ingresos propios (27,4%). Las tasas de crecimiento de estas variables observadas en 2021 son proporcionales a las caídas observadas en el ejercicio fiscal 2020, lo que sugiere que los flujos están volviendo a sus niveles de prepandemia

Además de Chile y Perú, se identificó información de las transferencias de los gobiernos nacionales a sus gobiernos subnacionales para otros cinco países (cuadro 2.2). En estos países las transferencias a gobiernos subnacionales en 2021 volvieron a sus niveles de prepandemia. En ese sentido, en países como Chile, Costa Rica, México y Perú, donde las transferencias se redujeron en 2020, se observó durante 2021 una recuperación de dichos recursos. Por su parte, en Brasil, donde las transferencias tuvieron un marcado aumento en 2020, se observó una leve disminución en 2021. Finalmente, se destacan los casos de Argentina, que presenta un crecimiento en términos reales en 2020 y, en mayor medida, en 2021, y de Ecuador, que presenta un decrecimiento importante en términos reales en 2020 y una caída menor en 2021.

CUADRO 2.2 - Tasas de variaciones reales de transferencias a gobiernos subnacionales, 2019-2020 y 2020-2021 (en porcentajes)

PAÍS	2019-20	2020-21
Argentina	2,6	12,0
Brasil	21,2	-2,0
Costa Rica	-13,7	8,0
Chile	-1,7	1,0
Ecuador	-17,2	-1,9
México	-7,7	0,1
Perú	-5,6	5,0

Fuente: Cálculos propios con base en fuentes nacionales.

En los casos de Argentina y Ecuador se identificó información consolidada de los flujos fiscales subnacionales al tercer trimestre de 2021. Respecto del mismo período de 2020, Argentina presentó un aumento de los gastos y los ingresos del 5,8% y del 10,3%, respectivamente, mientras que en el caso de Ecuador los gastos y los ingresos aumentaron 9,3% y 2,1%, respectivamente.

El futuro de las finanzas públicas subnacionales en la pospandemia: ejes de acción

La pandemia está teniendo un fuerte impacto en las finanzas subnacionales de América Latina y el Caribe. Debido a sus efectos, los gobiernos subnacionales de la región emergerán de esta crisis con mayores necesidades de gasto y dependencia de las transferencias (que ya era alta antes de la pandemia), una baja asignación de recursos para inversión pública (frente a crecientes necesidades de infraestructura) y una mayor necesidad de mejorar la eficiencia del gasto y redoblar los esfuerzos de movilización de ingresos propios, sobre todo a medida que los gobiernos centrales retiren sus estímulos transitorios. En ese sentido, tendrán un espacio fiscal menor para endeudarse, lo que hará necesario fortalecer algunos marcos de responsabilidad fiscal, según el país. Como efecto adicional de la pandemia, en algunos países se estarían ampliando las disparidades económicas y fiscales entre los gobiernos subnacionales, por lo que hay margen para crear o fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental y reforzar el carácter redistributivo de los sistemas de transferencias con un objetivo de igualación fiscal. Además, permanecerán los desafíos tradicionales del sector subnacional de la región, vinculados con los bajos niveles de capacidades, transparencia y rendición de cuentas. Todo esto constituye una motivación para encarar una reforma estratégica de las relaciones fiscales intergubernamentales, que incluya los siguientes ejes de acción:

i) Priorización del gasto. El deterioro de los resultados fiscales a nivel nacional y subnacional en toda la región exigirá una mejor priorización del gasto en dos dimensiones. Por una parte, la anunciada reducción gradual de las transferencias recibidas por muchos gobiernos subnacionales en el marco de la atención de la emergencia, así como de las medidas de estímulo de los propios gobiernos subnacionales, señala la necesidad de mejorar la eficiencia técnica del gasto (mejor utilización de los recursos disponibles). Por otra, ante la reducción generalizada de la inversión pública subnacional, cobra relevancia la eficiencia de la asignación del gasto, referida justamente a preservar la asignación a rubros de gasto como infraestructura ambientalmente sostenible que contribuya al crecimiento económico y reducción de las brechas de desarrollo socioeconómico.

ii) Fortalecimiento de la movilización de recursos propios de los gobiernos subnacionales. La consolidación fiscal subnacional requerirá mayores iniciativas de movilización de ingresos propios. Los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe recaudan poco, especialmente en impuestos típicamente subnacionales, como el impuesto predial, cuyo promedio regional es poco más de un tercio en relación con los países de la OCDE (el 0,4% frente al 1,1% del PIB) (Fretes y otros, 2018). A esto se suman las medidas de estímulo tributario adoptadas por muchos gobiernos subnacionales que también afectaron la recaudación y deberán retirarse gradualmente. Además de las iniciativas tradicionales, vinculadas con la mejora de las capacidades de la administración tributaria subnacional, surgen oportunidades vinculadas con el aumento de los incentivos de las autoridades subnacionales para movilizar ingresos propios, la reducción de los impuestos y gastos tributarios distorsivos y la consideración de nuevas fuentes de ingreso subnacional, como por ejemplo impuestos a la congestión urbana, considerando su impacto en la reactivación económica.

iii) Reforma de los sistemas de transferencias a los gobiernos subnacionales con miras a reducir las desigualdades territoriales. La pandemia está ampliando la desigualdad territorial en la región y poniendo de manifiesto el potencial redistributivo

de las transferencias que, como se señala en el capítulo 1, es limitado. La agenda de reformas de los sistemas de transferencias incluye la introducción progresiva de transferencias de igualación, la mejora de las transferencias condicionadas, la utilización de transferencias vinculadas a recursos naturales para compensar los costos de la actividad extractiva, y la reducción gradual de las transferencias discrecionales. Esto debe ir acompañado del desarrollo de capacidad técnica a nivel del gobierno central, para el diseño y la implementación de mejores sistemas de transferencias, así como a nivel de los gobiernos subnacionales, para un uso eficiente y transparente de dichos recursos. Al mismo tiempo, deben crearse espacios de diálogo y estrategias de comunicación con los diferentes actores relacionados con este tipo de reformas, que son políticamente complejas.

iv) Acceso responsable a los mercados de financiamiento. Si bien el promedio del endeudamiento total de los gobiernos subnacionales de la región es, en general, relativamente bajo en la comparación internacional, la pandemia reducirá el espacio fiscal para endeudarse y varios gobiernos subnacionales con problemas crónicos de endeudamiento deberán reestructurar sus pasivos. No obstante, la recuperación ofrece la oportunidad de mejorar a partir de las buenas prácticas en materia de regulación y monitoreo del endeudamiento subnacional. Por una parte, habrá espacio para reformar los marcos de responsabilidad fiscal subnacional, con miras a proteger la inversión pública, incorporar fondos de estabilización subnacionales y recalibrar los límites vinculados al gasto corriente y al volumen y servicio de la deuda. Por otra, el gobierno central puede crear o reformar, según el caso, el marco regulatorio adecuado para que los gobiernos subnacionales tengan acceso responsable a los mercados de financiamiento. Para ello es imprescindible continuar mejorando la transparencia financiera subnacional, de modo que permita un monitoreo completo, fiable y oportuno. Los marcos regulatorios deben incentivar a los gobiernos subnacionales a acceder a financiamiento competitivo en función de su propio riesgo crediticio, con sistemas de alerta temprana efectivos que resguarden la responsabilidad fiscal subnacional. También puede considerarse la inclusión de cláusulas de escape automáticas ante choques externos impredecibles, a fin de reducir la discrecionalidad de los marcos de responsabilidad fiscal subnacional.

v) Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental y las capacidades institucionales a nivel central y subnacional. La pandemia puso en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental y, a su vez, de definir claramente la división de competencias entre los niveles de gobierno. Esto será necesario para desarrollar planes de acción de respuesta articulada frente a futuras pandemias, similares a los mecanismos de coordinación que ya existen en muchos países para desastres naturales. Por otra parte, ofrece la oportunidad de fortalecer tanto a los entes rectores a nivel central, como a los propios gobiernos subnacionales y las entidades que los agrupan, para mejorar su capacidad de proponer, analizar e implementar, de manera coordinada, medidas en ámbitos pertinentes a la agenda de reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales. Además de los ejes de acción precedentes, esta agenda incluye el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de sus servicios, sistemas administrativos, ingresos y endeudamiento, así como su transparencia y capacidad de rendir cuentas.

Capítulo 03

Fichas de países



—○ **Cono Sur**



Argentina

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Argentina?

Argentina, el segundo país más grande y el cuarto más poblado de América Latina y el Caribe, es uno de los cuatro países federales de la región y, junto con Brasil, uno de los dos más descentralizados de América Latina y el Caribe. La Constitución define su forma de gobierno como “representativa, republicana y federal” (Argentina, 1995b).

Según las últimas estimaciones para 2018, hay 2.327 municipios que se organizan bajo el principio de gobierno municipal. Asimismo, existen otras formas de gobierno, como comunas (que forman parte de los municipios), comisiones y juntas (véase el cuadro 3.1).¹

CUADRO 3.1 - Argentina: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	24	1.671.542
Municipal: municipios	2.327 ^a	17.240

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), “Censo 2010”, 2020 [en línea] <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>.

^a Incluye municipios y otras formas de gobierno.

El principal aglomerado urbano del país es el Área Metropolitana de Buenos Aires, con un total de 13,6 millones de habitantes (el 34% de la población). Este aglomerado está conformado por las 15 comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que suman 2,9 millones de habitantes, y las 32 municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, donde viven 10,7 millones de personas. El territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se organiza en comunas que actúan en un marco de descentralización territorial y ejecutan partidas presupuestarias de acuerdo con la Ley Orgánica de Comunas.²

Argentina tiene diez aglomerados urbanos con más de 500.000 personas, donde, junto con el Gran Buenos Aires, se concentra el 52% de la población.³ Así, aunque el 79% de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes y reúne apenas el 10% de la población, esta es eminentemente urbana (91% del total).

¹ Las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de 2018 indican un total de 659 comunas (incluidas las comunas rurales), 306 comisiones (municipales y de fomento) y 156 juntas (de gobierno y vecinales) (INDEC, 2020a).

² En el artículo 4 de la Ley Orgánica de Comunas (Ley N.º 1.777) se establece la descentralización territorial de la ejecución de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes, defensa de los consumidores y usuarios, mantenimiento urbano y espacios verdes (Ciudad de Buenos Aires, 2005).

³ Véase la proyección 2020 del INDEC (2020b): https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf.

Las provincias conservan todos los poderes que no se delegaron al gobierno federal. Cada provincia tiene su propia Constitución, que asegura la autonomía provincial.⁴ Así, cada provincia cuenta con sus leyes y procedimientos para crear y fusionar municipios. Entre 2010 y 2018, el número de municipios aumentó de 2.309 a 2.327.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN ARGENTINA?

El mandato de los gobernadores provinciales dura cuatro años. La posibilidad de reelección se define en cada Constitución provincial. El mandato de los intendentes municipales también se extiende por cuatro años y la reelección depende de la normativa municipal, que se define en cada Constitución provincial. El calendario electoral y la existencia de la revocación de mandato se definen en cada jurisdicción. En 2013, el porcentaje de mujeres elegidas como intendentes ascendía al 10,2%. Por otra parte, tras las elecciones de 2019, 2 de las 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires eran gobernadas por mujeres (8,3%).

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en Argentina?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

Aunque el federalismo y la autonomía subnacional están muy arraigados en la historia de Argentina, en los últimos años la descentralización se ha caracterizado por una débil institucionalidad fiscal y por la gradualidad de la transferencia de responsabilidades de gasto. El primer sector descentralizado fue la educación, con la transferencia de responsabilidades por los establecimientos de enseñanza preescolar y primaria de la nación a las provincias en 1978. Este proceso finalizó en 1991, con la transferencia de la responsabilidad por los establecimientos de educación secundaria, caracterizada por algunas debilidades en materia de coordinación.⁵ En el caso de la salud, el proceso comenzó con la transferencia inicial de responsabilidades por los hospitales, que terminó de configurarse en 1992. Por el lado del ingreso, en 1973 se creó el Régimen de Coparticipación Federal (RCF), que fue modificado en 1988. En esa reforma se crearon coeficientes de distribución transitorios, que con el paso del tiempo se volvieron permanentes. La última reforma constitucional de 1994 incluye entre las atribuciones del Congreso el establecimiento de una ley convenio para, sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias, instituir regímenes de coparticipación, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos, con una distribución directamente relacionada con las funciones de cada jurisdicción y basada en criterios objetivos de reparto, que será equitativa, solidaria y dará prioridad a la igualdad de oportunidades en todo el territorio. Asimismo, establece que el control y la fiscalización de estos regímenes estarán a cargo de un organismo fiscal federal (Argentina, 1995b). Si bien las cláusulas transitorias de la Constitución indicaban que estas medidas debían adoptarse antes de la finalización de 1996, aún no se han cumplido. Al mismo tiempo, fue creciendo la importancia en la recaudación de algunos impuestos provinciales, como el impuesto

⁴ La autonomía municipal se incorporó en la reforma constitucional de 1994 (Argentina, 1995b). Hasta la fecha hay cinco provincias que no reconocen la autonomía municipal: Buenos Aires, Formosa, Salta, Santa Fe y Mendoza.

⁵ Tres años más tarde se transfirieron las responsabilidades por los establecimientos educativos para adultos. Véanse más detalles en Cetrángolo y otros (2002).

a los ingresos brutos, que son distorsivos porque gravan todas las etapas de producción y no se encuentran en los sistemas tributarios modernos.

SITUACIÓN ACTUAL

Las últimas modificaciones del marco regulatorio datan de 2016-2017. En general, estas reformas buscaron reducir gradualmente las responsabilidades de gasto de las provincias y homologar sus estructuras tributarias. El Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo, firmado en 2016, estableció la eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa coparticipable destinado al pago de jubilaciones (Argentina, 2016). Igualmente, en el marco del Consenso Fiscal derivado de este acuerdo, suscrito en 2017, se eliminó la afectación específica del impuesto a las ganancias, que comprendía el Fondo del Conurbano Bonaerense creado para compensar a Buenos Aires. También se estableció el compromiso de aprobar y adherir a una modificación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que data de 2004, a cambio de que el Estado nacional financie el déficit previsional mediante 12 anticipos mensuales (una doceava parte del déficit previsional) de los sistemas de pensiones de los funcionarios públicos. Por último, se buscó también reducir gradualmente algunos impuestos provinciales distorsivos, entre ellos los aplicados a los ingresos brutos y los sellos (Ciudad de Buenos Aires, 2018).

TENDENCIAS RECIENTES

En 2019, los gastos y los ingresos de los gobiernos provinciales ascendieron al 17,1% y el 16,5% del producto interno bruto (PIB), respectivamente. El resultado fiscal en este nivel de gobierno mostró un déficit del 0,7% del PIB. La deuda de los gobiernos provinciales fue del 7,4% del PIB en 2019. En el caso de los municipios, las últimas cifras disponibles de 2017 muestran que los gastos ascendieron al 3,41% del PIB, mientras que los ingresos sumaron el 3,42% del PIB. El resultado fiscal de los municipios tiende a ser equilibrado.

En 2019, en un contexto económico recesivo, se suspendió mediante un nuevo acuerdo (Consenso Fiscal, Ley N.º 27.542) la reducción de impuestos pactada en 2017 con un cronograma programado a cuatro años (2018-2022). En 2020 se estableció un recorte de los recursos destinados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la transferencia de las funciones de seguridad, que pasaron del 3,5% al 2,32% y quedaron fijados en el 1,4% una vez terminado el traspaso. Este último porcentaje entró en vigor a finales de diciembre de 2020.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Argentina?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En conjunto, los gobiernos subnacionales realizan el 43,7% del gasto del gobierno general. Este porcentaje equivale al 19,0% del PIB. A su vez, el 83% del gasto subnacional corresponde al nivel de gobierno provincial (véase el cuadro 3.2).

CUADRO 3.2 - Argentina: ejecución del gasto del gobierno general (gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipales), promedio 2010-2017^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional	56,3	24,5
Gobiernos provinciales	36,1	15,7
Gobiernos municipales	7,6	3,3

Fuente: Ministerio de Economía, "Gasto público consolidado por finalidad y función", 2017 [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.

^a Incluye servicio de la deuda en todos los niveles. Neto de transferencias interjurisdiccionales.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto de capital representa el 11,8% del gasto provincial y el 16,6% en el caso de los municipios. Para el gobierno federal, la participación del gasto de capital se reduce al 6,6% (véase el cuadro 3.3).⁶

CUADRO 3.3 - Argentina: gasto de capital por nivel de gobierno sin consolidar, promedio de los últimos cuatro años disponibles^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNO PROVINCIAL		GOBIERNO MUNICIPAL	
	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB
Sueldos y salarios	10,0	2,5	44,8	7,0	51,8	1,7
Compra de bienes y servicios	3,1	0,8	8,3	1,3	25,2	0,8
Pago de intereses	16,3	4,0	3,7	0,6	0,3	0,0
Subsidios y otras transferencias corrientes	64,0	15,7	31,5	4,9	6,1	0,2
Otros gastos corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos de capital	6,6	1,6	11,8	1,9	16,6	0,5
Total	100	24,5	100	15,7	100	3,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.

^a La información neta de transferencias entre jurisdicciones no está disponible, por lo que se presentan ejecuciones por nivel sin consolidar. En el caso de la nación y las provincias se toma el promedio de 2016-2019; en el de los municipios, el de 2014-2017.

6 Cabe destacar que, en Argentina, la información de ejecución del gasto consolidado solo está disponible desagregada según la finalidad y la función, pero no según el carácter económico. Por este motivo, la información aquí presentada se basa en la ejecución presupuestaria por nivel de gobierno sin consolidar, es decir incluidas las transferencias (de capital en este caso).

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?⁷

Las provincias tienen a su cargo las funciones de educación y salud, que se financian con recursos propios y transferencias del gobierno federal, ya sea por medio de fondos específicos o del Régimen de Coparticipación Federal. El impacto del gasto público provincial destinado a la salud en el sistema en su conjunto es menor debido a la preponderancia de la seguridad social nacional en la cobertura, específicamente en aquellas provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la nación (11 provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En lo que respecta a la educación, se evidencia que más del 70% del gasto se ejecuta a nivel provincial, cifra que aumenta a más del 90% en lo que se refiere únicamente al gasto en educación básica. En el caso del gasto en educación superior, el 77% corresponde a la nación.⁸ Es importante señalar que el gasto educativo se ejecuta en un marco de responsabilidades concurrentes entre la nación y las provincias (véase el cuadro 3.4).⁹

CUADRO 3.4 - Argentina: gasto público consolidado por nivel de gobierno, 2017 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNO PROVINCIAL		GOBIERNO MUNICIPAL	
	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB
Funcionamiento	9,9	2,6	23,0	3,94	25,2	0,86
Gasto social	65,9	16,9	66,6	11,41	66,6	2,27
Educación, cultura y ciencia y técnica	5,8	1,5	26,7	4,58	5,6	0,19
Salud	13,2	3,4	16,3	2,79	12,3	0,42
Agua potable y alcantarillado	0,9	0,2	1,2	0,21	3,5	0,12
Vivienda y urbanismo	0,4	0,1	3,0	0,51	11,7	0,4
Promoción y asistencia social	2,9	0,7	4,4	0,76	8,5	0,29
Previsión social	37,2	9,6	13,3	2,28	0,6	0,02
Trabajo	5,4	1,4	0,3	0,05	1,5	0,05

(continúa en la página siguiente)

⁷ Véase el detalle de las funciones atribuidas a cada nivel de gobierno en el anexo A1.

⁸ Tanto en 2016 como en 2017, el gasto provincial en educación ascendió al 73% del gasto público total consolidado. La participación de los municipios y de la nación fue del 3% y el 24%, respectivamente (Ministerio de Economía de Argentina, s/f).

⁹ El financiamiento y el marco regulatorio educativo se definen en cinco leyes fundamentales, a saber: i) la Ley N.º 25.864 de 2003, que establece salarios docentes concurrentes para aquellas jurisdicciones que no puedan financiar sus compromisos salariales, con la posibilidad de pedir asistencia financiera a la nación (Argentina, 2004c); ii) la Ley N.º 25.919, que proroga el Fondo Nacional de Incentivo Docente creado en 1998 (Argentina, 2004a), iii) la Ley N.º 26.058, Ley de Educación Técnico Profesional, que crea un fondo para mejorar la educación técnico profesional (Argentina, 2005), iv) la Ley N.º 26.075 de financiamiento educativo de 2006, que crea un Programa Nacional de Compensación Salarial Docente para compensar desigualdades (Argentina, 2006b) y v) la Ley N.º 26.206 de 2006, que establece la meta de que el gasto en educación alcance el 6% del PIB (Argentina, 2006a).

CUADRO 3.4 (continuación)

Otros servicios urbanos	0,0	0,0	1,4	0,24	22,6	0,77
Servicios económicos	12,3	3,2	8,4	1,44	7,9	0,27
Servicios de la deuda pública	11,9	3,1	2,0	0,35	0,3	0,01
Total	100,0	25,7	100,0	17,1	100,0	3,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, "Gasto público consolidado por finalidad y función", 2017 [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.

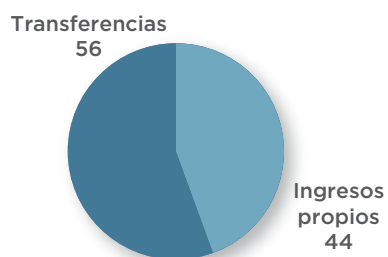
Con respecto al gasto municipal, se destacan las categorías "otros servicios urbanos", que comprende principalmente la recolección de residuos, y, en segundo lugar, "funcionamiento del Estado", que se refiere a la administración general y la seguridad.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Argentina?

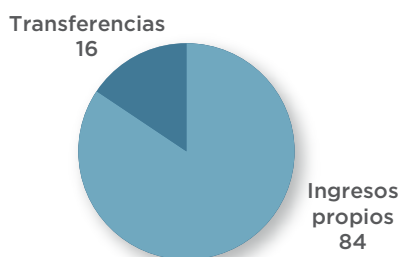
Los gobiernos subnacionales de Argentina se caracterizan por una considerable dependencia de las transferencias, que representan entre el 50% y el 60% de los ingresos totales. La excepción es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que presenta una baja dependencia de las transferencias y cuyos ingresos propios llegan al 84% de los ingresos totales. En el caso de las provincias, los ingresos por transferencias representan en promedio alrededor del 52% de sus ingresos totales, aunque con grandes diferencias entre jurisdicciones.¹⁰ La dependencia es mayor para los municipios, pues más del 60% de los ingresos totales corresponde a transferencias recibidas, ya sea desde el gobierno nacional o provincial (véanse el gráfico 3.1 y el cuadro 3.5).

GRÁFICO 3.1 - Argentina: ingresos propios y transferencias de las provincias y los municipios, promedio 2005-2019 y 2007-2017^a (en porcentajes)

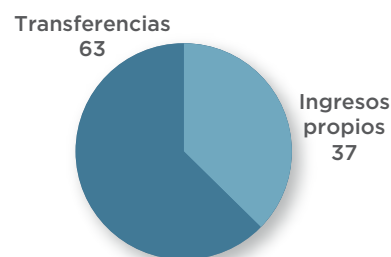
A. Provincias, excluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



B. Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Municipios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.

^a Las cifras relativas a las provincias corresponden al promedio de 2005-2019. Las cifras relativas a los municipios corresponden al promedio de 2007-2017.

¹⁰ Incluye ingresos tributarios de origen nacional (por coparticipación federal y por Ley N.º 26.075, Ley de Financiamiento Educativo) y transferencias corrientes, que comprenden ingresos provenientes de la coparticipación federal y provincial, así como transferencias establecidas por leyes especiales y otras no automáticas.

CUADRO 3. 5 - Argentina: ingresos propios de los tres niveles de gobierno, cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento sin consolidar,^a año más reciente^b (en porcentajes)

NIVEL DE GOBIERNO	COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL CONSOLIDADO	INGRESOS PROPIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB	TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional	66,0	18,3	...
Gobiernos provinciales	29,3	8,1	8,4
Gobiernos municipales	4,8	1,3	2,1
Total	100	27,7	10,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>, y Argentina, Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional, 2001 [en línea] <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/consolidado/2001/pcspn01.pdf>.

^a La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento es presentada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el agregado provincial. La metodología de consolidación implica la eliminación de transferencias, aportes y otras transacciones entre niveles de gobierno y sectores a efectos de evitar duplicaciones. Véanse más detalles en Argentina (2001).

^b Los datos de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires corresponden a 2019 y los de los municipios, a 2017.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los impuestos al comercio exterior, a la renta, al valor agregado, al patrimonio y otros impuestos internos específicos son recaudados por el gobierno central. Sin embargo, cabe señalar que, según el artículo 75 de la Constitución, el Congreso de la Nación Argentina tiene la atribución de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias y contribuciones directas frente a situaciones en que la defensa, la seguridad común y el bien general del país lo requieran (Argentina, 1995b). Algunas provincias recaudan contribuciones a la seguridad social vinculadas con el empleo público (13 provincias), mientras que otras han transferido sus sistemas previsionales al nivel nacional (11 provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En general, más de la mitad de los ingresos propios de las provincias son ingresos tributarios, a diferencia de lo que sucede en los municipios, donde el 5,5% de los ingresos propios son tributarios (véase el cuadro 3.6). Las provincias recaudan impuestos a los ingresos brutos e impuestos patrimoniales (que en otros países son típicamente municipales) sobre inmuebles urbanos y rurales, terrenos baldíos y vehículos automotores. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires combina facultades recaudatorias provinciales y municipales. En el caso de las provincias, alrededor del 75% de los ingresos tributarios procede del impuesto a los ingresos brutos. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dicha cifra es muy similar, pues asciende al 76% de los ingresos tributarios (véase el gráfico 3.2).

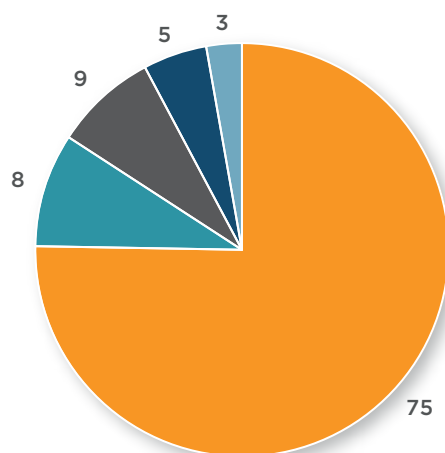
CUADRO 3.6 - Argentina: ingresos propios de las provincias y los municipios, año más reciente^a (en porcentajes)

	PROVINCIAS, EXCLUIDA LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES		CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES		MUNICIPIOS	
	Peso relativo	Como porcentaje del PIB	Peso relativo	Como porcentaje del PIB	Peso relativo	Como porcentaje del PIB
Ingresos tributarios	54,8	3,8	93,7	1,1	5,5	0,07
Contribuciones a la seguridad social	24,8	1,7	...	...	...	0,00
Ingresos no tributarios	13,8	1,0	4,3	0,1	91,7	1,22
Venta de bienes y servicios	1,1	0,1	0,8	0,0	1,2	0,02
Rentas de la propiedad	4,5	0,3	0,5	0,0	0,4	0,01
Recursos de capital	0,1	0,0	0,5	0,0	0,7	0,01
Disminución de la inversión financiera	0,9	0,1	0,3	0,0	0,5	0,01
Total	100,0	6,9	100,0	1,2	100,0	1,3

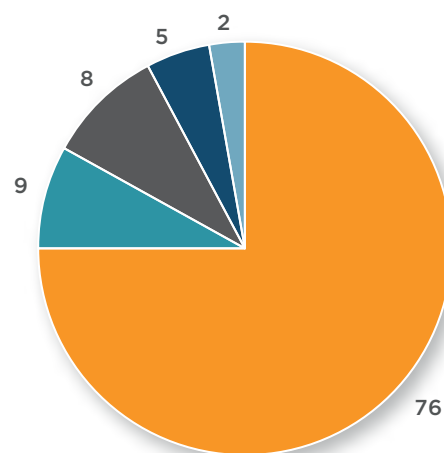
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.
^a Los datos de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires corresponden a 2019 y los de los municipios, a 2017.

GRÁFICO 3.2 - Argentina: distribución de los ingresos tributarios en las provincias, 2019 (en porcentajes)

A. Provincias, excluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



B. Ciudad Autónoma de Buenos Aires



■ Ingresos brutos
 ■ Sellos
 ■ Inmuebles
 ■ Vehículos automotores
 ■ Otros

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.

Cada provincia establece su régimen municipal que, entre otras disposiciones, comprende la delimitación del poder tributario de las municipalidades sujeto a los arreglos fiscales entre la nación y las provincias. En general, las leyes orgánicas de cada municipio suelen explicitar las tasas, los derechos, las contribuciones, las retribuciones por servicios y las rentas que se han de cobrar.

A nivel municipal, la mayor proporción de los ingresos propios corresponde a los ingresos no tributarios, que ascienden a alrededor del 92% e incluyen las funciones de alumbrado público, seguridad e higiene, conservación y mejoramiento de la red vial, derechos de oficina y otros. Los ingresos tributarios, vinculados al impuesto a los ingresos brutos, sobre inmuebles urbanos y semiurbanos y vehículos automotores, tienen una participación menor.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ARGENTINA?

Las transferencias realizadas bajo el Régimen de Coparticipación Federal son importantes fuentes de financiamiento para los gobiernos subnacionales de Argentina.

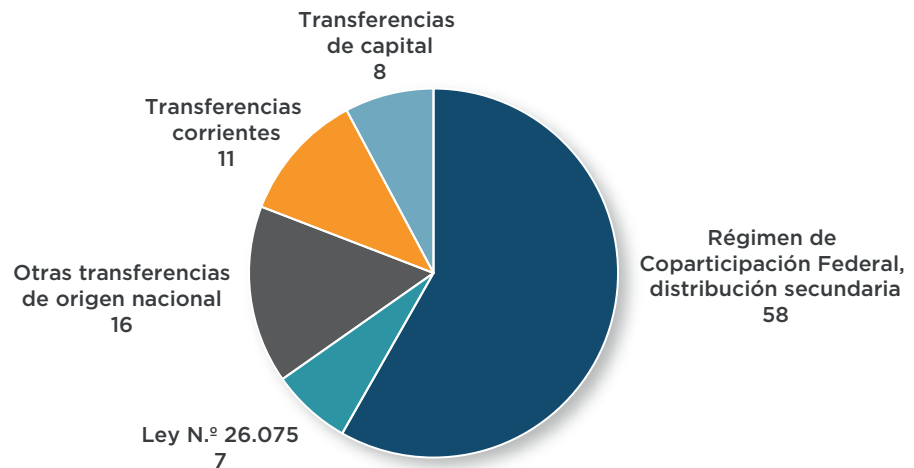
A nivel provincial, se distinguen dos tipos de transferencias:

- **Automáticas (81% del total).**¹¹ Son recursos transferidos en el marco del Régimen de Coparticipación Federal (58%), la Ley N.º 26.075, Ley de Financiamiento Educativo (7%) y otras leyes especiales (16%). Las transferencias del Régimen de Coparticipación Federal son obligatorias y sus coeficientes de redistribución están fijados en la Ley N.º 23.548. Las transferencias basadas en la Ley de Financiamiento Educativo también son obligatorias y se distribuyen anualmente de manera equitativa, según lo establecido en el artículo 7 de dicha ley, con el objetivo de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología. Las transferencias derivadas de otras leyes especiales pueden clasificarse, según el criterio de distribución, en redistributivas, devolutivas y proporcionales (Muñoz, Pineda y Radics, 2017).
- **No automáticas (19% del total).** Son transferencias corrientes y de capital principalmente consideradas como discrecionales (véase el gráfico 3.3)

A nivel municipal, el 69% de las transferencias corresponde a recursos recibidos de la nación y las provincias en el marco del Régimen de Coparticipación Federal y otras transferencias automáticas por leyes especiales. El 17% corresponde a transferencias de capital y el 14% restante a transferencias corrientes, según la clasificación utilizada por la autoridad competente (véase el gráfico 3.4).

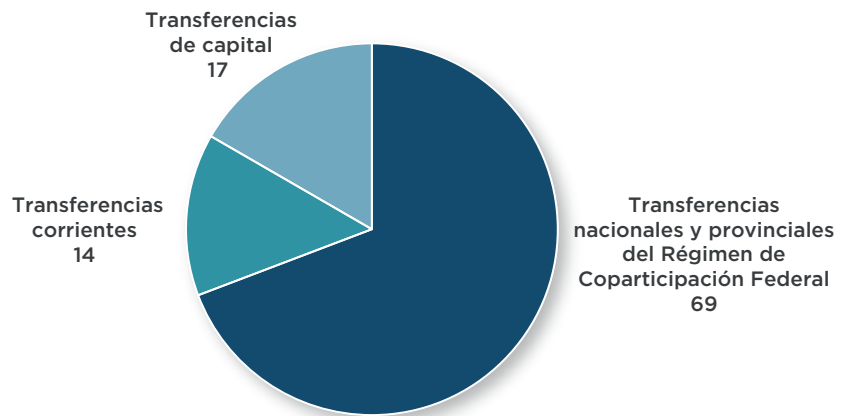
¹¹ Promedio 2005-2019, según datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

GRÁFICO 3.3 - Argentina: transferencias a las provincias, promedio 2005-2019^a (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.
^a Incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

GRÁFICO 3.4 - Argentina: transferencias a los municipios, promedio 2007-2017 (en porcentajes)



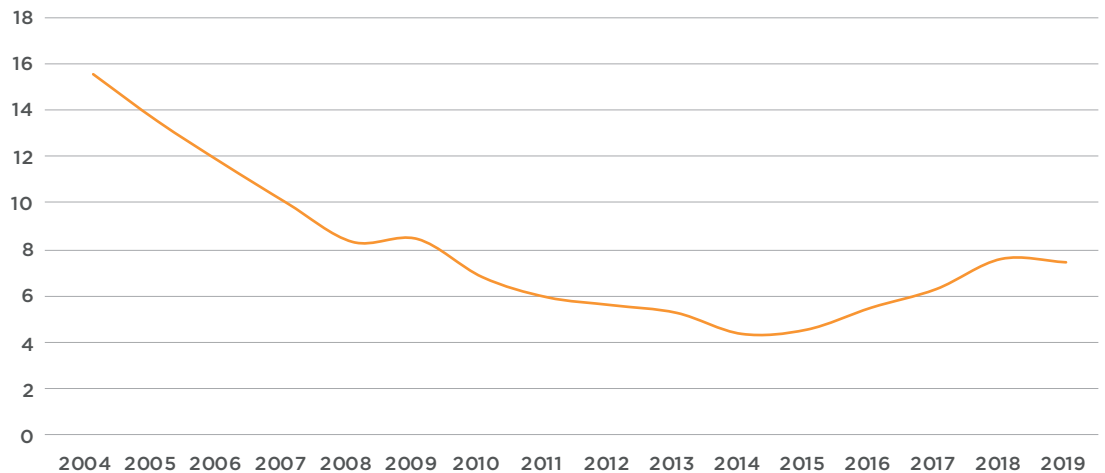
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.

¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

A nivel nacional, el endeudamiento está regulado por la Ley N.º 25.917, que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Argentina, 2004b), modificada en 2018 por la Ley N.º 27.428 (Argentina, 2018). Esta ley establece que el servicio de la deuda de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no debe superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios, excepto en el caso de refinanciamientos que mejoren las condiciones pactadas. Se invita a las provincias a que adhieran y, a su vez, se establece el compromiso de invitar a los municipios (véase el anexo A2). De acuerdo con la Ley N.º 27.591, esta disposición fue suspendida para los ejercicios 2020 y 2021 (Argentina, 2020).

El volumen de la deuda provincial se redujo entre 2004 y 2015, al pasar del 15,5% del PIB al 4,5%, para luego aumentar a partir de 2016, hasta llegar al 7,4% del PIB al cierre de 2019 (véase el gráfico 3.5).

GRÁFICO 3.5 - Argentina: nivel de la deuda provincial, 2004-2019^a (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía, e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

^a Información preliminar sujeta a revisión. Incluye deuda con el gobierno nacional, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR), Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), deuda bancaria, títulos públicos (incluidas letras del Tesoro) y deuda con organismos internacionales. No incluye deuda flotante ni contingente. El FFFIR se creó mediante la Ley N.º 24.855, con el objetivo de asistir financieramente a las provincias, el Estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la ejecución de obras de infraestructura. El FFDP, creado mediante el Decreto N.º 286/95, implementa distintos programas de ayuda financiera.

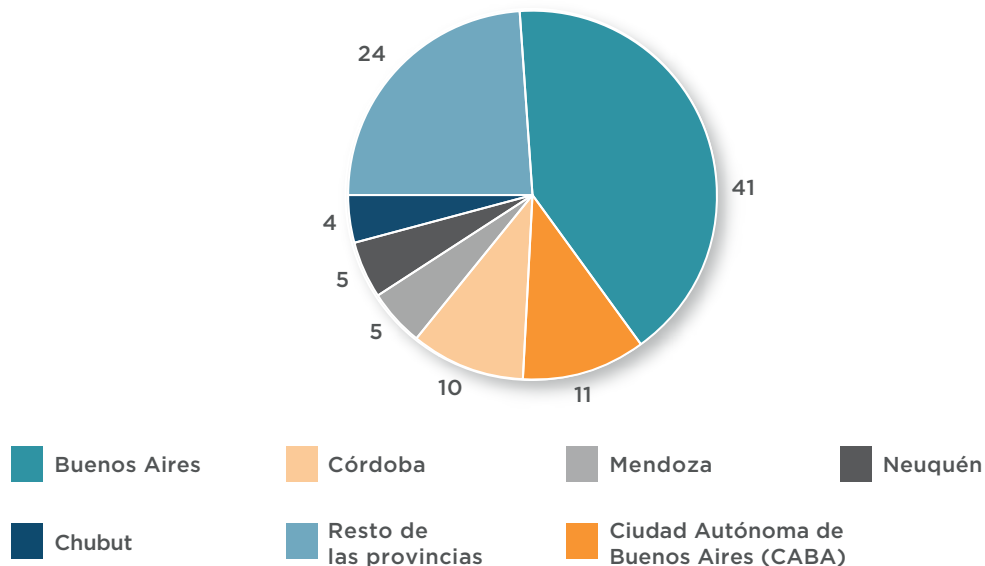
Al cierre de 2019, el 70% del volumen de la deuda provincial correspondía a bonos; el 11%, a deuda con el gobierno nacional y el 11%, a deuda con organismos internacionales. El 62% de la deuda se concentraba en las tres provincias más pobladas, a saber: Buenos Aires (41%), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (11%) y Córdoba (10%). Entre las jurisdicciones que absorben el mayor porcentaje de la deuda total provincial, se observa que el 69% del volumen de la deuda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires correspondía a bonos y el 23%, a deuda con organismos internacionales, mientras que en la Provincia de Buenos Aires el peso de la deuda con organismos internacionales al cierre de 2019 era del 6%. En el caso de Córdoba, la deuda en bonos era del 72%, mientras que la deuda con organismos internacionales ascendía al 20% (véanse el cuadro 3.7 y el gráfico 3.6).

CUADRO 3.7 - Argentina: volumen de la deuda provincial al cierre de 2019 (como porcentaje del total y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional	11,2	0,8
Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR)	1,0	0,1
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)	3,1	0,2
Bancos	2,6	0,2
Deuda consolidada	0,5	0,0
Bonos	70,4	5,2
Organismos internacionales	11,3	0,8
Total	100,0	7,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.

GRÁFICO 3.6 - Argentina: composición de la deuda por provincias, 2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Ministerio de Economía.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO INTERGUBERNAMENTAL FISCAL?

La Ley N.º 27.428 establece reglas fiscales de procedimiento, transparencia y numéricas. Los límites actualizados y los primeros resultados se muestran en el cuadro 3.8. Actualmente están adheridas todas las jurisdicciones provinciales (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), excepto La Pampa y San Luis.

CUADRO 3.8 - Argentina: cumplimiento de la regla fiscal subnacional

CONCEPTO	REGLA	2018 (CUENTA DE INVERSIÓN)	2019 (EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA)
Gasto corriente (artículo 10 ter de la Ley N.º 25.917)	Tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto inferior o igual a la tasa de aumento del índice de precios al consumidor (IPC) nacional	Las 22 jurisdicciones cumplieron	Tres jurisdicciones (Catamarca, Chubut y Tucumán) de 22 no cumplieron
Gasto primario ^a (artículo 10 bis de la Ley N.º 25.917)	Tasa nominal de aumento del gasto público primario neto inferior o igual a la tasa de incremento del IPC nacional	Siete jurisdicciones cumplieron (no se aplica al resto porque no presentaron déficit el año anterior)	Una jurisdicción cumplió (Río Negro) y una no cumplió (Chubut)
Equilibrio subyacente ^b (artículo 10 ter de la Ley N.º 25.917)	Alcanzado el resultado financiero equilibrado: la tasa nominal de gasto corriente es inferior o igual a la tasa de crecimiento nominal del producto interno bruto (PIB)	Sin datos u observaciones	Sin datos u observaciones
Empleo ^c (artículo 10 quáter de la Ley N.º 25.917)	No incrementar cargos públicos ocupados existentes, de acuerdo con la razón cargos públicos por habitante (al 31 de diciembre de 2017 con respecto a la población proyectada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC])	Las 22 jurisdicciones cumplieron	Dos jurisdicciones no cumplieron (Catamarca y La Rioja)
Servicios de deuda (artículo 21 de la Ley N.º 25.917)	Servicios de deuda inferiores o iguales al 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios	Dos jurisdicciones no cumplieron (Chubut y Río Negro)	Una jurisdicción no cumplió (Buenos Aires)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argentina, "Ley 27.428", Boletín Oficial de la República Argentina, N.º 33.782, Buenos Aires, 2 de enero de 2018, y Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, "Reglas fiscales", s/f [en línea] <http://www.responsabilidadfiscal.gov.ar/reglas-fiscales/>.

^a Para aquellas jurisdicciones que en el año previo presenten ejecuciones presupuestarias (base devengado) con resultado corriente primario deficitario o no cumplan con la regla de deuda.

^b Si el crecimiento del PIB es negativo, la tasa nominal de crecimiento del gasto no podrá superar el IPC nacional.

^c Las jurisdicciones con resultado equilibrado pueden incrementar los cargos en educación, salud y seguridad. A partir de 2018 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determinará la relación óptima.

¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO FEDERAL

El Ministerio del Interior es el encargado de las relaciones políticas y de fortalecimiento institucional con las provincias y los municipios. En las relaciones fiscales se involucra a la Secretaría de Hacienda, mediante su Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), el mismo Ministerio del Interior (en la autorización de las operaciones de endeudamiento) y la Unidad de Apoyo de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial adscrita al Ministerio de Economía. A su vez, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal funciona como órgano de aplicación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que evalúa el cumplimiento de la norma. Dicho consejo está presidido por el Ministro de Economía

de la nación y cuenta con la participación de los distintos ministros de economía de las provincias adheridas. Por último, la Auditoría General de la Nación es el ente encargado del control externo del sector público nacional y sus funciones incluyen la facultad de realizar evaluaciones especiales de las jurisdicciones.¹²

A NIVEL SUBNACIONAL

A nivel público no estatal, existe la Federación Argentina de Municipios (FAM), que tiene el objetivo de promover la defensa de los municipios del país mediante su representación en distintas instancias, tanto nacionales y provinciales como en la celebración de convenios con organismos internacionales. A nivel provincial, existen órganos de coordinación sectoriales, como el Consejo Federal de Salud (COFESA) en el sector de salud y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), organismo de las provincias argentinas creado mediante un pacto federal que brinda cooperación técnica y asistencia financiera.¹³

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La DNAP presenta estadísticas fiscales trimestrales de las provincias y los municipios. Si bien la información presentada es accesible y completa, algunos entes subnacionales presentan su información con retraso. Asimismo, los entes subnacionales que emiten bonos a través del mercado bursátil nacional deben presentar información financiera de acuerdo con las regulaciones vigentes. Cabe agregar que el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal establece la divulgación de la información fiscal tanto a organismos nacionales como al público en general por parte de las provincias que adhirieron al mismo (Argentina, 2018).

Los principales desafíos con respecto a la transparencia fiscal subnacional incluyen la falta de información actualizada sobre ejecución presupuestaria, flujos y volumen de la deuda a nivel municipal; la desagregación del gasto provincial y municipal por finalidad y función, y la información de ingresos públicos consolidada, entre otros.

¹² Véase el artículo 118, inciso b, de la Ley N.º 24.156 (Argentina, 1992).

¹³ Véase [en línea] <https://cfi.org.ar/secciones/acerca-del-cfi>.

Brasil

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Brasil?

Brasil, el país más grande y más poblado de América Latina y el Caribe es, junto con Argentina y México, una de las tres grandes federaciones de la región. La Constitución lo define como una república federativa, formada por la unión indisoluble de los estados, los municipios y el Distrito Federal (véase el cuadro 3.9) (Brasil, 1988).

Cuadro 3.9 - Brasil: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: estados	26 estados y un Distrito Federal	7.758.123
Municipal: municipios	5.570	37.607

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

La capital, Brasilia, tiene una población estimada de 3 millones de habitantes y se divide en 33 regiones administrativas sin autonomía administrativa o de gasto.

Brasil tiene otros 49 municipios grandes (más de 500.000 habitantes), incluidos los municipios de São Paulo y Rio de Janeiro, que son los más grandes del país y cuentan, respectivamente, con 12,2 millones y 6,7 millones de habitantes. De esos 49 municipios, 46 forman parte de las 82 regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas o regiones integradas de desarrollo económico, establecidas a fin de mejorar la gestión municipal conjunta.¹⁴

La legislación permite la creación de consorcios intermunicipales para la prestación de servicios específicos. Existen consorcios en las áreas de educación, salud, asistencia social, turismo y cultura.

Si bien la creación de municipios en Brasil está suspendida desde 1996, entre esa fecha y 2008 se crearon 57 municipios que se regularon mediante una enmienda constitucional aprobada ese año. En noviembre de 2019, el gobierno federal brasileño presentó una propuesta de enmienda constitucional para fusionar municipios con menos de 5.000

¹⁴ Los tres municipios con más de 500.000 habitantes que no pertenecen a ninguna región metropolitana o aglomeración urbana son: Uberlândia, Juiz de Fora y Campos dos Goytacazes. Las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas están constituidas por grupos de municipios limítrofes y son instituidas por leyes estatales, según el artículo 25 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Los objetivos de las regiones metropolitanas son la organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común. Las regiones integradas de desarrollo son similares a las regiones metropolitanas, pero abarcan municipios de dos estados distintos y se encuentran normadas por los artículos 21, 43 y 48 de la Constitución de la República Federativa del Brasil.

habitantes que no sean sostenibles desde el punto de vista financiero. La propuesta continúa en proceso de diálogo parlamentario.

El mandato de gobernadores y alcaldes dura cuatro años. Las elecciones de los gobernadores coinciden con las del presidente, mientras que las de los alcaldes se celebran el segundo año del período presidencial. Se permite la reelección consecutiva por un período. En ambos niveles existe la posibilidad de revocación del mandato.

Al cierre de 2018, el 11,6% de los municipios y un estado (4%) eran gobernados por mujeres.

—O ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Brasil?¹⁵

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

El federalismo ha sido la forma organizativa del Estado brasileño desde la proclamación de la república en 1889. Dicho esto, el federalismo en Brasil se ha caracterizado por un proceso de búsqueda permanente de equilibrio de poder entre el gobierno federal, los estados y los municipios. En general, los estados tuvieron un alto nivel de autonomía en el período comprendido entre 1889 y 1930, seguido por un proceso de centralización de 1930 a 1988. Con el regreso de la democracia en 1988, el país volvió a su vocación federalista y descentralizadora: se otorgaron amplias facultades de acción a los estados y, por primera vez en la historia, se convirtió a los municipios en integrantes de pleno derecho de la unión federal. Esto causó redundancias en el desempeño de algunas funciones como la salud, la educación y el cuidado del medio ambiente. El impulso descentralizador duró hasta la segunda mitad de la década de 1990: en 1996 se aprobó la moratoria de creación de municipios vigente desde entonces y en 2000, la Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada tras la quiebra de un gran número de gobiernos subnacionales. Como resultado de esas quiebras, entre 1997 y 2003 se implementó una serie de programas de rescate financiero que, desde entonces, limitó la autonomía financiera de los entes subnacionales.

SITUACIÓN ACTUAL

Desde 2003, el federalismo fiscal brasileño se encuentra atravesando un proceso de reconducción dirigido por el gobierno federal. Este proceso estuvo influenciado por el aumento de los precios de las materias primas y se manifestó en el incremento de las transferencias sociales y a los gobiernos subnacionales, y en la autorización y la garantía por parte del gobierno federal de créditos de los gobiernos subnacionales con la banca extranjera comercial y multilateral.

Las limitaciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal fueron evidentes en 2015 y 2016, cuando el estado de Rio de Janeiro incumplió obligaciones de pago con bonos respaldados por regalías petroleras y la Tesorería Nacional tuvo que prevenir el incumplimiento de pagos a la banca multilateral por parte de Rio Grande do Sul y Minas Gerais.

¹⁵ Véase un análisis de la situación del federalismo brasileño en Athié (2016) y Grin y Abrucio (2016).

Recientemente entró en vigor el Régimen de Recuperación Fiscal, mediante el cual los estados sometidos a fuerte presión fiscal pueden solicitar el apoyo del gobierno federal siempre y cuando se acojan a un programa de ajuste fiscal y reforma del régimen de pensiones. A cambio, el gobierno federal garantiza todas las deudas financieras del estado en cuestión y suspende el pago de las sumas que este le debe hasta por seis años. Cabe destacar que la deuda, y por ende los problemas asociados con ella, se encuentran localizados en los estados y las capitales de la región Sudeste del país. En ese sentido, la revisión y adecuación de la Ley de Responsabilidad Fiscal mediante la institución del Régimen de Recuperación Fiscal es un paso en la dirección correcta, en particular a la luz del COVID-19, que ha generado nuevas dificultades fiscales y agudizado las ya existentes. En 2019, los estados registraron ingresos y gastos totales equivalentes al 12,4% y el 12,2% del PIB, respectivamente, que determinan un superávit del 0,2%. Por otra parte, los municipios registraron ingresos y gastos totales equivalentes al 8,3% y el 8,0% del PIB, respectivamente, que a su vez se traducen en un superávit del 0,3% del PIB. La deuda del sector subnacional, incluidas las empresas públicas, ascendió al 14% del PIB.

TENDENCIAS RECIENTES

Entre los temas pendientes del federalismo brasileño se encuentra una eventual reforma integral de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que incluya a las empresas que son propiedad de los gobiernos subnacionales dentro del marco fiscal. Asimismo, es necesario modificar las normas relativas al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, cuyo carácter sumamente restrictivo lleva a dichos gobiernos a buscar soluciones creativas para contratar financiamiento, que resultan más riesgosas y crean riesgos de flujo de caja, como en el citado caso del estado de Rio de Janeiro, o la bursatilización de cuentas por recibir del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) implementada por varios estados. También es necesaria la reforma del régimen de pensiones: el crecimiento permanente de la masa salarial, incluidas las pensiones, constituye un gran desafío financiero ya reconocido desde la aprobación de la Ley de Responsabilidad, cuya magnitud aumenta con el paso del tiempo. Sigue pendiente también la definición de las competencias de los distintos niveles de gobierno, así como la rigidez en el gasto que inducen los pisos de gasto en áreas como educación y salud, y la reforma del ICMS, una especie de impuesto sobre el valor agregado (IVA) estatal.

○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Brasil?¹⁶

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En conjunto, los gobiernos subnacionales realizan el 42% del gasto del gobierno general, que equivale al 20% del PIB.¹⁷ A su vez, el 60% del gasto subnacional corresponde al nivel de gobierno estatal. Desde el punto de vista del porcentaje del PIB que representa, el sector público municipal de Brasil es el más grande de la región (véase el cuadro 3.10).

¹⁶ En esta ficha se contabiliza solamente el gasto directamente realizado por el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. Se excluyen los gastos efectuados por los organismos públicos descentralizados de los gobiernos subnacionales.

¹⁷ Excluidas las amortizaciones de la deuda.

CUADRO 3.10 - Brasil: gasto del gobierno general (gobierno federal, gobiernos estatales y municipales), 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional	58,3	28,3
Gobiernos provinciales	25,2	12,2
Gobiernos municipales	16,5	8,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos subnacionales realizan el 42% de la inversión de los tres niveles de gobierno, que representa el 4% del presupuesto de los estados y el 7% del presupuesto municipal.¹⁸ Se estima que los estados y los municipios concentran el 43% y el 19% de la nómina gubernamental, respectivamente (véanse los cuadros 3.11 y 3.12).¹⁹

CUADRO 3.11 - Brasil: gasto de capital por nivel de gobierno, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional	58,2	1,6
Gobiernos provinciales	20,2	0,6
Gobiernos municipales	21,6	0,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

¹⁸ El presupuesto total incluye el servicio de la deuda. El gasto corriente de los gobiernos subnacionales abarca transferencias a organismos públicos descentralizados que también pueden ejecutar gasto de capital, por lo que este último estaría subestimado.

¹⁹ Cifras a 2017 tomadas del Atlas del Estado Brasileño (IPEA, 2021).

CUADRO 3.12 - Brasil: composición del gasto gubernamental por nivel de gobierno, 2019^a (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	GOBIERNO FEDERAL		ESTADOS		MUNICIPIOS	
	Porcentaje relativo	Como porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Como porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Como porcentaje del PIB
Gasto de personal	15,9	4,6	56,7	7,2	51,5	4,3
Otros gastos corrientes	64,8	18,7	35,6	4,6	40,5	3,4
Gasto de capital	5,7	1,6	4,5	0,6	7,2	0,6
Deuda pública	13,6	3,9	3,3	0,4	0,8	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

^a Los estados incluyen el Distrito Federal. La categoría "otros gastos corrientes" comprende las transferencias intergubernamentales, la población y las empresas. La categoría "gasto de capital" incluye la inversión física y de capital. La categoría "deuda pública" se refiere a los intereses y el costo de la deuda.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

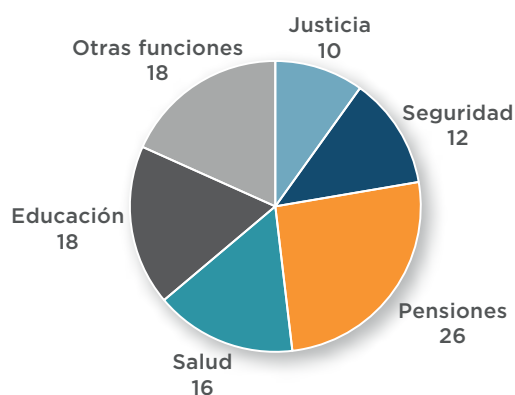
La repartición del gasto funcional en Brasil se caracteriza por la cooperación y la coordinación entre los tres niveles de gobierno. En teoría, los estados son los entes encargados de coordinar y prestar servicios de salud, educación y seguridad social, mientras que el gobierno federal desempeña un papel residual y de coordinación en la mayoría de las funciones gubernamentales de servicio directo al ciudadano. No obstante, en la práctica, el gobierno federal tiene un papel redistributivo significativo y, dado que los municipios forman parte integral de la federación brasileña y no son entes supeditados a los estados, tienen gran autonomía para determinar políticas sectoriales en sus territorios. En algunos casos, todo esto ha llevado a que distintos niveles de gobierno compitan por proveer un determinado servicio.

En el caso de la educación, la Constitución le otorga al gobierno federal el mandato de organizar el sistema educativo y financiar la uniformización de la calidad educativa, y a los municipios y los estados, el de encargarse de la educación básica. Esto ha dado lugar a la competencia y la superposición de funciones entre ambos niveles de gobierno. La educación superior es responsabilidad de los estados y del gobierno federal, de manera que también en este ámbito se observa redundancia entre ambos niveles de gobierno.²⁰ En el caso de la salud, se creó un Sistema Único de Salud (SUS), en el que el gobierno federal tiene funciones de planificación, inducción y coordinación nacional, mientras que los estados se encargan de la coordinación regional, y los municipios, además de ocuparse de la planificación local, tienen también funciones de prestación directa de servicios primarios y de complejidad media. En ese sentido, los municipios son los principales prestadores del servicio, lo que constituye un reto en cuanto a la equidad de la salud pública. Los tres componentes principales del gasto subnacional son: la salud, la educación y el pago de pensiones (véase el gráfico 3.7).

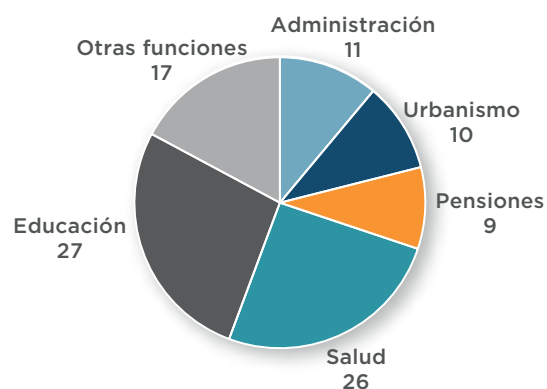
²⁰ Véase más información sobre el federalismo educativo brasileño en Fernandes (2013) y Cabral, Duarte y Goretti (2014).

GRÁFICO 3.7 - Brasil: distribución del gasto por nivel de gobierno, 2019^a (en porcentajes)

A. Estados (sobre base total del 12,8% del PIB)



B. Municipios (sobre base total del 8,4% del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

^a Excluye amortizaciones de deuda. Las funciones de gobierno en Brasil son: Poder Legislativo, Poder Judicial, Administración, Seguridad pública, Asistencia social, Pensiones, Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Derechos de la ciudadanía, Urbanismo, Vivienda, Saneamiento, Gestión ambiental, Ciencia y tecnología, Agricultura, Organización agraria, Industria, Comercio y servicios, Comunicaciones, Energía, Transportes, y Deporte.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Brasil?

Los gobiernos subnacionales de Brasil, a los que corresponde el 43% de los ingresos totales, presentan un bajo nivel de dependencia de las transferencias en el caso del nivel estatal (las transferencias representan el 20% de los ingresos totales), y un grado de dependencia relativamente alto para el nivel de gobierno municipal (las transferencias representan el 64% de los ingresos municipales) (véase el cuadro 3.13).

CUADRO 3.13 - Brasil: ingresos propios de los tres niveles de gobierno, 2019^a (en porcentajes)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
	Como porcentaje de los ingresos del gobierno general	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del PIB
Gobierno federal	57,0	27,4	...	...
Gobiernos estatales	25,8	9,9	2,5	0,0
Gobiernos municipales	17,2	3,2	5,0	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

^a Los gobiernos estatales incluyen el Distrito Federal.

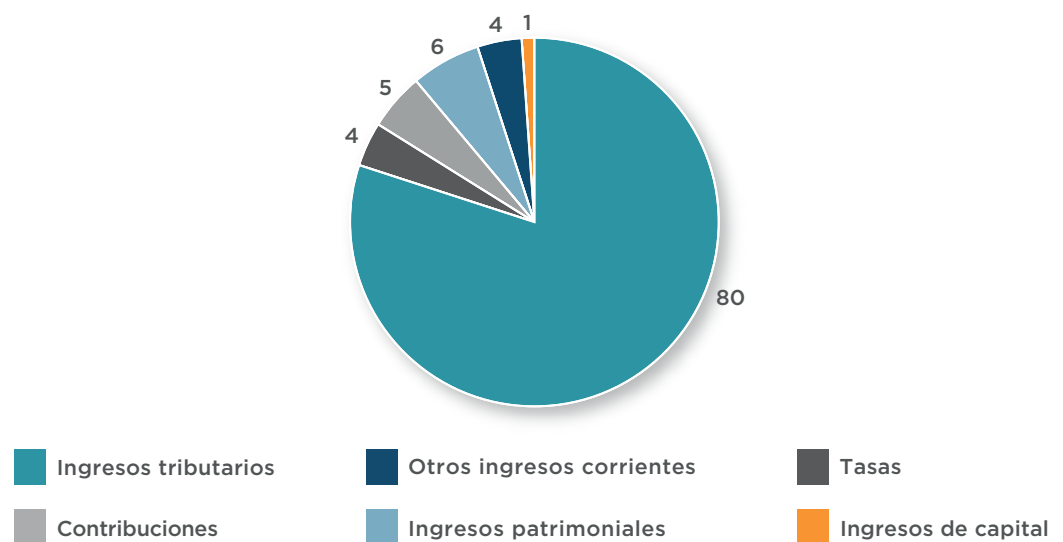
¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

La legislación brasileña otorga amplias facultades recaudatorias al nivel subnacional. Los ingresos propios representan el 80% de los ingresos estatales y las principales categorías son:

- El ICMS (el 50% de los ingresos totales). Es un impuesto a las ventas y el comercio entre estados que se cobra en el estado de origen.²¹ La tasa se determina en función del estado y el producto. Su recaudación se concentra en los estados con mayor actividad económica.
- El impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA) (el 4% de los ingresos totales). Esta tasa varía entre el 1% y el 4%, según el estado.
- El impuesto sobre transmisiones de bienes por causa de muerte (herencias) y donaciones (ITCD) (el 1% de los ingresos totales), que se aplica a herencias y donaciones. Esta tasa varía entre el 1% y el 8%, según el estado.

Los estados brasileños también tienen tasas e ingresos no tributarios relacionados con el control y la fiscalización ambiental y con la cobertura de los costos de los servicios públicos prestados. En su carácter de capital nacional, el Distrito Federal recauda además ciertos impuestos municipales, como el impuesto sobre los servicios (ISS), el impuesto a la transmisión *inter vivos* (ITBI), sobre las transacciones inmobiliarias, y el impuesto predial y territorial urbano (IPTU). Por último, se destaca también que los estados brasileños cuentan con empresas de energía y agua y son propietarios de carreteras de cuota, por las que reciben dividendos o ingresos de capital. Dicha renta patrimonial representa alrededor del 7% de los ingresos estatales propios (véase el gráfico 3.8).

GRÁFICO 3.8 - Brasil: distribución de los ingresos propios de los estados, 2019 (en porcentajes, sobre un total del 9,9% del PIB)



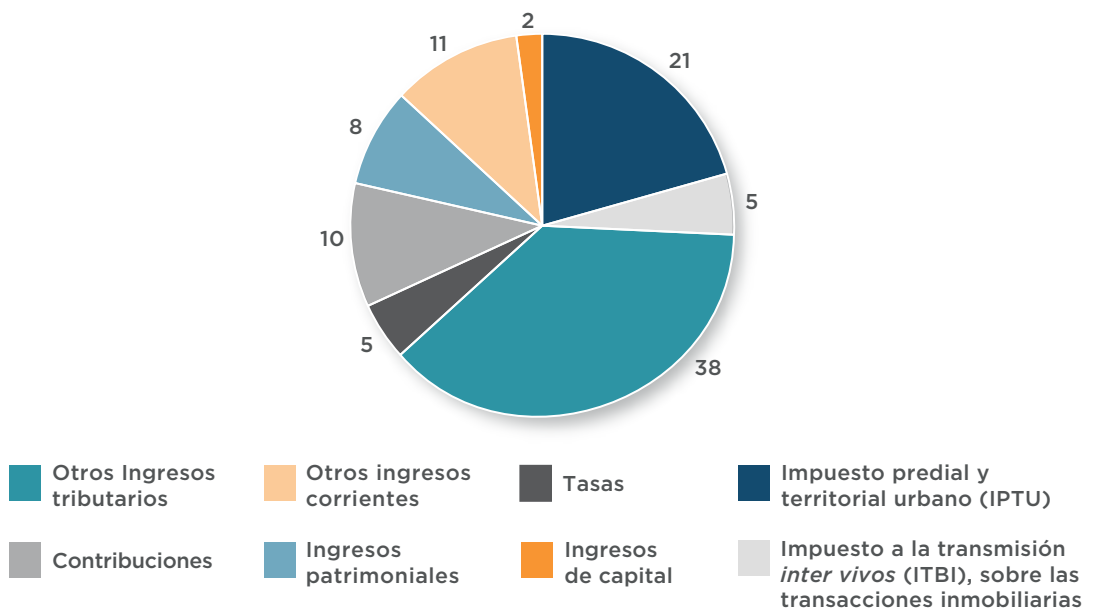
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Los municipios brasileños también cuentan con amplias facultades recaudatorias. Entre los principales impuestos municipales se encuentran los siguientes:

- El impuesto sobre los servicios (ISS) (11% de los ingresos totales).
- El impuesto predial y territorial urbano (IPTU) (21% de los ingresos totales).
- El ITBI, sobre las transacciones inmobiliarias (5% de los ingresos totales).

Los municipios pueden cobrar tasas de licencia para el funcionamiento de ciertos establecimientos, tasas por el alumbrado público o la limpieza y contribuciones de mejora para la realización de obras públicas (véase el gráfico 3.9).

GRÁFICO 3.9 - Brasil: distribución de los ingresos propios de los municipios, 2019 (en porcentajes, sobre la base del 3,2% del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tesoro Nacional, "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)", 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN BRASIL?²²

Si bien el sistema brasileño de transferencias fiscales es complejo, en general se puede decir que tiene un gran componente igualador. Las principales transferencias del sistema brasileño son:

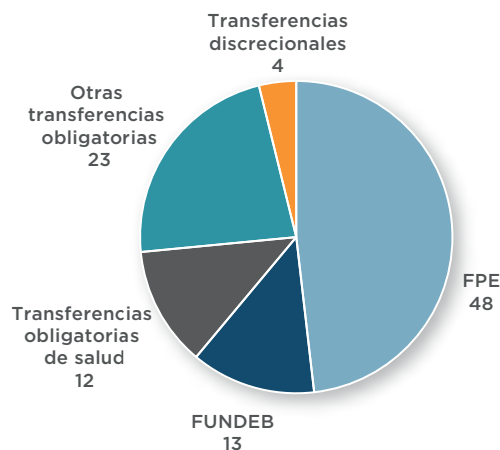
- El Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Se trata de transferencias no condicionadas de carácter redistributivo cuya fórmula incorpora criterios poblacionales y económicos.

²² Esta sección se basa en la información presentada en Ministerio de Hacienda del Brasil (2016). En el anexo A2 se resumen las principales transferencias federales clasificadas de acuerdo con los criterios definidos por el Tesoro Nacional.

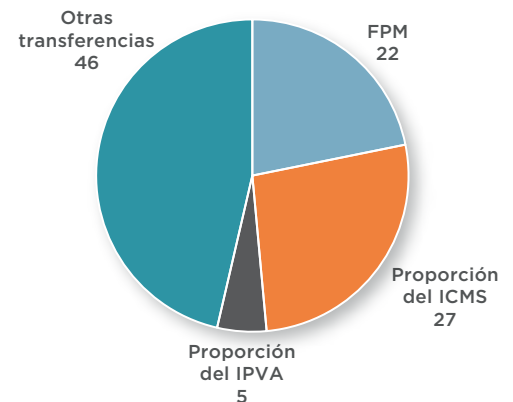
- El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) y otras transferencias vinculadas con el sector de la educación. Se trata de transferencias condicionadas basadas en las necesidades relativas del sector de la educación.
- Las transferencias del SUS, que se basan en las necesidades relativas del sector de la salud.
- Las transferencias basadas en las industrias minera y petrolera.
- Las transferencias, por parte de los estados, del 25% y el 50%, respectivamente, del ICMS y el IPVA a sus municipios (véase el gráfico 3.10).

GRÁFICO 3.10 - Brasil: distribución de las transferencias a los estados y los municipios, 2019 (en porcentajes)

A. Transferencias a los estados (sobre un total del 2,5% del PIB)



B. Transferencias a los municipios (sobre un total del 5,1% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía, *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019*, Brasília, 2019.

Nota: FPE: Fondo de Participación de los Estados, FUNDEB: Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, FPM: Fondo de Participación de los Municipios, ICMS: Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios, IPVA: Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores.

¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

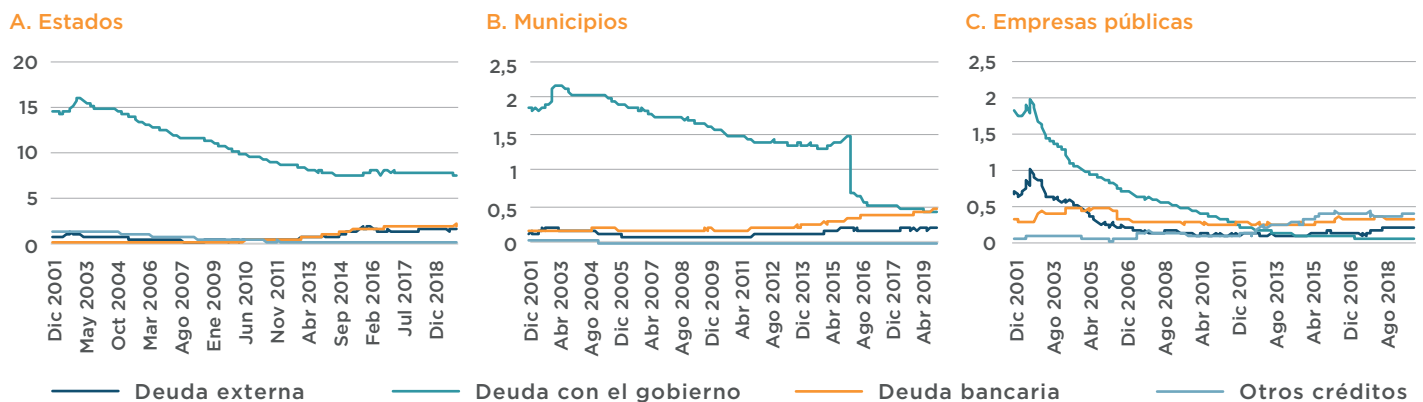
Tras la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la autonomía de los gobiernos subnacionales para endeudarse pasó a ser restringida. Además de respetar límites establecidos por la ley y el Senado Federal, las operaciones de endeudamiento externas garantizadas por el gobierno federal requieren la autorización específica del gobierno federal y el Senado.²³ En los últimos 20 años, la mayor parte de la deuda de los gobiernos

²³ Según la Ley de Responsabilidad Fiscal, las operaciones de crédito de los gobiernos subnacionales no deben exceder los gastos de capital (regla de oro), el monto global de las operaciones de crédito en un ejercicio fiscal no puede exceder el 16% de los ingresos corrientes líquidos, los pagos comprometidos para el pago de intereses y principal no pueden exceder el 11,5% de los ingresos corrientes líquidos y la deuda consolidada líquida debe ser inferior al doble de los ingresos corrientes líquidos para los estados.

subnacionales ha sido contraída con la banca multilateral extranjera y la banca de desarrollo nacional. Entre 2014 y 2016, se incentivó y autorizó a algunos estados a contratar financiamiento en moneda extranjera con la banca privada multinacional con aval del propio gobierno federal, pero las condiciones de financiamiento fueron desfavorables, por lo que esa vía de financiamiento se ha extinguido.

La deuda financiera de los gobiernos subnacionales y sus empresas paraestatales, que es la más alta de la región, asciende al 14% del PIB (véase el gráfico 3.11). Este elevado nivel refleja dos factores. Por una parte, las tasas de interés de los programas de rescate financiero de 1997-2003 están indexadas a la inflación, de manera que el pago de intereses tiende a crecer por encima de los ingresos de los gobiernos subnacionales. Si bien es cierto que esas condiciones eran mucho mejores que las de los mercados en esa época, actualmente se encuentran muy por encima del costo del financiamiento que tendrían los estados en los mercados nacionales. En segundo lugar, los estados que más se beneficiaron de los programas de rescate financiero y tienen que hacer elevados pagos de principal, se ven afectados por un límite establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal al gasto de principal que pueden realizar, que redundará en una recapitalización de los intereses. En ese sentido, la tendencia descendente que se aprecia en la deuda de los estados con el gobierno federal esconde la concentración de dicha deuda. Para los estados que no participaron en los programas de rescate en 1997-2003 o lo hicieron en pequeña proporción, el principal ha disminuido y la flexibilidad financiera es mayor.

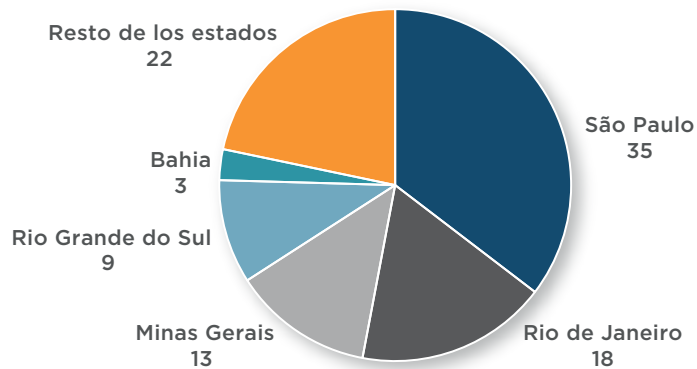
GRÁFICO 3.11 - Brasil: deuda de los estados, los municipios y las empresas públicas subnacionales, 2001-2019 (como proporción del PIB)



Fuente: Banco Central del Brasil.

Al cierre de 2019, el 78% de la deuda estatal se concentraba en cinco estados. Cuatro de ellos se encuentran en las regiones Sur y Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y Minas Gerais) (véase el gráfico 3.12). Dado el tamaño del principal adeudado, la deuda aumenta cada año solo por el efecto de la recapitalización. Esto ha contribuido al incremento de la presión financiera que varios gobiernos subnacionales han experimentado en los últimos años.

GRÁFICO 3.12 - Brasil: concentración de la deuda de los estados, 2019 (en porcentajes)

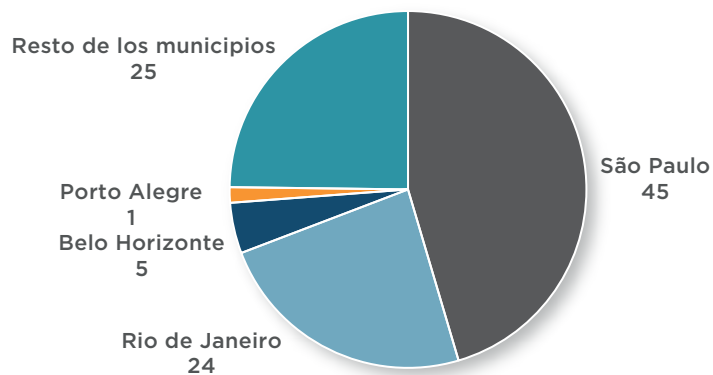


Fuente: Tesoro Nacional, “Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)”, 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Nota: Es importante destacar las diferencias entre los datos presentados por el Banco Central del Brasil y por el sistema SICONFI del Tesoro Nacional. Los datos del Banco Central del Brasil se refieren a deuda financiera. La definición del SICONFI es más amplia y comprende, además, la deuda con proveedores. Asimismo, los datos del Banco Central del Brasil incluyen la deuda “neta”, es decir, sustraídos los depósitos de efectivo de los estados. Esta es una particularidad contable brasileña. Si bien los valores presentados conforme ambas metodologías son diferentes, en ocasiones considerablemente, en términos generales las tendencias son las mismas.

A nivel municipal, la concentración es mayor, pues el 70% de la deuda del sector se concentra en São Paulo y Rio de Janeiro (véase el gráfico 3.13). La deuda de Rio de Janeiro alcanzó una proporción considerable a partir de la organización de los Juegos Olímpicos de 2016. Anteriormente, casi el 80% correspondía a São Paulo. En la actualidad, el volumen de su deuda es mayor que el del estado de Bahia y, por ende, que el de todos los estados, excepto Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo.

GRÁFICO 3.13 - Brasil: concentración de la deuda municipal, 2019 (en porcentajes)



Fuente: Tesoro Nacional, “Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)”, 2021 [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

¿CÓMO SE REGULA LA RESPONSABILIDAD FISCAL?

Originalmente, la Ley de Responsabilidad Fiscal buscó medir el endeudamiento de los gobiernos subnacionales a través del gasto de personal y la deuda como proporción de los ingresos disponibles. Asimismo, estableció una serie de límites al pago de deuda principal y pisos al gasto en áreas como educación y salud. Por último, con la Ley de Responsabilidad Fiscal se intentó acotar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales al mandar que las operaciones de endeudamiento fueran aprobadas por la Secretaría de Hacienda y el Senado Federal. Tras la crisis fiscal estatal de 2016, se creó el Régimen de Recuperación Fiscal, que establece tres nuevos indicadores de monitoreo (véase el cuadro 3.14). Los estados que no cumplan con uno o más de esos indicadores pueden acogerse a un plan de ajuste supervisado por el gobierno federal. Los estados de Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul participan en dichos planes.

CUADRO 3.14 - Brasil: cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal por indicadores a nivel estatal, 2019

INDICADOR	CUMPLIMIENTO	INCUMPLIMIENTO
Deuda como proporción de los ingresos disponibles inferior al 100%	17	6
Gastos de personal más intereses y amortización de la deuda como proporción de los ingresos disponibles inferiores al 70%	20	3
Cuentas por pagar al cierre del año como proporción de los activos líquidos inferiores al 100%	16	7

Fuente: Ministerio de Economía, Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019, Brasília, 2019.

—O ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO FEDERAL

La relación fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales está encabezada por la Secretaría del Tesoro Nacional, que está vinculada al Ministerio de Economía. Además, vistas las transferencias sectoriales otorgadas por diferentes secretarías y organismos federales, estos también cuentan con unidades de coordinación.

A NIVEL SUBNACIONAL

El Foro de Gobernadores, que reúne a los gobernadores de los estados y el Distrito Federal y tiene el objetivo de representar a ese nivel de gobierno y crear un espacio de diálogo, constituye el principal foro de diálogo a nivel estatal. Se destacan también las redes de funcionarios estatales y federales —que sirven como espacio de diálogo, intercambio de experiencias y coordinación—, como el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ), el Comité Nacional de Secretarios de Hacienda, Finanzas, Ingresos o Tributación de los Estados y el Distrito Federal (COMSEFAZ), la Comisión de Gestión

de Hacienda (COGEF), el Encuentro Nacional de Coordinadores y Administradores Tributarios Estatales (ENCAT) y el Grupo de Gestores de las Finanzas Estatales (GEFIN). A nivel municipal, existen varias asociaciones municipalistas de alcance nacional y en cada uno de los estados. Se destacan la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), que es un foro de diálogo creado en 1946, la Confederación Nacional de Municipios (CNM), que se fundó en 1980 y se dedica a articular los intereses del nivel municipal, y el Frente Nacional de Prefectos, que se creó en 1989 y presenta opiniones de política pública para el nivel municipal. Entre las redes municipales se destacan el Comité Gestor de la Red Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) (Red COGEP) y la Asociación Brasileña de Secretarías de Finanzas de las Capitales (ABRASF).

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La Ley de Responsabilidad Fiscal requiere la publicación de una serie de indicadores fiscales. La mayoría de los estados y los municipios más grandes cumple con los plazos y formatos establecidos y el sistema SICONFI, mantenido por el Tesoro Nacional, se encarga de reunir toda la información presentada por los gobiernos subnacionales. El sistema de estadísticas de finanzas públicas subnacionales de Brasil se destaca por su completitud, oportunidad y calidad. No obstante la gran cantidad de información presentada por los gobiernos subnacionales, se plantea el reto de la interpretación de las normas contables. La supervisión del cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal es implementada en gran parte por los tribunales de cuentas locales, lo que se ha traducido en una multiplicidad de criterios e interpretaciones de las normas contables nacionales, que alimenta prácticas de contabilidad creativa como las que contribuyeron a la crisis fiscal de 2016.

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Chile?

De acuerdo con la Constitución en vigor, Chile es un Estado unitario. Su administración se considera funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad con la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

Chile se divide en 16 regiones, que ejercen gasto desconcentrado mediante los gobiernos regionales y las municipalidades. Las regiones se dividen en provincias que, a su vez, se dividen en comunas. Las comunas cuentan con cierta autonomía financiera y funcional. En este sentido, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley recae en una municipalidad. Actualmente existen 346 comunas y 345 municipalidades, debido a que dos comunas son administradas por una municipalidad (véase el cuadro 3.15) (Dazarola, 2018).²⁴

CUADRO 3.15 - Chile: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Regiones	16	1.216.144
Provincias	56	347.470
Comunas	346	56.238

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Chile tiene un área de 743.532 km² (es el octavo país más grande de América Latina y el Caribe) y casi 19 millones de habitantes (el séptimo país más poblado de la región). El 41,8% de la población se concentra en la Región Metropolitana de Santiago, conformada por 52 comunas, incluida la capital, Santiago. Le sigue la región de Valparaíso, compuesta por 38 comunas, donde vive el 10,1% de la población.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN CHILE?

Históricamente, el gobierno regional ha recaído en un intendente y un consejo regional, cuyo objetivo es promover el desarrollo social, cultural y económico. Mediante un cambio constitucional reciente se creó el cargo de gobernador regional, que se suma al consejo regional y se elige por sufragio universal en votación directa. La primera elección de gobernadores regionales se realizó en mayo de 2021. Con estos cambios, las funciones

²⁴ La comuna Antártica es administrada por la municipalidad de la comuna de Cabo de Hornos.

de intendencia se dividen en dos: i) la del delegado presidencial, que tiene funciones de gobierno interior y sigue siendo representante del Presidente de la República; y ii) la del gobernador regional, en quien recaen funciones de administración regional. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley recae en una municipalidad, que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y el concejo. Tanto los miembros del concejo como los alcaldes se eligen por sufragio universal cada cuatro años y pueden ser reelectos sucesivamente por hasta dos períodos. En 2018, el 11,9% de las alcaldías estaba a cargo de mujeres.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en Chile?

CAMBIOS HISTÓRICOS RECIENTES

Si bien Chile es un país tradicionalmente centralizado, en el que el nivel de gobierno local es el más autónomo, en los últimos años se ha observado un proceso gradual de descentralización, cuyos hitos han sido, por una parte, la reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 1992) mediante la Ley N.º 21.073 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018a) y la Ley N.º 21.074 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018b) —que establecen que los gobernadores regionales serán electos por votación popular (con la primera elección en mayo de 2021)— y, por otra, la asignación de una nueva serie de competencias a los gobiernos regionales, por medio de nuevas divisiones de Fomento e Industria, Infraestructura y Transportes, y Desarrollo Social y Humano, además de unidades de control y administradores regionales, incluida la posibilidad de definir áreas metropolitanas y territorios rezagados.²⁵

SITUACIÓN ACTUAL

La asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la principal partida regional, depende de indicadores que orientan los recursos hacia las regiones más pobladas y más pobres. Los gobiernos regionales también ejecutan un fondo de innovación y realizan transferencias de capital que se componen de patentes, derechos y regalías definidos en distintos cuerpos legales (Letelier, 2019), el cual es recaudado a partir de la ley de regalías mineras, y aportes de leyes especiales, incluida una proporción de las licencias mineras, de casinos y otras (Letelier, 2019). Por el lado municipal, de acuerdo con estudios recientes, existen oportunidades de mejora en los criterios de distribución del Fondo Común Municipal (FCM), a fin de compensar las disparidades en las capacidades locales y de gestión que existen entre los municipios (Letelier y Ormeño, 2018).

En 2019, el peso de los gastos y los ingresos no consolidados de las municipalidades fue del 4,0% y el 4,1% del PIB, respectivamente. Como resultado, se observa un superávit

²⁵ Los recursos para el funcionamiento de los gobiernos regionales proceden, como se señala en la Constitución Política de la República de Chile, de la Ley de Presupuestos de la Nación, en la que se contempla, principalmente, “una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional”, así como otros “gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes” (Chile, 2010, pág. 71).

global del 0,1% del PIB. Al cuarto trimestre de 2019, la deuda municipal fue del 0,03% del PIB. Los gobiernos regionales, por su parte, son financiados en su totalidad por el gobierno central y forman parte de la partida presupuestaria del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Uno de los principales instrumentos de financiamiento de las regiones es el Programa de Inversión de los Gobiernos Regionales que, según cifras de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a nivel de gasto devengado por las regiones ascendió al 0,5% del PIB en 2019 (SUBDERE, 2019).

TENDENCIAS RECIENTES

El marco institucional fiscal intergubernamental se encuentra en un potencial proceso de redefinición a la luz del establecimiento de la Convención Constitucional, cuyos trabajos se someterán a plebiscito nacional en el futuro.

—O ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Chile?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, las municipalidades realizaron el 14,0% del gasto del gobierno general, equivalente al 4,0% del PIB. Los gobiernos regionales ostentan un nivel de gasto de alrededor del 0,8% del PIB, cifra que representa alrededor del 2,7% en términos del gobierno general (véase el cuadro 3.16).

CUADRO 3.16 - Chile: gasto público por niveles de gobierno, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional central	83,3	23,5
Gobiernos regionales ^a	2,7	0,8
Municipalidades	14,0	4,0
Total	100,0	28,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, "Ley N.º 21.125: Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019", *Diario Oficial*, Santiago, 28 de diciembre de 2018.

Nota: Las cifras de gasto no están consolidadas.

^a El monto para los gobiernos regionales es una estimación basada en cifras del Ministerio de Hacienda (2018). Estos recursos forman parte del presupuesto del gobierno central.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto corriente de los municipios asciende al 3,7% del PIB, cifra que representa casi el 93% del gasto total. El peso del gasto de capital es del 0,3% del PIB, que equivale al 6,3% del gasto total. En los gobiernos regionales, el 89,1% del gasto se destina a la adquisición de activos fijos, proyectos de inversión y transferencias de capital (véase el cuadro 3.17).

CUADRO 3.17 - Chile: gastos del gobierno nacional y los gobiernos regionales y municipales por clasificación económica, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS REGIONALES ^a		MUNICIPALIDADES	
	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
Servicios personales	22,3	5,2	4,0	0,03	55,2	2,2
Transferencias	30,4	7,1	5,6	0,04	11,8	0,5
Intereses	4,1	1,0	0,0	0,00	0,0	0,0
Otros gastos	26,8	6,3	1,3	0,01	26,6	1,1
Gastos de capital	16,4	3,9	89,1	0,71	6,3	0,3
Total	100	23,5	100	0,8	100	4,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, "Ley N.º 21.125: Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019", *Diario Oficial*, Santiago, 28 de diciembre de 2018.

Nota: Las cifras de gasto no están consolidadas.

^a El monto para los gobiernos regionales es una estimación basada en cifras del Ministerio de Hacienda (2018). Estos recursos forman parte del presupuesto del gobierno central.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?²⁶

En los últimos años se han definido algunas competencias para el nivel regional, entre las que se destacan las siguientes: promoción del desarrollo territorial, inversión de los recursos del FNDR, adopción de medidas de emergencia frente a catástrofes u otros eventos extremos, pavimentación y elaboración de planes de movilidad y espacio público.

El gasto municipal se puede desagregar según la gestión y el tipo de servicio, a saber: educación, salud, gestión municipal y cementerios (véase el cuadro 3.18).²⁷ En 2019, la gestión municipal representó la mayor parte del gasto y, dentro de esa categoría, las actividades de gestión interna fueron las más importantes.²⁸ En materia de educación y salud primaria, los municipios funcionan como agentes del gobierno central, sin autonomía en la toma de decisiones del gasto, pues su financiamiento depende directamente de las transferencias que realiza el gobierno central (Pineda y otros, 2018). No obstante, cabe señalar que, en el ámbito educativo, con la creación de los Servicios Locales de Educación Pública establecida en la Ley N.º 21.040 de 2017 (Ministerio de Educación de Chile, 2017), se ha iniciado un proceso para aumentar la dotación de recursos para la educación pública, no solo mediante transferencias del gobierno central, sino también con fondos proporcionados por los gobiernos regionales y las municipalidades. Se espera que este proceso culmine en 2022.

²⁶ Véase el detalle de las funciones atribuidas a cada nivel de gobierno en el anexo A1.

²⁷ Estas son las categorías incluidas por la Contraloría General de la República en sus informes presupuestarios y contables anuales.

²⁸ El gasto de la gestión municipal se desagrega de la siguiente manera: la gestión interna representa un 56,7% del total; los servicios a la comunidad, un 33,4%; las actividades municipales, un 1,4%; los programas sociales, un 5,9%; los programas recreativos, un 1,2%, y los programas culturales, un 1,4%.

CUADRO 3.18 - Chile: gastos del gobierno municipal por clasificación funcional, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO MUNICIPAL	PORCENTAJE DEL PIB
Cementerios	0,2	0,0
Educación	28,3	1,1
Salud	14,2	0,6
Gestión municipal	57,3	2,3
Total	100,0	4,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Contraloría General de la República, *Informe Gestión Financiera del Estado 2019*, Santiago, 2020.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Chile?

Los ingresos totales de las municipalidades ascienden al 4,1% del PIB, que equivale aproximadamente al 15% de los ingresos del gobierno general. Los ingresos propios de estos gobiernos suman el 2,5% del PIB, que representa el 10,6% del total a nivel del gobierno general. En el caso de los gobiernos regionales, los ingresos ascienden al 0,8% del PIB (véase el cuadro 3.19). El 99,3% de ese monto corresponde al aporte fiscal (recursos dados a cada gobierno regional por las cuotas que les corresponden de la distribución del FNDR y el Fondo de Innovación para la Competitividad Regional [FIC-R]) (Balbontín, Escobar y Seemann, 2017) y las transferencias para el gasto de capital del gobierno central. En otras palabras, en 2019, los ingresos de los gobiernos regionales estaban compuestos en su totalidad por transferencias del gobierno central contempladas en la Ley N.º 21.125, Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019.

Cuadro 3.19 - Chile: composición de los ingresos del gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades, 2019 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
	Como porcentaje de los ingresos del gobierno general	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del PIB
Gobierno central	89,4	21,3	0,1
Gobiernos regionales ^a	0,0	...	0,8
Gobiernos locales	10,6	2,5	1,6
Total	100,0	23,8	2,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, "Ley N.º 21.125: Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019", *Diario Oficial*, Santiago, 28 de diciembre de 2018.

Nota: Las cifras no están consolidadas.

^a El monto para los gobiernos regionales es una estimación basada en las cifras del Ministerio de Hacienda (2018). Estos recursos forman parte del presupuesto del gobierno central.

Los ingresos propios tienen un peso importante dentro de los ingresos municipales totales. La preponderancia de los recursos propios se basa en dos componentes:

los ingresos propios de cada municipalidad y los ingresos provenientes del FCM, un mecanismo de igualación horizontal solidaria basado en un 99% en los recursos tributarios recaudados por las municipalidades.²⁹ Como se detalla más adelante, el FCM está conformado por el 60% o el 65% del impuesto territorial recaudado (según la municipalidad) y otros impuestos y derechos, como los permisos de circulación y las patentes comerciales.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los ingresos propios de las municipalidades ascienden al 2,5% del PIB, que equivale al 61,5% de los ingresos totales. Los ingresos tributarios netos representan el 41,8% del total, equivalentes al 1,7% del PIB. El restante 19,7% de los ingresos propios corresponde a rentas de la propiedad, ingresos de operación, otros ingresos y venta de activos físicos. En lo que refiere a los ingresos tributarios municipales, el 35,3% proviene de patentes, derechos de aseo y otros derechos; el 29,4%, del Fondo Común Municipal, y el restante 35,3% proviene principalmente de permisos y licencias y de la participación directa que los municipios reciben del impuesto territorial (véase el cuadro 3.20).

CUADRO 3.20 - Chile: ingresos municipales por categoría principal (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES	PORCENTAJE DEL PIB
Ingresos tributarios netos	41,8	1,7
Patentes, derechos de aseo y otros derechos	15,8	0,6
Permisos y licencias	7,8	0,3
Participación en impuesto territorial	6,8	0,3
Fondo Común Municipal (FCM)	11,5	0,5
Otros tributos	0,0	0
Transferencias	38,4	1,6
Rentas de la propiedad	0,4	0,0
Ingresos de operación	13,5	0,6
Otros ingresos	5,5	0,2
Venta de activos físicos	0,3	0,0
Ingresos totales	100	4,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Informe del estado de operaciones del Gobierno general trimestral: cuarto trimestre del 2019, marzo de 2020 [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-201451_version_PDF_V2.pdf.

El impuesto territorial es un gravamen cuyas tasa, base imponible y exenciones de pago están fijadas por ley nacional. Su base está determinada por la valoración fiscal de la

²⁹ El carácter solidario del Fondo Común Municipal (FCM) justifica su inclusión en el consolidado de todos los municipios como ingreso propio y no como transferencia.

propiedad realizada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) a nivel nacional y la tasa del impuesto se fija por ley. El SII realiza el trabajo de recaudación del impuesto.

Las municipalidades cobran patentes comerciales para el ejercicio de toda actividad lucrativa. Un aspecto relevante de estas licencias es su forma de cobro, que se basa en el llamado “capital propio” de la empresa, entendido como el total de activos que posee la empresa, descontadas las obligaciones reales y efectivas para efectos tributarios del municipio. En este sentido, las grandes empresas que tienen otros negocios o firmas pueden descontar de su capital propio la inversión en los negocios sujetos a este impuesto, pudiendo obtener como resultado un capital propio bajo, e incluso negativo, que puede reflejarse en un valor bajo o mínimo del pago de la patente. Esto presenta potenciales desigualdades entre los distintos negocios, en el sentido de que el pago de patente que realiza una empresa grande —como, por ejemplo, un centro comercial— puede ser igual a lo que termina pagando un negocio pequeño (Cavada, 2019, pág. 2).

El valor de los permisos de circulación se determina, principalmente, sobre la tasa de los vehículos motorizados establecida por el SII, a partir de la cual se fijan las tasas de la Ley sobre Rentas Municipales (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017).

El FCM está integrado por los siguientes recursos:

- El 60% del impuesto territorial recaudado por cada municipalidad. En el caso de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, el aporte asciende al 65%.
- El 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos, que se paga en las tesorerías municipales.
- El 55% de la recaudación de la municipalidad de Santiago y el 65% de la recaudación de las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura por el pago de patentes comerciales.
- El 50% del derecho establecido en la transferencia de vehículos con permisos de circulación.³⁰
- La totalidad del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales (del Estado) sujetos a dicho impuesto.
- El 100% de lo recaudado por multas, infracciones o contravenciones a las normas de tránsito.

El FCM se distribuye de la siguiente manera: el 35% según el ingreso municipal propio por habitante; el 30% conforme al número de predios exentos de impuesto territorial en relación con el número de predios exentos del país; el 25% en partes iguales y el 10% restante según los niveles de pobreza. De acuerdo con información de la SUBDERE, “el FCM redistribuye recursos netos sólo desde 52 comunas; en otras

³⁰ Según lo establecido en el inciso 7 del artículo 41 del Decreto N.º 2.385, que fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N.º 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

palabras, 293 municipalidades del país reciben una mayor cantidad de recursos que lo que aportan a él” (Dazarola, 2020, pág. 4). Mediante la fórmula del FCM se intenta aplicar criterios distributivos a un impuesto cuya asignación se justifica habitualmente mediante el principio del beneficio, que es una particularidad de las relaciones fiscales intergubernamentales en Chile.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN CHILE?

La mayor parte de los recursos ejecutados por los gobiernos regionales procede del aporte fiscal y las transferencias de capital. El aporte fiscal se desglosa en el FNDR y el FIC-R. Ambos financian proyectos de inversión pública. El FNDR está orientado a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales en materia de inversión pública y se constituye por una proporción de los gastos de inversión pública establecida anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Las transferencias de capital, por otra parte, responden a una serie de leyes específicas (Letelier, 2019).

A nivel municipal, y de manera complementaria al FCM, existe una serie de transferencias del gobierno central a las municipalidades, que se materializan en los denominados “servicios traspasados”, que incluyen principalmente la educación y la salud y “cuya administración se inserta en una labor de agencia de los municipios frente al nivel central” (Pineda y otros, 2018, pág. 13). También se destacan las transferencias canalizadas desde la SUBDERE a través del Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa Mejoramiento Urbano (PMU), entre otros.

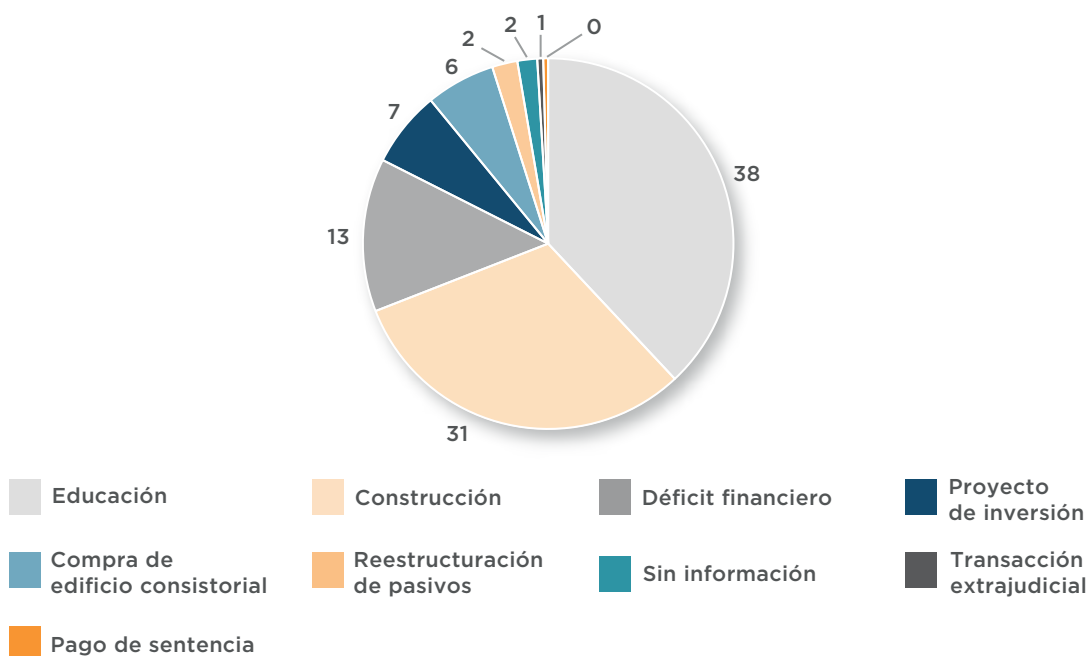
—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Las municipalidades cuentan con la atribución de “adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 1988, pág. 2). Esto abre la posibilidad de obtener financiamiento mediante una operación de realquiler, un tipo de arrendamiento financiero que implica la imputación de un préstamo. Este préstamo devenga intereses pues, con este mecanismo, el arrendador concede un préstamo al arrendatario igual al valor de mercado del activo, que se reembolsa gradualmente durante el período de arrendamiento. Desde una perspectiva contable internacional, estas operaciones se consideran como endeudamiento.³¹ En esta lógica, la deuda de las municipalidades se ha mantenido baja y estable, ascendiendo al 0,03% del PIB, que equivale al 0,1% de la deuda total del gobierno general.

De acuerdo con la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2020a), la deuda bruta de las municipalidades se compone en su totalidad de préstamos y el principal componente son las operaciones de realquiler. Al primer trimestre de 2020, el realquiler alcanzó el 0,025% del PIB, equivalente al 82% del volumen de la deuda. La mayoría de las operaciones de realquiler están vinculadas con la educación, la construcción y obligaciones para cubrir el déficit (véase el gráfico 3.14) (Contraloría General de la República de Chile, 2018).

³¹ La razón del tratamiento de los arrendamientos financieros como préstamos es que estos devengan intereses. Se considera que el arrendador concede un préstamo al arrendatario igual al valor de mercado del activo y que el préstamo se reembolsa gradualmente durante el período de arrendamiento.

GRÁFICO 3.14 - Chile: motivos de solicitud de arrendamiento financiero a nivel municipal, 2011-2017 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Contraloría General de la República.

Las operaciones de realquiler requieren la celebración de una propuesta pública y la autorización del Ministerio de Hacienda. La normativa municipal señala que las municipalidades se rigen por las normas sobre administración financiera del Estado y otorga facultades de fiscalización a la Contraloría General de la República, institución que monitorea y publica periódicamente informes patrimoniales y presupuestales de las municipalidades.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

En Chile no existe una ley de responsabilidad fiscal subnacional. Sin embargo, la Ley N.º 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal que opera a nivel nacional establece que las municipalidades necesitarán una autorización previa del Ministerio de Hacienda para comprometerse mediante contratos de arrendamiento de bienes con opción de compra o adquisición a otro título del bien arrendado y para celebrar cualquier tipo de contratos o convenios que originen obligaciones de pago a futuro por la obtención de la propiedad o el uso y goce de ciertos bienes y determinados servicios. Esto regula, en efecto, las operaciones de realquiler.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

La SUBDERE del Ministerio del Interior se encarga de impulsar y conducir las reformas institucionales de descentralización y tiene una prolongada trayectoria y sólidas capacidades en materia de fortalecimiento institucional de regiones y municipios. La DIPRES del Ministerio de Hacienda publica información fiscal de las municipalidades y norma las relaciones fiscales. La Contraloría General de la República recopila información financiera de los gobiernos municipales.

A NIVEL SUBNACIONAL

Se destaca la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), que tiene la finalidad de integrar a todas las municipalidades del país y funciona como centro de pensamiento y creación de contenidos. Se destaca también la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), cuyo objetivo es articular los intereses del nivel de gobierno municipal.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La mayor parte de la información fiscal subnacional proviene de la DIPRES, la SUBDERE y la Contraloría General de la República. La DIPRES publica cifras fiscales municipales, como parte de las operaciones del gobierno general que esta institución sistematiza, publica y reporta periódicamente. La SUBDERE publica información sobre la gestión municipal a través del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) y monitorea y publica de manera periódica informes sobre el gasto devengado del FNDR a nivel regional. La información publicada por la DIPRES se ajusta a los criterios contables del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco del compromiso nacional con la adopción de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) Plus. Las municipalidades también son fiscalizadas por la Contraloría General de la República, que presenta informes presupuestarios y financieros anuales de los entes supervisados.

Paraguay

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Paraguay?

Paraguay es un país unitario, con una superficie de 406.752 km² y una población de 7,3 millones de habitantes en 2020 (es el noveno país más grande y más poblado de la región). La Constitución lo define como un “Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado” (Paraguay, 1992, pág. 19). Desde el punto de vista administrativo, está organizado en 17 departamentos y 255 municipios (véase el cuadro 3.21).

CUADRO 3.21 - Paraguay: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: departamentos	17	426.628
Municipal: municipios	255	28.442

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

En términos de ocupación del territorio, se destacan dos aspectos: i) una alta concentración de la población en áreas metropolitanas, pues el 38% de la población (2,7 millones de habitantes) reside en el área metropolitana de Gran Asunción,³² y ii) una distribución espacial de la población altamente concentrada en la región oriental del territorio, conformada por 14 departamentos y Asunción, que representan el 39,3% del territorio y albergan al 97,1% de la población.³³ En un marcado contraste, los tres grandes departamentos de la región occidental (Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, que conforman el denominado Chaco Paraguayo) representan el 60,7% del territorio, pero albergan solamente al 2,9% de la población.³⁴

El país experimenta un proceso de urbanización acelerada: mientras que en 1980 solo el 42% de la población vivía en áreas urbanas, esta proporción aumentó al 57% en 2000 y al 62,1% en la actualidad, como resultado de las tasas de crecimiento natural de la población y la migración interna. La mayor parte de los municipios se caracteriza por tener una población pequeña, pues el 67% tiene entre 751 y 20.000 habitantes, proporción que se incrementa al 86% al considerar los municipios de hasta 40.000 habitantes. Solamente 16 municipios superan los 100.000 habitantes, 10 de los cuales pertenecen a Gran Asunción.

³² Conformada por la propia municipalidad de Asunción y los 20 municipios del Departamento Central.

³³ Aunque no se trata formalmente de un departamento, las estadísticas oficiales departamentales presentan los datos de los 17 departamentos y el dato desagregado para Asunción.

³⁴ De esta manera, la densidad poblacional de la región oriental, de 45 habitantes por km², es más de 100 veces la observada en el Chaco (0,4 habitantes por km²). Vázquez (2006) ofrece una amplia reflexión sobre los procesos sociodemográficos y económicos desde la perspectiva territorial en Paraguay, analizando la dinámica sociodemográfica a partir de regiones definidas de manera alternativa al enfoque geográfico “Oriente-Chaco”.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN PARAGUAY?

El gobierno departamental es ejercido por un gobernador y una junta departamental. El gobernador y los miembros de la junta se eligen por voto directo en elecciones que coinciden con los comicios presidenciales. El gobierno municipal está compuesto por un intendente y una junta municipal, elegidos mediante sufragio directo por un período de cinco años. Los intendentes no pueden ser reelectos para el período inmediatamente posterior a su mandato.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Paraguay?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

A lo largo de su historia, Paraguay se ha caracterizado por ser un Estado muy centralizado. De hecho, el primer paso importante hacia la descentralización fue la aprobación de la Constitución de la República del Paraguay en 1992, que define al país como una república unitaria y descentralizada, crea los departamentos como niveles intermedios de gobierno y reconoce la autonomía municipal (Paraguay, 1992). Otros hitos incluyen la promulgación de la Ley N.º 426, que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Paraguay, 1994a), y la aprobación en 2010 de la Ley N.º 3.966 Orgánica Municipal (Paraguay, 2010).

SITUACIÓN ACTUAL

Diversos estudios coinciden en señalar que en Paraguay la descentralización es un proceso en construcción, que, entre otros aspectos, se caracteriza por: i) un papel relativamente débil del nivel intermedio en la conducción del desarrollo regional; ii) un desarrollo todavía incipiente de las capacidades de gestión en el ámbito municipal (salvo algunos casos); y iii) la necesidad de fortalecer la visión estratégica del Estado para impulsar el proceso, en particular con respecto al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales.³⁵

En 2019, los gastos y los ingresos de los gobiernos subnacionales representaron el 1,9% y el 2,2% del PIB, respectivamente, de los cuales alrededor de un 80% corresponde a los municipios. En cuanto al financiamiento de la gestión subnacional, el caso paraguayo presenta dos particularidades que lo distinguen de otras experiencias de la región: por una parte, el régimen de transferencias intergubernamentales está financiado casi exclusivamente por ingresos generados por la explotación de recursos naturales (sobre todo por la central hidroeléctrica de Itaipú y la Entidad Binacional Yacyretá) y, por otra, existe un mecanismo de coparticipación mediante el cual el nivel intermedio de gobierno (las gobernaciones) se beneficia con el 15% de la recaudación del impuesto inmobiliario municipal.

³⁵ Véanse Nickson (2016) y OCDE (2018b).

TENDENCIAS RECIENTES

Con respecto a la situación de las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno en Paraguay, se destacan tres temas relacionados con la necesidad de: i) revisar el sistema de transferencias (sobre todo de los denominados “royalties y compensaciones” y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo [FONACIDE]), incluido el porcentaje que se distribuye en partes iguales entre los municipios, lo cual incentiva la proliferación municipal (en los últimos 30 años se crearon 51 municipios en Paraguay, es decir, un cuarto del total), mediante la introducción de criterios de igualación fiscal, la revisión de las transferencias condicionadas (en particular las vinculadas a la educación) y la reducción de las transferencias discrecionales; ii) fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, considerando la asignación de ingresos propios para los departamentos y mejorando los incentivos de los municipios para la gestión de su propio recaudo; y iii) optimizar las capacidades institucionales, tanto a nivel del ente rector, por medio de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda, como a nivel de los gobiernos subnacionales, fortaleciendo sus capacidades de gestión de la inversión pública y mejorando la calidad y oportunidad de la información fiscal mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) municipal.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Paraguay?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?³⁶

En conjunto, los gobiernos subnacionales realizan el 8,5% del gasto del gobierno general, que equivale al 1,9% del PIB (véase el cuadro 3.22).³⁷ En línea con sus mayores responsabilidades de gasto, el 80% del gasto subnacional corresponde al nivel municipal.

CUADRO 3.22 - Paraguay: ejecución del gasto por niveles de gobierno, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB
Administración central y entidades descentralizadas	91,4	19,6
Gobiernos departamentales	1,7	0,4
Gobiernos municipales	6,8	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, “Informes financieros anuales”, 2019 [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306>.

Nota: Los datos corresponden al *Informe financiero 2018* y al *Informe financiero 2019* del Ministerio de Hacienda (2020), salvo en el caso del nivel municipal, puesto que dichos informes no proveen información sobre ejecución presupuestaria por objeto del gasto agregada para el nivel municipal. Por tanto, se empleó información proporcionada por la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda.

³⁶ Las cifras utilizadas en esta ficha corresponden al promedio de 2018 y 2019.

³⁷ En esta ficha se incluye el gasto de los niveles municipal y departamental, la administración central y el resto de las entidades descentralizadas del gobierno general. Los datos del Ministerio de Hacienda señalan, como entidades descentralizadas, las siguientes: banco central, entes autónomos y autárquicos, gobernaciones, entidades de seguridad social, empresas públicas, entidades financieras, universidades y empresas con participación accionaria del Estado. Por ese motivo se excluyeron el Banco Central del Paraguay (BCP), las empresas públicas y las entidades financieras. En el caso de la administración central, se excluyen las transferencias consolidables al sector público.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos subnacionales realizan el 21% de la inversión física de los tres niveles de gobierno y, en consecuencia, el 79% es invertido por el resto del gobierno general (véase el cuadro 3.23). Las gobernaciones departamentales y las municipalidades concentran el 7% del gasto consolidado en servicios personales y, por lo tanto, abarcan una pequeña proporción de la nómina del gobierno general, aunque los municipios destinan el 38% de su gasto a esta categoría. El esfuerzo de inversión es mayor en el ámbito subnacional, pues mientras la administración central y sus entidades descentralizadas destinan el 9% de su ejecución a la inversión física, los municipios y departamentos invierten el 26% y el 23% de sus recursos, respectivamente (véase el cuadro 3.24). Como se verá más adelante, esto se relaciona con la asignación específica para inversión pública de buena parte de las transferencias que reciben.³⁸

CUADRO 3.23 - Paraguay: inversión por nivel de gobierno, promedio 2018-2019 (como proporción del total del gobierno general)

Administración central y entidades descentralizadas	78,9	19,6
Departamentos	4,0	0,4
Municipios	17,1	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, "Informes financieros anuales", 2019 [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306>.

CUADRO 3.24 - Paraguay: estructura del gasto de los distintos niveles de gobierno, promedio 2018-2019^a (en porcentajes del gasto total de cada nivel de gobierno)

	ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y RESTO DEL GOBIERNO GENERAL	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
Servicios personales	41,6	14,4	38,2
Servicios no personales	4,6	4,2	7,5
Bienes de consumo e insumo	5,0	5,0	6,6
Bienes de cambio	0,2	0,1	0,3
Inversión física	9,1	23,5	26,1
Inversión financiera	4,9	0,0	0,0
Servicio de la deuda pública	7,6	0,0	4,1
Transferencias	26,2	48,9	13,8
Otros gastos	0,8	3,9	3,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, "Informes financieros anuales", 2019 [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306>.

^a Las cifras de las transferencias excluyen las transferencias consolidables. En los casos departamental y municipal, incluyen los subgrupos 830-Otras transferencias corrientes al sector público o privado, 840-Transferencias corrientes al sector privado y 870-Transferencias de capital al sector privado.

38 La inversión física de las entidades subnacionales puede estar subestimada, pues la cifra de transferencias incluye la categoría 870-Transferencias de capital al sector privado. En el concepto de inversión se emplea el grupo de gasto 500 (Inversión física) y no se incluye el grupo 600 (Inversión financiera).

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

La Constitución de la República establece que el gobierno departamental representa al poder ejecutivo en lo que respecta a la ejecución de la política nacional. Su ámbito de acción se refiere principalmente a la preparación de planes de desarrollo, la formulación del presupuesto anual y la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, para canalizar la participación ciudadana.

Las atribuciones de los gobiernos municipales son amplias y consistentes con las responsabilidades que caracterizan al nivel local en los países unitarios descentralizados, aunque con la particularidad de tener funciones específicas vinculadas con la provisión de servicios de educación, incluida la infraestructura educativa. Dichas funciones incluyen tránsito y transporte, preservación ambiental, infraestructura social, policía municipal, agua y saneamiento, calles y caminos vecinales, residuos sólidos, cementerios, mercados, reglamentación sanitaria y estrategias de desarrollo local, entre otras (véase el anexo A2).

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Paraguay?

Los gobiernos subnacionales captan una baja proporción de los ingresos del Estado pues, según datos promedio para 2018-2019, las gobernaciones departamentales y los gobiernos municipales perciben en conjunto el 7,4% de los ingresos del gobierno general. Tales ingresos equivalen al 2,2% del PIB (véase el cuadro 3.25).

Cuadro 3.25 - Paraguay: ingresos de los tres niveles de gobierno, promedio 2018-2019^a (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL	COMO PORCENTAJE DEL PIB	COMPONENTES DE LOS INGRESOS		
			Propios	Transferencias	Financiamiento
Administración central y resto del gobierno general	92,6	27,3	..	..	..
Gobernaciones departamentales	1,6	0,5	0,0	90,1	9,9
Gobiernos municipales	5,8	1,7	48,9	33,2	17,9

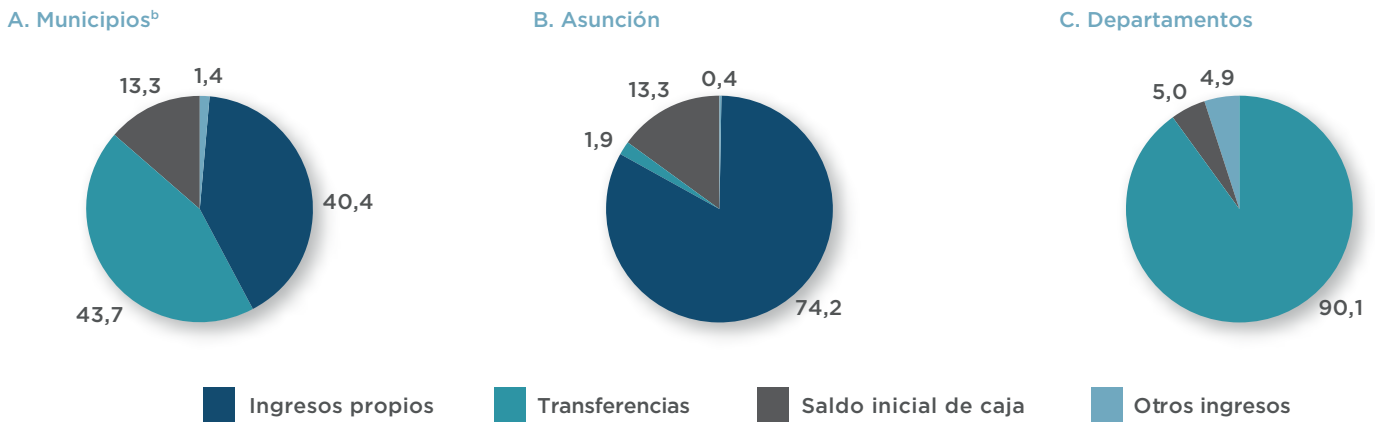
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda; Municipalidad de Asunción y Banco Central del Paraguay (BCP).

^a Incluye otros ingresos. Los recursos de financiamiento incluyen también los saldos iniciales de caja (recursos no ejecutados en la gestión precedente), que representan más del 90% de los recursos de financiamiento en los municipios (salvo Asunción, donde representan el 70%) y los departamentos. En el caso de los municipios, la categoría "Otros" incluye donaciones corrientes y de capital y otros ingresos corrientes y de capital.

Los ingresos propios de los municipios paraguayos representan el 48,9% del total, una cifra un poco mayor con respecto al promedio de la región (30%). En el caso del municipio de Asunción, los ingresos propios ascienden al 74%, mientras en

el resto equivalen al 40%. La principal fuente de recursos propios son los ingresos tributarios, que aportan el 89% y el 74% en Asunción y en el resto de los municipios, respectivamente (véase el gráfico 3.15). Los gobiernos departamentales no cuentan con fuentes de ingreso propias.

GRÁFICO 3.15 - Paraguay: ingresos de los gobiernos subnacionales, promedio 2018-2019^a (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda y Municipalidad de Asunción.

^a Los datos corresponden a la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda, salvo en el caso de Asunción, cuya fuente es la propia Municipalidad.

^b Excepto Asunción.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los ingresos propios de los municipios comprenden los ingresos tributarios (impuestos, patentes, tasas y contribuciones especiales), los ingresos no tributarios (multas y otros derechos no tributarios), la venta de bienes y servicios y las rentas de la propiedad (véase el cuadro 3.26). Los ingresos tributarios constituyen la mayor parte de los ingresos propios municipales (el 89% en Asunción y el 74% en el resto de los municipios).

CUADRO 3.26 - Paraguay: composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales, promedio 2018-2019 (en porcentajes relativos)

	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS SIN ASUNCIÓN	MUNICIPIO DE ASUNCIÓN
Ingresos propios	0,0	40,4	74,2
Tributarios	0,0	29,9	65,8
No tributarios	0,0	5,2	2,8
Venta de bienes y servicios	0,0	3,5	2,9
Rentas de la propiedad	0,0	1,7	2,6
Transferencias	90,1	43,7	1,9
Transferencias corrientes	58,9	11,7	0,2

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.26 (continuación)

Transferencias de capital	31,2	32,0	1,7
Financiamiento	5,0	14,5	23,5
Del cual: saldo inicial de caja	5,0	13,3	13,3
Otros ingresos^a	4,9	1,4	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Municipalidad de Asunción; Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Hacienda, "Informes financieros anuales", 2019 [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306>.

^a La categoría "Otros ingresos" incluye: 170-Ingresos de operación (sector empresarial y financiero), 180-Donaciones corrientes, 190-Otros recursos corrientes, 210-Venta de activos, 230-Donaciones de capital y 290-Otros recursos de capital. La categoría "Financiamiento" incluye además: 310-Endeudamiento interno, 320-Endeudamiento externo y 330-Recuperación de préstamos.

La reforma constitucional de 1992 fue clave en términos de descentralización fiscal, pues fortaleció los ingresos propios subnacionales, al asignar a los municipios la competencia de recaudar el impuesto predial.³⁹ Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, el impuesto inmobiliario es el más importante del que hoy disponen las municipalidades, ya que representa el 29% de los ingresos propios de la municipalidad de Asunción y el 25% de los ingresos de los demás municipios.⁴⁰

La contribución de las tasas a los ingresos propios es bastante menor, con la notable excepción de Asunción, que recauda el 24% de sus ingresos propios de esta fuente. Se destaca la recaudación correspondiente a las tasas de recolección de residuos sólidos, disposición y tratamiento final de residuos sólidos y limpieza de la vía pública. En el resto de los municipios, la contribución de las tasas alcanza solamente el 11% de los ingresos propios. Por otra parte, las patentes representan el 13% de los ingresos propios de la municipalidad de Asunción, mientras en el resto su contribución es escasa.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN PARAGUAY?

La reforma constitucional de 1992 modificó sustancialmente las relaciones fiscales intergubernamentales en Paraguay, puesto que en el período previo los municipios no estaban autorizados a recibir transferencias del gobierno central. En la actualidad, la mayoría de las transferencias procede del sistema Itaipú-Yacyretá y se reparte, en proporciones iguales, de la siguiente manera: el 50% en partes iguales para cada municipio y el 50% según la población. Las principales transferencias, que en general prevén condicionalidades orientadas a favorecer la inversión, son:

- Regalías (47%).⁴¹ Proviene de ingresos de Itaipú y Yacyretá por el suministro de energía. El 5% corresponde a los departamentos afectados por la inundación del

³⁹ Esta medida también favoreció al nivel intermedio de gobierno, al asignarle el 15% restante de dicha recaudación. Sin embargo, en el sistema actual, las gobernaciones departamentales dependen enteramente de las transferencias de otros niveles de gobierno y, por lo tanto, gozan de limitada autonomía financiera.

⁴⁰ Según la Constitución, el 70% del total recaudado corresponde a la municipalidad recaudadora, el 15% al gobierno del departamento y el 15% al conjunto de municipios definidos como de menores recursos (Paraguay, 1992). En 2015 se estableció que un 1%, por ser descontado del 70% correspondiente a los municipios, se asigna al Servicio Nacional de Catastro (Paraguay, 2015).

⁴¹ Los porcentajes indicados corresponden a la participación de cada tipo de transferencia en el total de transferencias a los gobiernos subnacionales reportadas por el Ministerio de Hacienda para 2019 (Ministerio de Hacienda del Paraguay, 2021).

territorio y el 5% a los departamentos no afectados.⁴² Otro 15% corresponde a los municipios afectados y un 25% a los municipios no afectados. No menos del 80% debe destinarse a gasto de capital.⁴³

- Transferencias con recursos del Tesoro (23%). Consisten en aportes sin contraprestación de bienes o servicios para cubrir gastos corrientes y de capital de las gobernaciones departamentales. Incluyen la coparticipación de las gobernaciones en el impuesto inmobiliario municipal.
- FONACIDE (18%). Se originan en recursos de Itaipú, el 25% de los cuales corresponde a los gobiernos subnacionales. Un 10% del total se transfiere a los departamentos afectados y otro 10%, a los no afectados. Otro 30% se transfiere a los municipios afectados y un 50%, a los no afectados. Al menos un 50% se debe destinar a financiar la inversión educativa y un 30%, al almuerzo escolar.
- Participación en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) (4%). El 15% del total recaudado por la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) por concepto de IVA en la respectiva jurisdicción se transfiere a los departamentos.
- Canon por juegos de azar (3%). Los departamentos reciben el 30% del canon producido a nivel nacional, del 20% recaudado en Asunción y el 30% de lo producido en el departamento. Por otra parte, benefician a los municipios el 30% de lo recaudado a nivel nacional, el 30% de lo recaudado en el departamento y el 20% de lo explotado por Asunción. El 25% de lo explotado por Asunción corresponde a la capital de Paraguay.
- Ingresos para municipios de menores recursos (2%). Los gobiernos municipales definidos como “de menores recursos” reciben transferencias por el 15% de la recaudación total del impuesto inmobiliario.
- Otras transferencias (3%). Benefician a los departamentos y municipios y corresponden a compensaciones de la Industria Nacional del Cemento (INC), compensaciones por la desaparición de los saltos del Guairá, transferencias por concepto de capitalidad y otras compensaciones especiales.

—○ ¿Cuál es la deuda de los municipios?

La deuda municipal es pequeña pues, según datos promedio para 2018-2019, representa solamente el del 0,1% PIB, proporción que se ha mantenido sin grandes cambios desde 2010.⁴⁴ Además de su pequeña magnitud, el mercado de deuda subnacional paraguayo se caracteriza por la escasa participación institucional. De acuerdo con datos de 2019, solamente 35 municipios presentaban saldos de deuda.

⁴² Los departamentos afectados son: Alto Paraná, Canindeyú, Itaipúa, Misiones y Ñeembucú.

⁴³ Incluyen el 25% del ingreso total generado por la explotación de minerales, gemas preciosas y semipreciosas.

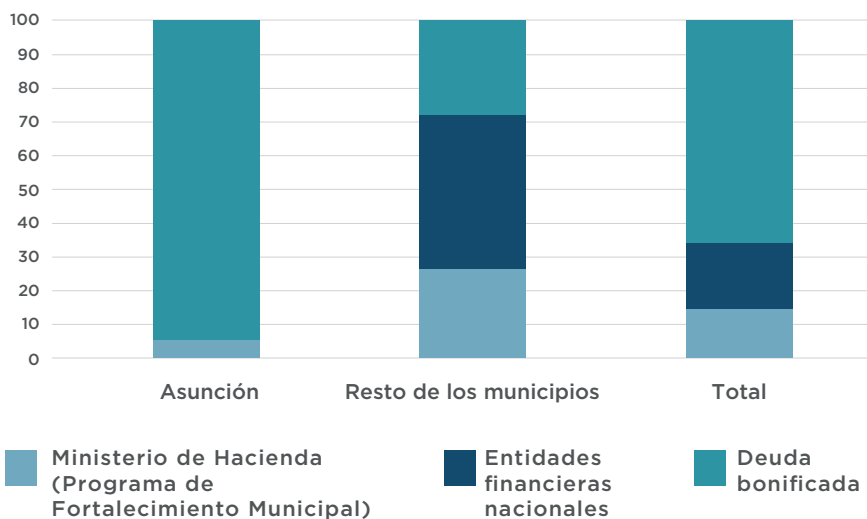
⁴⁴ La Ley N.º 3.966 Orgánica Municipal establece que la negociación y firma de contratos corresponde al intendente y que los contratos serán válidos y exigibles luego de ser aprobados por la Junta Municipal (Paraguay, 2010). Además, la Ley N.º 1.535 de Administración Financiera del Estado, cuyas disposiciones se aplican de manera supletoria a los municipios, regula el funcionamiento del sistema de crédito y deuda pública (Paraguay, 2000).

La deuda de los municipios paraguayos procede de tres fuentes. La primera de ellas corresponde a los préstamos en dólares realizados por el Ministerio de Hacienda mediante el Programa de Fortalecimiento Municipal, que beneficia a 12 municipios. En 2018-2019, esta fuente representó el 17% del volumen de la deuda. La segunda fuente, empleada por 23 municipios, corresponde a deuda en moneda nacional contraída con entidades bancarias nacionales (el 22% del saldo total). La tercera y última fuente es la deuda bonificada, contraída en guaraníes mediante la emisión de bonos a través de la Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A. (BVPASA), que representa el 61% del volumen de la deuda municipal (véase el gráfico 3.16A).

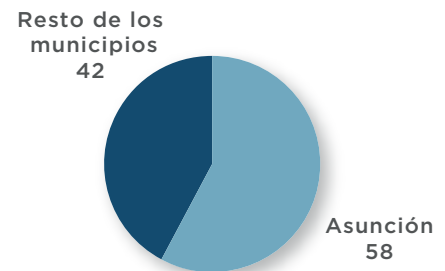
El caso de Asunción es particular pues, si bien su deuda pública explica el 58% de la deuda municipal total, la estructura de su deuda es sustancialmente distinta, ya que este municipio realiza el 82% de su endeudamiento mediante la emisión de bonos en la BVPASA (véase el gráfico 3.16B).

GRÁFICO 3.16 - Paraguay: deuda municipal, promedio 2018-2019 (en porcentajes)

A. Estructura según fuentes de financiamiento



B. Participación en el saldo total de la deuda



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), Ministerio de Hacienda.

¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

La Ley N.º 5.098 de Responsabilidad Fiscal, promulgada en 2013, se aplica a las entidades de la administración central, varias entidades descentralizadas y otro tipo de entidades definidas en la Ley N.º 1.535 de Administración Financiera, incluidas las gobernaciones departamentales (Paraguay, 2013). En el caso de los municipios, la Ley N.º 1.535 de Administración Financiera del Estado establece el equilibrio como uno de los principales principios presupuestarios (Paraguay, 2000).⁴⁵

⁴⁵ Si bien entre las entidades abarcadas por esta ley no se mencionan explícitamente los municipios, sus disposiciones se aplican a estos de manera supletoria.

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

La coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en el ámbito fiscal está a cargo de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda, que tiene la misión de establecer políticas, normas y procedimientos para la operación del Sistema de Atención y Servicios a Gobiernos Departamentales y Municipales. Asimismo, cumple la función de apoyar a las gobernaciones y municipalidades en sus procesos de gestión de transferencias de recursos financieros, capacitación y asistencia técnica. Por último, contribuye al fortalecimiento del desarrollo territorial en cuanto a la planificación y coordinación entre los tres niveles de gobierno. Desde el punto de vista del control, la Contraloría General de la República tiene facultades para auditar la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones del Estado paraguayo, incluidas las municipalidades.

A NIVEL SUBNACIONAL

El principal foro de diálogo a nivel local es la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), que se creó en 1954 como organismo oficial del Estado paraguayo y actualmente constituye una organización no gubernamental, que concreta la figura del libre asociacionismo.⁴⁶

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La ley de presupuesto exige que los gobiernos subnacionales remitan distintos informes de gestión financiera con periodicidad cuatrimestral, semestral y anual al gobierno central. Aunque dichos informes condicionan el giro de transferencias, gran parte de los municipios presenta la información con demoras importantes, lo que genera retrasos en las transferencias. Sobre la base de esta información, el Ministerio de Hacienda prepara y publica anualmente informes financieros que contienen —para cada entidad y de manera consolidada— la situación financiera y patrimonial e información sobre la ejecución presupuestaria de los ingresos, la ejecución por objeto del gasto y el crédito público.

Pese a estos avances, aún existen algunos retos. En primer lugar, la cobertura de los informes es todavía incompleta, pese al condicionamiento de las transferencias a la presentación de la información. En segundo lugar, no se ha logrado aún la plena aplicación de criterios de clasificación y estándares internacionales. En este sentido, se destaca la carencia de información subnacional según la clasificación funcional del gasto. En tercer lugar, si bien la publicación de los *Informes financieros* en sendos tomos correspondientes a entidades descentralizadas y a municipalidades es un avance en la dirección correcta, existe un margen para lograr un acceso más expedito a la información en formatos editables. Las actuales gestiones del Ministerio de Hacienda, orientadas al desarrollo de una versión subnacional del sistema de administración financiera, contribuirán a la disponibilidad de información fiscal con mayor cobertura, calidad y oportunidad.

⁴⁶ La OPACI tiene, entre otras, las siguientes finalidades: i) promover la cooperación entre las municipalidades del país; ii) coordinar la gestión municipal con las entidades públicas estatales; iii) fortalecer la vigencia de la autonomía municipal; iv) promover la participación ciudadana en la gestión municipal, y v) propiciar el intercambio entre los municipios (OPACI, 2014).



Uruguay

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Uruguay?

Uruguay, el 19.º país más poblado y el 12.º más grande de América Latina y el Caribe, se halla entre los países con mayor territorio y menor población del grupo de países pequeños de la región. La Constitución lo define como un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista (Uruguay, 2004). El nivel de gobierno subnacional más relevante, tanto desde el punto de vista histórico como de las funciones, es el intermedio (departamentos). Los departamentos uruguayos son una particularidad en la región, ya que por su superficie y población se asemejan a gobiernos intermedios, pero por sus funciones son más parecidos al nivel local. Visto el bajo número de entidades (19 departamentos) y el número promedio de habitantes por entidad, Uruguay es un país poco atomizado. El nivel de gobierno municipal es de reciente creación (2009) y sus funciones son aún limitadas (véase el cuadro 3.27).

CUADRO 3.27 - Uruguay: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: departamentos	19	181.542
Municipal: municipios	112	30.797

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

En el departamento de Montevideo, donde se encuentra la capital, se concentra poco más del 40% de la población de Uruguay. En el área metropolitana, que incluye otras localidades de los departamentos de Canelones y San José, se concentra casi el 54% de la población (1,86 millones de habitantes). Esto la convierte en una de las principales aglomeraciones urbanas de la región según el porcentaje de la población del país (Llungo Ortiz, 2018).⁴⁷ Si bien Montevideo no cuenta con potestades tributarias especiales distintas de las de otros departamentos, recibe, junto con Canelones, un Fondo de Área Metropolitana, que es una transferencia de capital específica.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN URUGUAY?

El mandato electoral de los intendentes departamentales y alcaldes es de cinco años, con posibilidad de reelección por un período adicional. Las elecciones locales no son simultáneas a las nacionales. No existen mecanismos para la revocación del mandato de los gobernantes locales. En 2018, el 21,4% de los departamentos era gobernado por mujeres.

⁴⁷ El área metropolitana de Montevideo no está oficialmente constituida. El cálculo presentado es de elaboración propia sobre la base de las localidades consideradas como metropolitanas en el Libro blanco del área metropolitana: Canelones, Montevideo, San José de 2007 y la actualización de las cifras de los Censos 2011 (Martínez Guarino, 2007).

—○ ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Uruguay?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

Aunque las intendencias departamentales de Uruguay existen de larga data, el país dio un impulso importante a su proceso de descentralización a partir de la reforma constitucional de 1996, que consagró la obligación del Estado de promover la descentralización (artículo 50), creó la Comisión Sectorial de Descentralización (que reúne a los poderes ejecutivos departamentales), separó las elecciones locales de las nacionales y formalizó las transferencias nacionales y los ingresos propios del nivel departamental (Uruguay, 1996). Si bien el nivel de gobierno municipal todavía tiene poca autonomía formal y funcional, su creación en 2009 constituye otro hito del proceso descentralizador.

SITUACIÓN ACTUAL

El proceso de municipalización se encuentra en curso. Al mismo tiempo, la existencia de la Partida Área Metropolitana y el conjunto de las transferencias del sistema en Uruguay son objeto de revisión en el marco del presupuesto 2020-2025. En 2019, los gastos y los ingresos de los gobiernos subnacionales alcanzaron, respectivamente, el 3,8% y el 3,3% del PIB, valores que se traducen en un déficit del 0,5%.

TENDENCIAS RECIENTES

Entre los desafíos de la descentralización uruguaya se destacan tres temas. En primer lugar, está la necesidad de completar el desarrollo y la implementación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), al cual ya se adhirieron 15 departamentos. La culminación de este proceso permitirá mayor transparencia y rendición de cuentas. En segundo lugar, se encuentra la mejora de la gestión y recaudación de los tributos prediales. Por último, es necesario abordar el marco del mercado de endeudamiento y la responsabilidad fiscal subnacional, así como la transparencia y la homologación de la información del endeudamiento subnacional existente. Otros temas incluyen la clarificación de las funciones de los gobiernos departamentales, la inserción del tercer nivel en el entramado institucional uruguayo y la reforma del sistema de transferencias para avanzar hacia criterios transparentes de igualación fiscal territorial.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Uruguay?⁴⁸

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, los gobiernos subnacionales en conjunto ejecutaron el 10,4% del gasto del gobierno general, que equivale al 3,8% del PIB (véase el cuadro 3.28). La mayor proporción corresponde a los gobiernos departamentales, que alcanzaron casi el 90% del total subnacional.

⁴⁸ En esta sección se tiene en cuenta el gasto directamente realizado por los tres niveles de gobierno: nacional central (excluido el Banco Central), departamental y municipal.

CUADRO 3.28 - Uruguay: ejecución del gasto del gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL ^b	COMO PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL
Gobierno nacional central	89,6	33,0
Gobiernos departamentales	9,2	3,4
Gobiernos municipales	1,2	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y Ministerio de Economía y Finanzas.

^a Excluidas las amortizaciones de deuda. Cifras no consolidadas.

^b En esta ficha, el gobierno general se define como la suma del gobierno nacional central (excluido el Banco Central), los gobiernos departamentales, incluido Montevideo, y los gobiernos municipales.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos subnacionales ejecutan poco más del 30% de la inversión pública consolidada (incluidas las empresas públicas), equivalente al 0,7% del PIB. Por otra parte, el gasto de inversión representa alrededor del 17% del gasto subnacional total (véase el cuadro 3.29).

CUADRO 3.29 - Uruguay: distribución del gasto por nivel de gobierno, 2019^a (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS DEPARTAMENTALES		GOBIERNOS MUNICIPALES	
	Porcentaje relativo	Como porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Como porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Como porcentaje del PIB
Gastos de personal	48,3	15,9	69,1	2,4	74,5	0,3
Transferencias	27,5	9,1	5,2	0,2	2,7	0,0
Otros gastos corrientes	11,9	3,9	6,9	0,2	7,5	0,0
Intereses de la deuda	7,8	2,6	1,4	0,0	0,0	0,0
Inversión	4,5	1,5	17,4	0,6	15,4	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y Ministerio de Economía y Finanzas.

^a Montevideo se incluye dentro de los gobiernos departamentales. La categoría "Gastos de personal" comprende remuneraciones y pasividades para el gobierno central y retribuciones personales, gastos de la Junta Departamental y servicios personales para los gobiernos departamentales y municipales. La categoría "Otros gastos corrientes" incluye gastos no personales para el gobierno central y bienes de consumo, bienes de uso y gastos no clasificados para los gobiernos departamentales y municipales. La categoría "Inversión" abarca activos financieros, aplicaciones financieras y bienes de uso para gobiernos departamentales.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las funciones de los departamentos se definen en la Ley N.º 9.515 de 1935 y son típicamente municipales:

- Ejercer la política higiénica y sanitaria (incluida la recolección de residuos).
- Organizar y cuidar la vialidad pública (incluidos el alumbrado y la reglamentación del ordenamiento territorial).
- Proporcionar el servicio de cementerios y crematorios.
- Entender en lo concerniente al abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados.
- Ejecutar obras, particularmente de vialidad.
- Propender al desarrollo departamental, con foco en la promoción de la agricultura y el mejoramiento de la ganadería (Uruguay, 1935).

Además, la Ley N.º 18.308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, otorga facultades de ordenamiento territorial a los departamentos (Uruguay, 2008) y la Ley N.º 18.621, para la creación del Sistema Nacional de Emergencias Público y Permanente, establece la creación y el funcionamiento de Comités Departamentales de Emergencias (Uruguay, 2009).

Cabe destacar que las competencias en materia de salud, educación, vivienda y seguridad están a cargo del gobierno central. Además, los departamentos uruguayos no reciben ingresos por concepto de agua potable, ya que ese servicio es proporcionado por Obras Sanitarias del Estado (OSE), un organismo propiedad del gobierno nacional.

Con el paso del tiempo, los gobiernos departamentales han ido asumiendo oficiosamente y en el margen otras funciones relacionadas con la promoción del desarrollo social y económico, así como complementarias de las funciones de salud, educación y alimentación, que son responsabilidad del gobierno nacional. Los sistemas de registro y contabilidad uruguayos no permiten aún saber cuánto dinero se gasta en cada una de las funciones.

Los gobiernos subnacionales gozan de una amplia autonomía fiscal dentro de los límites de su marco de competencias. A diferencia de otros países unitarios, los ingresos propios no están destinados a funciones específicas y la mayor parte de los recursos del artículo 214 de la Constitución de la República (Uruguay, 2004), que es la transferencia de mayor tamaño, tampoco está condicionada.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Uruguay?

Los departamentos de Uruguay se caracterizan por una dependencia relativamente baja de las transferencias en el contexto regional. Los ingresos propios de los gobiernos departamentales representan el 72% de sus ingresos totales, cifra que se reduce al 62% al excluir Montevideo (véase el cuadro 3.30).

CUADRO 3.30 - Uruguay: ingresos propios de los dos niveles de gobierno, 2019^a
(como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS DEL ART. 214 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	TRANSFERENCIAS DEL FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR (FDI)	OTRAS TRANSFERENCIAS
	Como porcentaje de los ingresos del gobierno general	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del PIB		
Gobierno central	92,6	30,0	No aplica el dato	No aplica el dato	No aplica el dato
Departamentos	7,4	2,4	0,6	0,1	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y Ministerio de Economía y Finanzas.

^a Por el momento, los municipios no cuentan con fuentes de ingresos propios.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Fundamentalmente, los impuestos departamentales son al patrimonio (inmobiliario y vehicular). Los departamentos también cobran diferentes tasas relacionadas con la prestación de servicios públicos. La legislación uruguaya permite que los departamentos creen algunas tasas propias. Los municipios no tienen facultades recaudatorias y se financian mediante transferencias.

Los principales ingresos propios de los departamentos uruguayos proceden de los impuestos sobre inmuebles (predial), en sus variantes urbano y rural, y la patente de rodados, que en conjunto representan el 63% de los ingresos propios totales (véase el cuadro 3.31). Los gobiernos departamentales determinan las alícuotas de contribución inmobiliaria urbana, a diferencia de la contribución inmobiliaria rural, que es fijada por el gobierno nacional. No hay diferencias significativas entre Montevideo y los otros departamentos en cuanto al peso relativo de los impuestos como porcentaje de los ingresos propios. Las alícuotas de patentes se acuerdan en el Congreso de Intendentes en el marco del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), un fideicomiso que centraliza y administra el cobro de este tributo. El SUCIVE, que tiene un buen desempeño recaudatorio, se creó en 2011 a fin de evitar que la competencia entre departamentos para captar contribuyentes redujera el valor fiscal de los vehículos.

A nivel nacional el impuesto predial representa el 0,85% del PIB. El 65% del total se concentra en dos departamentos: Montevideo y Maldonado (donde está la ciudad balnearia de Punta del Este). El departamento de Montevideo recauda por sí solo el 49% del impuesto predial nacional. Al excluir Montevideo, el impuesto predial representa el 0,43% del PIB. Los principales retos con respecto al impuesto predial son la actualización de los valores catastrales, el diseño de alícuotas que reconozca la dinámica de las ciudades y sus consecuencias en el valor de los inmuebles, y la mejora de la gestión, incluida la mejora de la información disponible. Una de las especificidades de Uruguay es que los ingresos por impuesto por patente de rodados son muy importantes, en parte por la implementación del SUCIVE. En 2019, representaron el 0,62% del PIB.

CUADRO 3.31 - Uruguay: ingresos propios de los departamentos y de Montevideo, 2019 (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	INGRESOS PROPIOS DE LOS DEPARTAMENTOS, EXCEPTO MONTEVIDEO		INGRESOS PROPIOS DE MONTEVIDEO	
	Porcentajes relativos	Como porcentaje del PIB	Porcentajes relativos	Como porcentaje del PIB
Impuesto sobre inmuebles	32	0,4	40	0,4
Impuesto sobre vehículos	31	0,4	20	0,2
Otros ingresos propios	37	0,5	40	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN URUGUAY?⁴⁹

En el contexto regional, los departamentos uruguayos tienen una dependencia relativamente baja de las transferencias, excepto los departamentos del norte del país. En Uruguay existen fundamentalmente tres tipos de transferencias:

- Las transferencias del artículo 214 (Uruguay, 2004) (el 62% del total), que son las más grandes en términos monetarios y son mayormente no condicionadas. Estas transferencias son una alícuota fija del presupuesto nacional (3,33%) distribuida a los departamentos sobre la base de porcentajes establecidos en 2005.
- Las transferencias del artículo 298 (Uruguay, 2004) (el 8% del total), también conocidas como Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), que deben utilizarse en proyectos de infraestructura y, por lo tanto, fungen como transferencias de desarrollo regional. Estas transferencias se constituyen con el 11% de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en 1999, a valores del 1 de enero de 2015, actualizado anualmente en función del índice de precios del consumo (IPC). Dos tercios de este fondo se destinan a la aplicación de las políticas de descentralización por ser ejecutadas por ministerios del gobierno central y un tercio se asigna a los departamentos. Los recursos del FDI a los departamentos aumentaron del 25% en los quinquenios 2001-2005 y 2006-2010 al 33,4% desde 2011. El 70% del monto de los proyectos financiados por el FDI requiere una contrapartida por parte de los departamentos. Existe espacio para alinear de manera más eficiente la asignación de fondos y la definición de proyectos bajo el FDI con las prioridades subnacionales.
- Otras transferencias (30% del total), entre las que se destacan el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, el subsidio para el alumbrado público y la partida de infraestructura para Montevideo y Canelones.

⁴⁹ Véanse un análisis exhaustivo del sistema de transferencias uruguayo y una propuesta de reforma en Martínez Vázquez, Radics y Viscarra (2020).

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los departamentos pueden acceder a financiamiento directamente con el sector bancario o a través de fideicomisos financieros, conformados por la cesión de recursos futuros de fuentes seguras, principalmente los ingresos por la patente de rodados (SUCIVE). El volumen de la deuda bancaria aumentó del 0,15% del PIB en 2010 a alrededor del 0,26% del PIB en 2017 (Observatorio Territorio Uruguay, 2018). No existen datos completos sobre la deuda emitida a través de los fideicomisos, aunque un estudio del Observatorio Territorio Uruguay (OTU) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la situó en alrededor del 1,1% del PIB nacional al cierre de 2017. Esta representa una carga fiscal importante para el departamento de Canelones.

¿CÓMO SE REGULA LA RESPONSABILIDAD FISCAL?

Si bien en Uruguay no existe una ley de responsabilidad fiscal subnacional, el artículo 302 de la Constitución de la República establece que los superávits financieros se utilicen para la amortización de obligaciones departamentales o la ejecución de obras públicas (Uruguay, 2004).

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

La relación entre el gobierno central uruguayo y los gobiernos subnacionales está regida y articulada fundamentalmente por la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que se encarga de normar la descentralización y recoger la información financiera y presupuestaria de todos los departamentos del país. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas es el encargado de efectuar las transferencias a los entes subnacionales. La reforma constitucional de 1996 creó también la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por el poder ejecutivo y representantes de los gobiernos departamentales, que entre otras funciones aprueba los proyectos que se financiarán mediante el FDI.

A NIVEL SUBNACIONAL

El principal foro de los gobiernos subnacionales es el Congreso de Intendentes, reconocido formalmente en el artículo 230 de la Constitución uruguaya (Uruguay, 2004). A nivel municipal se encuentra el Plenario de Municipios de Uruguay, que representa los intereses de ese nivel de gobierno.

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El OTU de la OPP publica información detallada sobre los ingresos y los gastos de los gobiernos departamentales y los gastos de los gobiernos municipales. En la actualidad se está implementando el SIIF departamental, que permitirá acceder a información oportuna, comparable y detallada de 15 de las 19 intendencias de Uruguay. No existe una base de datos centralizada que permita conocer el volumen de la deuda de los departamentos. El Banco Central del Uruguay presenta el endeudamiento bancario total de los departamentos cada trimestre, pero la información no incluye el endeudamiento efectuado a través de fideicomisos.



○ **Países andinos**



Estado Plurinacional de Bolivia

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en el Estado Plurinacional de Bolivia?

El Estado Plurinacional de Bolivia es un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (Estado Plurinacional de Bolivia, 2008, pág. 2). En el ámbito subnacional, la Nueva Constitución Política del Estado establece que “la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno” (Estado Plurinacional de Bolivia, 2008, pág. 59). El Estado Plurinacional de Bolivia se organiza en departamentos, provincias, municipios (véase el cuadro 3.32) y territorios indígenas originarios campesinos.

CUADRO 3.32 - Estado Plurinacional de Bolivia: organización subnacional^a

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Departamentos	9	1.292.597
Provincias	112	103.869
Municipios	339	34.317

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE) y A. Barrientos, “La región metropolitana boliviana de La Paz-El Alto”, *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 13, N.º 3, octubre de 2012.

^a La Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez” regula el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas. En dicha ley se definen cuatro tipos de autonomía, a saber: departamental, municipal, regional e indígena originaria campesina. La legislación boliviana reconoce a la región como una entidad jurídica conformada por varios municipios o provincias (con continuidad geográfica, pero sin trascender los límites departamentales) que comparten cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento y se constituyen como un espacio de planificación y gestión, cuya autonomía se logra a iniciativa de los municipios, mediante referéndum en sus jurisdicciones. De manera excepcional, una región podrá estar conformada únicamente por una provincia que por sí sola tenga las características definidas para la región. Los miembros de la Asamblea Regional serán elegidos en cada municipio junto con las listas de candidatos a concejales municipales, según criterios poblacionales y territoriales. En las conurbaciones con más de 500.000 habitantes podrán conformarse regiones metropolitanas, aunque no está claro de qué forma sucede esto en la práctica (Barrientos, 2012).

Con una superficie de 1,09 millones de km² y una población estimada de 11,8 millones de habitantes en 2021, el Estado Plurinacional de Bolivia es el sexto país más grande y el décimo más poblado de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, uno de los menos densamente poblados de la región. No obstante, casi el 50% de la población se concentra en tres áreas metropolitanas, a saber: Santa Cruz (20,3%), La Paz (18,5%) y Cochabamba (10,5%).⁵⁰ En el municipio de Sucre, la capital, se concentra un 3% adicional de la población.

⁵⁰ En el Estado Plurinacional de Bolivia, las áreas metropolitanas no constituyen unidades administrativas, pero sí unidades estadísticas. El área metropolitana de La Paz está conformada por los municipios de Nuestra Señora de La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Palca, Laja, Pucarani y Mecapaca. El área metropolitana de Cochabamba comprende Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Sipe Sipe y Vinto. El área metropolitana de Santa Cruz incluye los municipios de Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Porongo, Cotoca y El Torno.

Dos o más municipios vecinos pueden fusionarse o adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para asumirlas. Los municipios con menos de 5.000 habitantes deben conformar mancomunidades para acceder a los recursos de la coparticipación tributaria. En las zonas metropolitanas, la mancomunidad de dos o más municipios se considera como un instrumento de planificación. La ley considera también los distritos municipales, definidos como unidades administrativas integradas a nivel territorial, dependientes del gobierno municipal, a partir de las cuales se deben elaborar planes de desarrollo humano sostenible (Estado Plurinacional de Bolivia, 1999b).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA?

El gobierno autónomo departamental está constituido por un órgano ejecutivo dirigido por el gobernador. A nivel legislativo, la asamblea departamental está compuesta por dos tipos de asambleístas: los elegidos mediante votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y los elegidos por las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos.

El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa y un órgano ejecutivo, presidido por el alcalde. El Concejo Municipal está integrado por concejales elegidos mediante sufragio universal. En los municipios donde existen naciones o pueblos indígenas originarios campesinos, pero que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, estos pueden elegir sus representantes de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo con la Carta Orgánica Municipal.

El período de mandato de las autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos es de cinco años y estas pueden reelegirse de manera consecutiva por una sola vez. En 2018, el 8,2% de las alcaldías estaba a cargo de mujeres.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en el Estado Plurinacional de Bolivia?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

En las últimas tres décadas, se han tomado medidas de descentralización que buscan, entre otras cosas, reconocer a los pueblos indígenas originarios campesinos. Específicamente se aprobaron la Ley N.º 1.551 de participación popular (municipalización), la Ley N.º 1.654 de descentralización administrativa, particularmente relevante a nivel departamental, y la Ley N.º 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”, de 2010, que establece los distintos tipos de autonomías (departamental, municipal e indígena originario campesina), así como un marco de competencias definidas para los tres niveles de gobierno (Estado Plurinacional de Bolivia, 2010b).

Aunque este proceso ha mejorado la provisión de servicios de salud, educación, vivienda y servicios urbanos, aumentando con ello la participación política ciudadana, todavía quedan algunas asignaturas pendientes, tanto en lo relativo a indicadores sociales, como en la relación entre las transferencias con asignación específica y las preferencias de las comunidades.

SITUACIÓN ACTUAL

Los gobiernos subnacionales bolivianos tienen una gran dependencia de los ingresos provenientes de las regalías y las transferencias provenientes del impuesto a los hidrocarburos. En el caso de los gobiernos autónomos municipales, si bien las transferencias corrientes y de capital superan la mitad de sus ingresos, se destaca la importante participación de los ingresos tributarios.

TENDENCIAS RECIENTES

En 2019, los gastos sin consolidar y los ingresos de los gobiernos autónomos departamentales ascendieron al 2,4% y el 2,3% del PIB, respectivamente, dando como resultado un déficit global de cerca del 0,2% del PIB. La deuda de los gobiernos autónomos departamentales asciende al 2,0% del PIB. A nivel de los gobiernos autónomos municipales, los gastos sumaron el 6,9% del PIB, los ingresos el 6,6% del PIB y el déficit fue del 0,3% del PIB. Al finalizar 2019, la deuda de los gobiernos autónomos municipales era del 2,6% del PIB. Los recursos provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y las regalías desempeñan un papel fundamental en los sistemas de ingresos, tanto de los gobiernos autónomos departamentales como de los municipales. Estos se destinan en parte a la ejecución de inversión pública a nivel subnacional, pues dichos recursos tienen asignación específica a esa categoría de gasto (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, 2019).

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en el Estado Plurinacional de Bolivia?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, el gasto del Estado boliviano representó casi el 34% del PIB. Los gobiernos subnacionales representaron poco más del 27% del gasto gubernamental total, una proporción relativamente alta para la región (véase el cuadro 3.33).

CUADRO 3.33 - Estado Plurinacional de Bolivia: ejecución del gasto del gobierno general, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	72,6	24,6
Gobiernos autónomos departamentales	7,1	2,4
Gobiernos autónomos municipales	20,4	6,9
Total	100	33,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, "Cifras fiscales y operaciones efectivas de caja", 2020 [en línea] <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/cifras-fiscales-2020.html>, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

^a Los montos de los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales son netos de transferencias del sector público.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

De acuerdo con la contabilidad gubernamental nacional, el gasto de capital ejecutado por los gobiernos autónomos municipales y los gobiernos autónomos departamentales asciende, respectivamente, al 3,6% y el 1,5% del PIB (véase el cuadro 3.34). Con respecto al gobierno general, los gobiernos subnacionales ejecutan el 56% del gasto de capital. Cabe señalar que una parte de la inversión se realiza por medio del cofinanciamiento regional, especificidad boliviana mediante la cual los gobiernos subnacionales ejecutan proyectos de inversión y comparten el costo con el gobierno nacional.

CUADRO 3.34 - Estado Plurinacional de Bolivia: composición de la ejecución del gasto de capital del gobierno general, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DE CAPITAL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gobiernos autónomos departamentales	16,1	1,5
Construcciones y mejoras	0,3	0,0
Proyectos de inversión	11,1	1,0
Compra de activos fijos nuevos	0,6	0,1
Inversión social	4,1	0,4
Gobiernos autónomos municipales	39,7	3,6
Construcciones y mejoras	2,0	0,2
Proyectos de inversión	23,5	2,1
Compra de activos fijos nuevos	2,4	0,2
Inversión social	11,8	1,1
Resto del gobierno general	44,2	4,0
Total	100,0	9,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, "Cifras fiscales y operaciones efectivas de caja", 2020 [en línea] <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/cifras-fiscales-2020.html>, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

Nota: En el cálculo de este gasto no se consideran las transferencias a empresas.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

De acuerdo con la contabilidad gubernamental, la participación del gasto de capital de los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales en el gasto total de cada nivel de gobierno es superior a la registrada en el gobierno central (véase el cuadro 3.35). Parte de ello obedece al condicionamiento de las transferencias, que establece que una proporción elevada de los recursos se destine a inversión pública.

CUADRO 3.35 - Estado Plurinacional de Bolivia: clasificación económica del gasto para cada nivel de gobierno, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES		GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES	
	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
Sueldos y salarios	45,5	11,2	13,6	0,3	16,8	1,2
Compra de bienes y servicios	7,9	1,9	13,6	0,3	24,2	1,7
Pago de intereses	3,5	0,9	0,0	0,0	0,7	0,0
Subsidios y otras transferencias corrientes	23,6	5,8	4,5	0,1	4,0	0,3
Otros gastos corrientes	3,2	0,8	0,0	0,2	1,1	0,1
Gastos de capital	16,2	4,0	68,2	1,5	53,2	3,6
Total	100,0	24,6	100,0	2,4	100,0	6,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Memoria de la economía boliviana 2018*, La Paz, 2019 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

^a En este cuadro, los gastos de capital incluyen los gastos de inversión social.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” define una serie de competencias concurrentes y compartidas entre todos los niveles de gobierno, entre las que se destacan la educación y la salud.⁵¹ La legislación en materia de educación asigna a los gobiernos autónomos departamentales la responsabilidad de garantizar y gestionar los recursos básicos y la infraestructura de los Institutos Técnicos y Tecnológicos en cada jurisdicción. En forma análoga, los gobiernos autónomos municipales son responsables de las Unidades Educativas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, así como de las Direcciones Distritales y de Núcleo (Estado Plurinacional de Bolivia, 2010b).

En el sector de la salud, si bien la legislación establece que el nivel central ejerce la rectoría del Sistema Único de Salud en todo el territorio nacional, los gobiernos autónomos municipales participan de manera concurrente en la dotación de infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del tercer nivel de atención (hospitales de alta resolución que cuentan con especialidades médicas y priorizan la atención de enfermedades complejas) y el cofinanciamiento de programas y planes de salud. A los gobiernos autónomos municipales se asigna la responsabilidad de equipamiento y dotación de la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer (centros de salud de atención primaria) y el segundo nivel municipal (hospitales donde se atienden cuatro especialidades: ginecología, pediatría, medicina interna y cirugía) para el funcionamiento del Sistema Único de Salud (Estado Plurinacional de Bolivia, 2010b).

⁵¹ Véase la lista completa de funciones y su repartición entre niveles de gobierno en el anexo A2.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en el Estado Plurinacional de Bolivia?

Los gobiernos subnacionales del Estado Plurinacional de Bolivia dependen en gran medida de las transferencias, que representan el 77,1% de los ingresos totales. Los ingresos propios de los gobiernos autónomos departamentales ascienden al 0,2% del PIB, cifra equivalente al 8,7% de sus ingresos totales. Es importante aclarar que en la contabilidad nacional se incluyen como ingresos propios las regalías y los ingresos del IDH: bajo esta lógica, los ingresos propios superarían el 1% del PIB. Los ingresos propios de los gobiernos autónomos municipales ascienden al 1,8% del PIB y equivalen al 27,9% del total (véase el cuadro 3.36). Al considerar las regalías como transferencias, los ingresos propios de los gobiernos autónomos municipales no varían sustancialmente, como sucede en el caso de los gobiernos autónomos departamentales.

CUADRO 3.36 - Estado Plurinacional de Bolivia: ingresos propios de los tres niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
Gobierno central	89,8	17,9	0,2
Gobiernos autónomos departamentales	1,0	0,2	2,1
Gobiernos autónomos municipales	9,2	1,8	4,8
Total	100	20,0	7,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Boletín Económico: informe fiscal - 2019*, vol. 6, N.º 22, La Paz, junio de 2020.

Nota: Los ingresos por concepto de regalías e impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) se consideran como transferencias.

^a El cálculo de los ingresos propios se hizo sobre la base de las operaciones consolidadas del gobierno general publicadas en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Memoria de la economía boliviana 2018*, La Paz, 2019.

En cuanto a la composición de los ingresos propios (sin regalías ni IDH), se destaca que solo el 11,3% de los ingresos de los gobiernos autónomos departamentales corresponde a ingresos tributarios, mientras que en el caso de los gobiernos autónomos municipales esta proporción asciende al 61,2% (véase el cuadro 3.37).

CUADRO 3.37 - Estado Plurinacional de Bolivia: composición de los ingresos propios por niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES		GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES	
	Porcentaje de los ingresos propios totales	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los ingresos propios totales	Porcentaje del PIB
Ingresos de operación	50,2	0,1	9,5	0,2
Impuestos internos	11,3	0,02	61,2	1,1

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.37 (continuación)

Ingresos fiscales no tributarios	0,1	0,0	22,8	0,4
Otros ingresos corrientes	38,4	0,1	6,3	0,1
Venta de activos fijos	0	0,0	0,1	0,0
Total de ingresos propios	100	0,2	100	1,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Boletín Económico: informe fiscal - 2019*, vol. 6, N.º 22, La Paz, junio de 2020.

Nota: Los ingresos por concepto de regalías e impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) se consideran como transferencias.

^a El cálculo de los ingresos propios se hizo sobre la base de las operaciones consolidadas del gobierno general publicadas en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Memoria de la economía boliviana 2018*, La Paz, 2019.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En los gobiernos autónomos departamentales, los ingresos tributarios ascienden apenas al 0,02% del PIB, excluidas las regalías y el IDH. En el marco de esta misma conceptualización, los ingresos tributarios de los gobiernos autónomos municipales suman el 1,1% del PIB. El 46,6% de ese monto procede del cobro al impuesto a la propiedad inmueble, mientras el 32,6% corresponde al impuesto a vehículos automotores (véase el cuadro 3.38).

CUADRO 3.38 - Estado Plurinacional de Bolivia: composición de los ingresos tributarios de los gobiernos autónomos municipales, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES	PORCENTAJE DEL PIB
Propiedad inmueble	46,6	0,5
Vehículos automotores, aeronaves	32,6	0,4
Otros impuestos	20,8	0,2
Total	100,0	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

^a El cálculo de los ingresos propios se hizo sobre la base de las operaciones consolidadas del gobierno general publicadas en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Memoria de la economía boliviana 2018*, La Paz, 2019.

Los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales pueden crear diversos impuestos (véase el cuadro 3.39).

CUADRO 3.39 - Estado Plurinacional de Bolivia: potestades tributarias de los gobiernos subnacionales

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES	GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • La sucesión hereditaria y las donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público. • La propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática. • La afectación del medio ambiente, excepto aquella causada por vehículos automotores y actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad, siempre y cuando no constituya infracción ni delito. 	<ul style="list-style-type: none"> • La propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales. • La propiedad de vehículos automotores terrestres. • La transferencia onerosa de inmuebles y vehículos automotores por personas que no tengan por giro de negocio esta actividad. • El consumo específico sobre la chicha de maíz. • La afectación del medio ambiente por vehículos automotores.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estado Plurinacional de Bolivia, "Ley N.º 154: Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 281, La Paz, 14 de julio de 2011.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA?

En general, las principales transferencias del Estado boliviano a los gobiernos subnacionales son los ingresos por concepto de regalías e impuestos a los hidrocarburos, que benefician principalmente a los gobiernos autónomos departamentales, y los ingresos por coparticipación —que dependen del Presupuesto General del Estado (PGE)—, que tienen una gran importancia relativa para los gobiernos autónomos municipales (Olk, 2010).⁵²

Con respecto a la coparticipación, la legislación establece que los gobiernos autónomos departamentales percibirán transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al 20% de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: IVA, Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, impuesto sobre las utilidades de las empresas, impuesto a las transacciones, impuesto a los consumos específicos, gravamen aduanero, impuesto a la transmisión gratuita de bienes e impuesto a las salidas aéreas al exterior (SIN, 2005). Su distribución se realiza según el número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función de los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda.

Específicamente en el caso del IDH, la legislación establece que su alícuota es del 32% de la producción total de hidrocarburos en el punto de fiscalización y que la suma de los ingresos establecidos no debe ser menor al 50% del valor de la producción de los hidrocarburos en favor del Estado boliviano (SIN, 2005). Se trata de transferencias condicionadas, pues los recursos deberán destinarse a los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. El peso de las transferencias y las regalías con respecto al PIB es importante, porque representa más del 5% (véase el cuadro 3.40).

⁵² Véase la repartición de las regalías, el IDH y el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEDH) en el anexo A2.

CUADRO 3.40 - Estado Plurinacional de Bolivia: transferencias a los gobiernos autónomos departamentales y municipales, 2019^a (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	PORCENTAJE DEL TOTAL DE CADA NIVEL DE ENTIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE DEL PIB
Gobiernos autónomos departamentales	100	2,1
Regalías hidrocarburíferas	38,1	0,8
Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)	14,3	0,3
Otras transferencias	47,6	1,0
Gobiernos autónomos municipales	100	4,8
Coparticipación tributaria	60,4	2,9
Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)	18,8	0,9
Otras transferencias	20,8	1,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Boletín Económico: informe fiscal - 2019*, vol. 6, N.º 22, La Paz, junio de 2020.
^a El cálculo de los ingresos propios se hizo sobre la base de las operaciones consolidadas del gobierno general publicadas en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Memoria de la economía boliviana 2018*, La Paz, 2019.

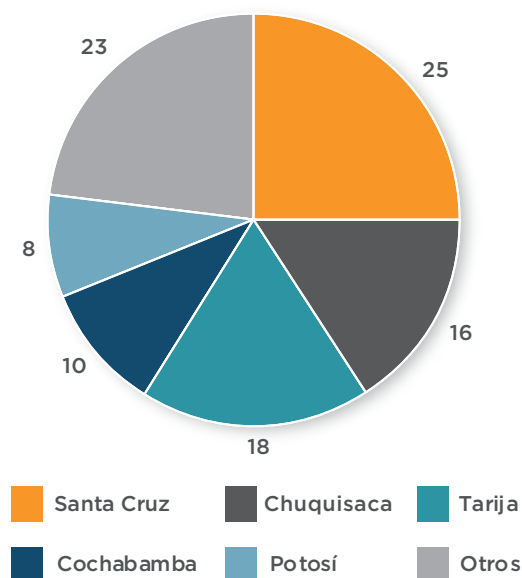
—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los gobiernos subnacionales pueden endeudarse previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público. En la Ley de Administración Presupuestaria (Ley N.º 2042) se define el endeudamiento como todo tipo de deudas directas, indirectas y contingentes a corto, mediano y largo plazo que las entidades puedan adquirir, tanto con el sector privado o público, como con agentes, instituciones o personas nacionales o extranjeras. La legislación autoriza la contratación de deuda externa. Está prohibida la deuda pública no concesional salvo autorización expresa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Estado Plurinacional de Bolivia, 1999a). En el caso específico de los gobiernos autónomos municipales, la contratación de deuda requiere el voto afirmativo de dos tercios de los miembros del Concejo Municipal. Los recursos contratados deben utilizarse solo para fines, programas y proyectos de inversión.

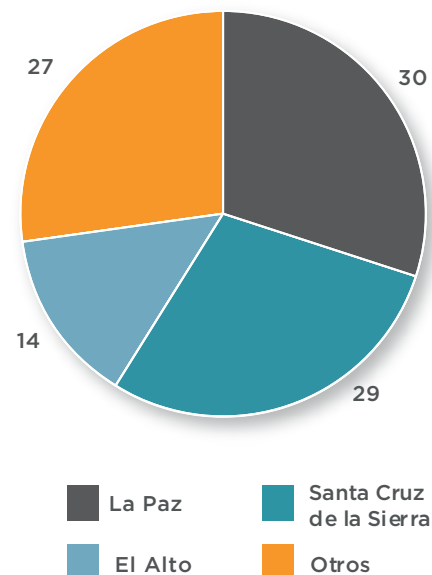
En 2019, los pasivos totales —entendidos como las obligaciones corrientes y no corrientes (a corto y largo plazo) efectivamente contraídas— de los gobiernos autónomos departamentales representaron el 2,0% del PIB. Casi el 60% de ese monto se concentró en Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Los pasivos de los gobiernos autónomos municipales ascendieron al 2,6% del PIB y el 79,9% de ese monto se concentró en los gobiernos autónomos municipales capitales y El Alto. En efecto, el 70% de los pasivos de los gobiernos autónomos municipales capitales y El Alto se concentró en La Paz, Santa Cruz de la Sierra y El Alto (véase el gráfico 3.17).

GRÁFICO 3.17 - Estado Plurinacional de Bolivia: distribución geográfica de los pasivos de los gobiernos autónomos departamentales y municipales, 2019 (en porcentajes)

A. Gobiernos autónomos departamentales



B. Gobiernos autónomos municipales capitales y El Alto



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Boletín Económico: estadísticas fiscales de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas 2019*, vol. 6, N.º 6, La Paz, octubre de 2020.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL?

Los gobiernos subnacionales están sujetos a la Ley de Administración Presupuestaria, que contiene las normas generales por las que debe regirse el proceso de administración presupuestaria, los límites de endeudamiento y otras normas. Las entidades públicas no podrán comprometer ni ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en sus presupuestos aprobados. El art. 35 de la Ley de Administración Presupuestaria establece los siguientes límites aplicables a las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas:

- El servicio de la deuda (amortizaciones de capital, intereses y comisiones) anual no puede exceder el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.
- El valor de la deuda total no puede exceder el 200% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior (Estado Plurinacional de Bolivia, 1999a).

La Ley de Administración Presupuestaria no contempla la creación de una institución independiente que monitoree y analice el cumplimiento de los límites. En términos de evaluación, señala que las entidades públicas deben evaluar sus resultados financieros e informar de sus resultados al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del Viceministro de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (Estado Plurinacional de Bolivia, 1999a). No hay evidencia de que se sancione el incumplimiento.

¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL CENTRAL

El Ministerio de Planificación del Desarrollo realiza la gestión y canalización del financiamiento externo y asigna recursos para la inversión pública.⁵³ Las funciones del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas incluyen “establecer lineamientos de política fiscal y financiera en el ámbito territorial y administrar las finanzas territoriales, a objeto de generar las condiciones financieras y fiscales óptimas que promuevan el desarrollo económico de las entidades territoriales” (Mamani, 2014, pág. 36). El Viceministerio de Autonomías del Ministerio de la Presidencia tiene funciones de coordinación política y territorial. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA) proporciona asistencia técnica a los entes locales.

A NIVEL SUBNACIONAL

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB) representan y articulan los intereses de los gobiernos autónomos municipales y apoyan el fortalecimiento de sus capacidades. Al momento del cierre de esta publicación no se había determinado la existencia de un ente similar a nivel departamental.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El Viceministerio del Tesoro y Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas dispone de información sobre las cifras fiscales y las operaciones efectivas de caja de los gobiernos subnacionales. Asimismo, este Viceministerio publicó recientemente el *Boletín Económico: estadísticas fiscales de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas*, en el que se analiza la evolución de los resultados fiscales y la deuda pública de estos niveles de gobierno (véase Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020a).

En cuanto a la producción de información, es importante destacar el trato que se da a las regalías y las transferencias procedentes del impuesto a los hidrocarburos desde el punto de vista contable, porque el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas trata ambas fuentes de financiamiento como ingresos tributarios propios de los gobiernos subnacionales y no como transferencias o, en su defecto, como pagos en forma de arriendos devengados a favor de los propietarios de los recursos naturales, a cambio de poner esos activos a disposición de otras unidades durante un período especificado.

⁵³ Véanse sus competencias [en línea] <http://www.planificacion.gob.bo/content/1480>.

Colombia

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Colombia?

Colombia es el tercer país más poblado y el quinto más grande de América Latina y el Caribe. Según la Constitución Política de la República de Colombia, el país es una “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Colombia, 1991).⁵⁴ De acuerdo con distintos estudios, Colombia es uno de los países unitarios más descentralizados a nivel regional.⁵⁵ También se caracteriza por tener una población relativamente poco concentrada en la capital y numerosas ciudades grandes (más de 500.000 habitantes, en América Latina y el Caribe) en su territorio (véase el cuadro 3.41).

CUADRO 3.41 - Colombia: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio	32 departamentos y el Distrito Capital	1.504.506
Municipal	1.100 municipios, 9 distritos especiales ^a 19 áreas no municipalizadas	44.289

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

^a En la Constitución se establece la categoría de distrito, que incluye criterios diferenciados para la asignación presupuestaria y sistemas de administración y financiamiento que permiten una mayor eficiencia. A nivel presupuestario, los distritos reciben más transferencias y ejecutan las competencias de gasto del departamento en el que están ubicados. A nivel administrativo, los distritos se subdividen en localidades, a fin de aumentar la eficiencia y la fiscalización. Los distritos deben asignar un mínimo del 10% y un máximo del 30% de los ingresos corrientes a las localidades sobre la base de criterios de necesidades básicas insatisfechas. Los requisitos para calificar como distrito son: tener un mínimo de 600.000 habitantes o encontrarse ubicado en zonas costeras, tener potencial para el desarrollo de puertos o turismo y cultura, o ser municipio capital de departamento o fronterizo. En la actualidad, Colombia tiene diez distritos, a saber: Bogotá, Distrito Capital (que es especial porque funge como departamento y como distrito), Barrancabermeja, Barranquilla, Buenaventura, Cali, Cartagena de Indias, Mompox, Riohacha, Santa Marta y Turbo (Medellín, 2018).

Bogotá, Distrito Capital puede recaudar impuestos municipales y algunos impuestos departamentales.⁵⁶ El área metropolitana de Bogotá incluye otros 22 municipios y tiene poco más de 9 millones de habitantes, que constituyen el 19% de la población.⁵⁷ Colombia tiene otras 11 ciudades grandes (más de 500.000 habitantes) y 6 áreas metropolitanas, que

⁵⁴ Véase una valoración reciente del estado de las relaciones fiscales en Colombia en Bird (2012), Bousquet, Daude y de la Maisonnette (2015), Hernández Becerra (2015), y Sánchez Cubides (2015).

⁵⁵ Este juicio de valor ha sido expresado por Del Villar y otros (2013), Bousquet, Daude y de la Maisonnette (2015), y OCDE (2019).

⁵⁶ El régimen especial para Bogotá se encuentra definido en el artículo 324 de la Constitución Política de la República de Colombia y en el Decreto Ley N.º 1.421 de 1993. Véanse más detalles sobre los aspectos políticos de este régimen en Bonilla (2002), Alcaldía Mayor de Bogotá (2017), y Guzmán, Oviedo y Bocarejo (2017). Los principales impuestos regionales recaudados por Bogotá son los impuestos a los cigarrillos, los licores, la cerveza y los vehículos.

⁵⁷ El área metropolitana de Bogotá no está constituida oficialmente. La clasificación utilizada se basa en la definición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

son entes jurídicos administrativos con funciones delegadas por las municipalidades.⁵⁸ La Ley N.º 1.551 de 2012 para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios establece los criterios para su creación (Colombia, 2012).⁵⁹ Desde su aprobación, se ha creado un solo municipio.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN COLOMBIA?

El mandato electoral de los gobernadores departamentales, los alcaldes y las asambleas municipales es de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata. En Colombia, el calendario electoral subnacional tiene lugar un año después del nacional. Existen mecanismos para la revocación de mandato.⁶⁰ Al cierre de 2018, el 12,0% de los municipios era gobernado por mujeres.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Colombia?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

El proceso de descentralización, que contemplaba aspectos fiscales y políticos, comenzó en la década de 1970 y se consagró en la Constitución de 1991.⁶¹ En la década de 1990, la descentralización se caracterizó por la proliferación y el crecimiento de diversas transferencias bajo el sistema denominado “situado fiscal”. Las transferencias se utilizaron para respaldar operaciones crediticias en un contexto de poca definición de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, que redundó en una crisis de deuda subnacional a fines de dicha década. Esto derivó en la aprobación de normas de disciplina fiscal e incentivos para el incremento de los recursos propios (véase un listado de estas normas en el anexo A2). En la Ley N.º 358 de 1997 se reguló el endeudamiento subnacional mediante límites cuantitativos en materia de solvencia y sostenibilidad y se impuso la regla de oro para la contratación de crédito, que consiste en la utilización de los recursos de crédito solo para inversión pública. También se impusieron restricciones para el acceso a operaciones de crédito (Colombia, 1997). Otras normas aprobadas en la década de 2000 incluyen la creación de nuevos impuestos subnacionales y la simplificación y el ordenamiento de procedimientos tributarios. Se creó un mecanismo administrativo especial para atender problemas de sobreendeudamiento sin recurrir a rescates nacionales. Por último, se estableció el sistema de monitoreo y seguimiento de los recursos del sistema de transferencias.⁶² Asimismo, se promovieron la transparencia y la estabilización del gasto, tanto mediante límites al gasto de funcionamiento sobre la base de la capacidad de generación de ingresos permanentes para financiarlo como mediante reglas procedimentales que promueven la planificación financiera con una perspectiva a mediano plazo.

58 En la Ley N.º 1.625 de 2013 se señala que los municipios interesados pueden formar áreas metropolitanas (Colombia, 2013).

59 Estos requisitos son: que tenga por lo menos 25.000 habitantes y que la población del municipio o los municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya por debajo de este nivel; que el municipio garantice ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a 12.000 salarios mínimos mensuales vigentes (Colombia, 2012).

60 La revocación de mandato debe ser solicitada por al menos el 30% de los votantes inscritos en el padrón electoral. Para que sea vinculante se debe lograr el voto a favor de la mitad más uno del 40% del padrón electoral.

61 Véanse los aspectos históricos recientes de la descentralización en Colombia en Bird (2012), Sánchez Torres, España y Zenteno (2012), y Del Villar y otros (2013).

62 Véanse la Ley N.º 358 de 1997 (Colombia, 1997), la Ley N.º 617 de 2000 (Colombia, 2000) y la Ley N.º 819 de 2003 (Colombia, 2003).

SITUACIÓN ACTUAL

En 2001 se consolidaron las transferencias de la década de 1990 mediante la creación del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP), que busca racionalizar las transferencias, desvincularlas de los ingresos corrientes del gobierno central y normar la descentralización mediante el establecimiento de transferencias condicionadas (con destinaciones específicas). Su funcionamiento se define fundamentalmente en la Ley N.º 715 de 2001 (Colombia, 2001). A fin de desligarlas de los ingresos del gobierno nacional, hasta 2016 tuvieron una tasa de crecimiento fija.⁶³ También se creó un fondo subnacional con el objetivo de determinar, depurar y provisionar el pasivo pensional territorial. En 2011 se creó el Sistema General de Regalías (SGR), que busca distribuir hacia los territorios los ingresos fiscales provenientes de la exportación de materias primas. Antes de su creación, en un contexto de precios elevados, la distribución de las regalías seguía una lógica devolutiva que favorecía a los municipios y departamentos productores. Entre 2012 y 2018, el SGR aplicó un criterio redistributivo y, a partir de 2020, se volvió a una lógica mayormente devolutiva. En 2019, el último año para el que hay datos definitivos, los gobiernos departamentales registraron un gasto equivalente al 5,1% del PIB e ingresos del 4,7%, que redundaron en un déficit del 0,4% del PIB. Por otra parte, los gobiernos municipales ejercieron gastos por el 6,4% y percibieron ingresos equivalentes al 5,7% del PIB, que se tradujeron en un déficit del 0,7%. La deuda subnacional ascendió al 3,3% del PIB al cierre de 2018 y al 3,7% en 2019.

TENDENCIAS RECIENTES

La reglamentación del SGR es todavía incompleta. El marco de responsabilidad fiscal no incluye las empresas descentralizadas. En general, las debilidades relacionadas con la calidad del gasto se deben a la definición poco clara de las competencias de los gobiernos subnacionales y a su poca capacidad de ejecución del gasto.⁶⁴ Por último, los departamentos tienen una reducida autonomía fiscal, que contrasta con sus responsabilidades en los sectores de salud y educación.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Colombia?⁶⁵

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2018, los gobiernos subnacionales realizaron el 40,9% del gasto del gobierno general, que equivale al 11,5% del PIB (véase el cuadro 3.42).

⁶³ Véase la historia del SGP en Bousquet, Daude y de la Maisonneuve (2015), Lozano y Julio (2016), y Bird (2012).

⁶⁴ Véase Bonet, Pérez y Ricciulli (2017).

⁶⁵ En esta sección se tiene en cuenta el gasto directamente realizado por los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Las cifras presentadas en esta sección y la sección relativa a los ingresos corresponden a montos brutos y no distinguen las transferencias entre niveles de gobierno. Por otra parte, se excluyen los gastos realizados por empresas de propiedad de entes gubernamentales.

CUADRO 3.42 - Colombia: ejecución del gasto del gobierno general (gobierno federal, gobiernos departamentales y municipales), 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL ^b	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional central	59,1	16,6
Gobiernos departamentales	18,1	5,1
Gobiernos municipales	22,8	6,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINHACIENDA).

^a Se utilizan los datos de las operaciones efectivas de caja elaborados y presentados por el DNP, que pueden diferir de las cifras presentadas por las entidades territoriales en el Formato Único Territorial (FUT). Se excluyen las amortizaciones de la deuda para todos los niveles de gobierno. Los gastos comprenden transferencias. El Distrito Capital se incluye entre los gobiernos departamentales.

^b En esta ficha, el gobierno general se define como la suma del gobierno nacional central, los gobiernos departamentales, incluido el Distrito Capital, y los gobiernos municipales.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

De acuerdo con la clasificación contable pública nacional, que considera algunos gastos sociales como inversión, los gobiernos subnacionales ejecutan el 65% de la inversión pública (el 33% corresponde a las municipalidades y el 32% a los departamentos). Tras la reclasificación del gasto social, el gasto corriente representa casi el 74% del gasto departamental total y el 77% a nivel municipal (véase el cuadro 3.43).⁶⁶

CUADRO 3.43 - Colombia: distribución del gasto entre los niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO NACIONAL		DEPARTAMENTOS		MUNICIPIOS	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Servicios personales	11,2	2,1	5,5	0,3	7,4	0,5
Transferencias	61,2	11,3	8,2	0,4	2,9	0,2
Intereses	13,8	2,5	0,8	0,0	0,9	0,1
Otros gastos	3,8	0,7	59,4	3,0	65,3	4,2
Gastos de capital	10,0	1,8	26,1	1,3	23,5	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINHACIENDA).

^a Los departamentos incluyen al Distrito Capital. En el caso del gobierno nacional, las transferencias incluyen las transferencias a los gobiernos subnacionales, la seguridad social y otras. En el caso de los gobiernos departamentales y municipales, la categoría "Otros gastos" incluye los gastos generales corrientes y los gastos de capital que no corresponden a la inversión física.

66 En esta ficha se consideran exclusivamente los gastos de formación bruta de capital. De acuerdo con la norma contable vigente en Colombia, los gastos de capital departamentales y municipales incluyen gastos de "inversión social". Este concepto se refiere al pago de salarios, prestaciones y subsidios en los sectores sociales y, por ende, es más amplio que el concepto tradicional de gasto de capital. Para facilitar la comparación de los datos de Colombia, se han excluido los gastos de inversión social. La inclusión de los gastos de inversión social conduce a: i) tratar como proyectos de inversión operaciones que no incrementan la capacidad de provisión de tales operaciones; ii) disminuir la utilidad de las herramientas y la metodología para clasificar gastos operativos como inversión, anulando la posibilidad de tener datos sobre retrasos y sobrecostos de los proyectos, dado que se incorporan asuntos recurrentes en la lógica de proyectos; y iii) incrementar la carga administrativa de análisis de proyectos de inversión, dado que solo una fracción de estos lo son en sentido estricto.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?⁶⁷

Las funciones de salud y educación suman poco más del 50% del gasto (véase el cuadro 3.44). Los municipios son los entes encargados de los servicios de educación primaria y secundaria y la gestión del régimen subsidiado de salud. No obstante, existen mecanismos de certificación mediante los cuales estas funciones pasan a ser departamentales en los municipios con capacidades limitadas.

CUADRO 3.44 - Colombia: gasto de los gobiernos subnacionales y el gobierno central por funciones, 2019 (en porcentajes del gasto total)

	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS SUBNACIONALES
Administración pública general	5,7	11,7
Defensa	8,8	0,0
Orden público y seguridad	15,0	1,7
Asuntos económicos	10,8	14,5
Protección del medio ambiente	2,3	2,9
Vivienda y espacio público	0,3	4,2
Salud	2,2	21,8
Actividades recreativas, cultura y deporte	0,7	6,6
Educación	7,9	28,6
Protección social	23,8	7,5
Servicio de la deuda pública	22,5	0,7

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Alrededor del 58% de los recursos del SGP se destina a la educación, seguida por el sector de la salud con el 25%.⁶⁸ La Ley N.º 1.176 de 2007 establece que el 11,6% del SGP puede utilizarse para propósitos generales (Colombia, 2007), un límite superior disponible para los municipios de categoría 4, 5 y 6. En general, las transferencias del SGR deben utilizarse en proyectos de infraestructura. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley N.º 2.056 de 2020, que define las reglas generales para los proyectos de inversión, “se financiarán proyectos de inversión en sus diferentes etapas, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización” (Colombia, 2020a).

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Colombia?

En el contexto de América Latina y el Caribe, los gobiernos subnacionales de Colombia tienen una dependencia moderada de las transferencias. Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales representan el 38% del total (véase el cuadro 3.45).⁶⁹ Las

⁶⁷ Véase el detalle de las funciones atribuidas a cada nivel de gobierno en el anexo A1.

⁶⁸ Véase la repartición del SGP por funciones y criterios en 2019 en el anexo A2.

⁶⁹ La categoría “ingresos propios” se refiere a los ingresos tributarios y no tributarios del año en curso, excluidas las variaciones en los recursos de balance.

transferencias representan el 47% de los ingresos departamentales, cifra que aumenta al 60% al excluir Bogotá. Las transferencias representan el 60% de los ingresos municipales, con gran variabilidad según su desarrollo económico.

CUADRO 3.45 - Colombia: ingresos propios de los tres niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	OTROS INGRESOS DE CAPITAL
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
Gobierno nacional	80,3	16,2	...	...	...
Gobiernos departamentales	10,5	2,1	0,1	2,0	0,5
Gobiernos municipales	9,3	1,9	0,2	3,1	0,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Nota: Para facilitar la comparación con otros países, Bogotá se considera dentro del grupo de gobiernos departamentales. La categoría "otros ingresos de capital" incluye algunas transferencias del nivel nacional, dividendos y transferencias de empresas públicas de las entidades territoriales y transferencias del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), entre otras.

^a El Distrito Capital se incluye entre los gobiernos departamentales. Los ingresos propios comprenden: ingresos tributarios y no tributarios, incluidos los ingresos con destinación específica, y otros ingresos propios de capital. Esta última categoría incluye, entre otras cosas, pagos de dividendos y transferencias por parte de empresas públicas departamentales y municipales. Las transferencias de capital incluyen las transferencias del nivel nacional, los ingresos por cofinanciamiento y las regalías. El concepto de transferencias de capital se basa en la clasificación contable de Colombia, que considera gasto de capital algunas transferencias para gasto social.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos subnacionales colombianos no pueden crear impuestos, pero inciden en su reglamentación.⁷⁰ Fundamentalmente, existen tres tipos de ingresos propios de los gobiernos subnacionales, a saber:

- Las "rentas cedidas", que son impuestos determinados por el gobierno de la nación recaudados por los gobiernos subnacionales y están destinados a una función o servicio específico.
- Las rentas propias, que son de libre disposición. Los gobiernos subnacionales pueden implementar tributos propios previa ley nacional de autorización o creación.
- Los dividendos y transferencias de empresas públicas. Son de libre disposición y se concentran en las ciudades principales, donde son significativos desde el punto de vista fiscal.

⁷⁰ La excepción a esta regla es el impuesto a la cerveza, del cual el Congreso de la República de Colombia define todos los elementos.

En general, los gobiernos departamentales recaudan impuestos indirectos al consumo. En contraste, la mayoría de los ingresos municipales procede de impuestos directos relacionados con la propiedad, aunque el impuesto de industria y comercio, que se carga a las ventas brutas, también es importante.

Los departamentos de Colombia recaudan 13 impuestos. La base, la tasa y el destino de la mayoría de ellos se definen a nivel central (véase el cuadro 3.46), a excepción del impuesto de registro y anotación, que representa menos del 10% de los ingresos totales y el 20% del cual está destinado al pago de deuda previsional.

CUADRO 3.46 - Colombia: destino de los principales impuestos recaudados por los departamentos

INGRESO	DESTINO ESPECÍFICO
Impuesto a los licores	Salud y deportes
Impuesto a la cerveza	Salud
Impuesto a los cigarrillos y al tabaco	Deportes
Impuesto a los vehículos automotores	Municipios
Estampillas	Diversos sectores, incluidos asistencia social, infraestructura y electrificación rural

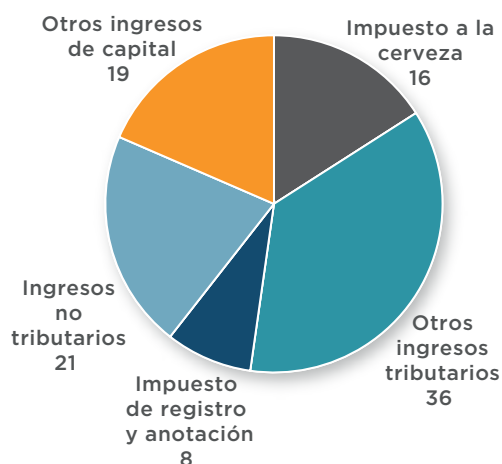
Fuente: Elaboración propia sobre la base de R. Bird, "Fiscal decentralization in Colombia: a work (still) in progress", *International Center for Public Policy Working Paper*, N.º 12-23, Atlanta, Georgia State University, 2012

El principal ingreso propio de los departamentos, a excepción de Bogotá, es el impuesto a la cerveza, que representa alrededor del 16% (DNP, 2020a).⁷¹ El principal ingreso propio de Bogotá es el impuesto de industria y comercio (30%), seguido del impuesto predial (25%) (véase el gráfico 3.18).

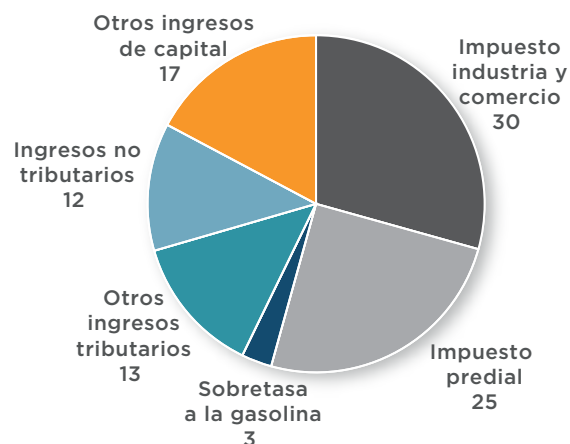
⁷¹ A los gobiernos departamentales les corresponden ocho puntos de la tasa total del 48% del impuesto (Contraloría General de la República de Colombia, 2010).

Gráfico 3.18 - Colombia: ingresos propios de los departamentos y de Bogotá, 2019 (en porcentajes)

A. Ingresos propios departamentales, excluida Bogotá (total del 6,8% del PIB)



B. Ingresos propios de Bogotá (total del 6,5% del PIB)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Existen 60 tributos municipales, de los cuales el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio son por lejos los más importantes. Estos dos tributos son de libre destinación, lo que da a los gobiernos municipales más flexibilidad en la asignación del gasto con respecto a los gobiernos departamentales.

CUADRO 3.47 - Colombia: impuestos predial y de industria y comercio (como porcentaje de los ingresos propios)

	IMPUESTO PREDIAL	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Bogotá	25,0	29,3
Resto de los municipios	23,6	23,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los concejos municipales pueden determinar las alícuotas del impuesto predial dentro de un rango determinado por el gobierno nacional.⁷² La recaudación del impuesto predial llega al 0,85% del PIB nacional, del cual el 60% se concentra en cinco municipios. Bogotá, por sí sola, recauda el 37% del impuesto predial del país. Entre los retos relacionados con este impuesto se destacan la falta de actualización catastral, el establecimiento de las alícuotas de los municipios muy por debajo del límite superior del rango nacional, el subregistro y la subestimación de propiedades.⁷³ Algunos municipios, entre los que se destacan Medellín y Cali, reciben también ingresos por transferencias de empresas públicas que proporcionan servicios como alumbrado o agua potable y alcantarillado.

⁷² El rango está entre el 1 por 1.000 y el 16 por 1.000 del valor catastral de la propiedad (Colombia, 1990).

⁷³ Véase un análisis de los desafíos del catastro colombiano en Sánchez y España (2014).

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN COLOMBIA?

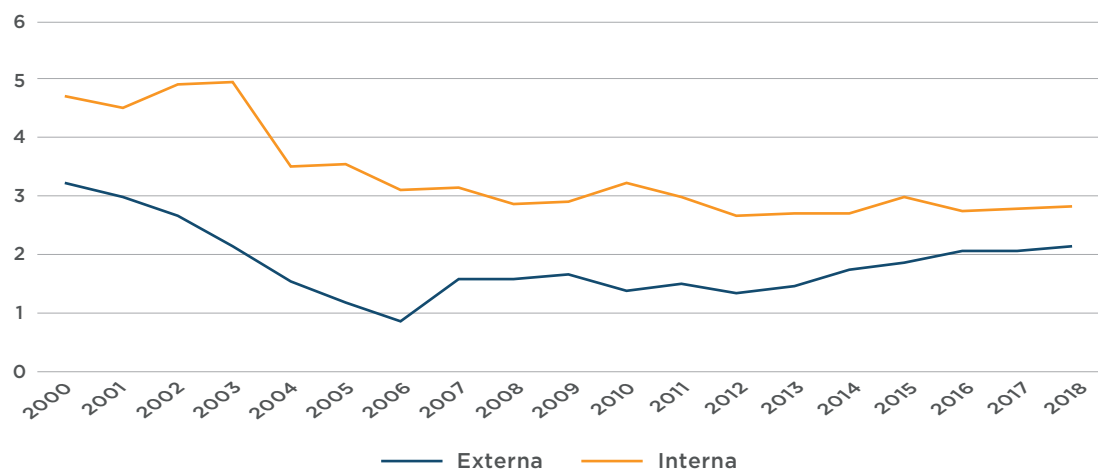
En Colombia existen fundamentalmente tres tipos de transferencias, a saber:

- Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP) (77%). Son transferencias mayormente condicionadas y se asignan sobre la base de criterios poblacionales y de necesidades insatisfechas.
- Sistema General de Regalías (SGR) (19%). Estas transferencias dependen de la recaudación de regalías por explotación de recursos no renovables (petroleros y mineros), por lo que su nivel varía con el precio de la materia prima en cuestión. Deben utilizarse para inversión. Su repartición se modificó por última vez en 2019 y su reglamentación queda pendiente.
- Sistema Nacional de Cofinanciación (4%). Estas transferencias constituyen un mecanismo de inversión complementario a los recursos propios y transferencias en sectores prioritarios.

¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los departamentos, los municipios y las empresas territoriales pueden contratar financiamiento interno y externo. La deuda total representó alrededor del 5% del PIB al cierre de 2018 (último año disponible), con una tendencia ligeramente creciente desde 2011 (véase el gráfico 3.19). La deuda subnacional todavía se encuentra lejos de su máximo histórico reciente del 5,7% del PIB, alcanzado en 1997, cuando estalló la crisis de la deuda subnacional.

GRÁFICO 3.19 - Colombia: deuda de los gobiernos subnacionales, 2000-2018^a (como proporción del PIB)

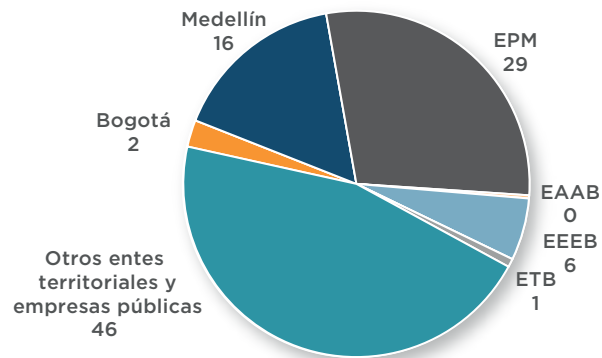


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINHACIENDA), "Deuda pública territorial % del PIB", 2018 [en línea] http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/oracle/webcenter/page/scopedMD/scf5c2e5f_7b99_48ae_bb32_effdcf7e553/Page9e9c096a_9645_46a3_bcb1_96012478bdfb.jsp.

^a Se incluye la deuda de gobiernos y entes descentralizados.

El 54% del volumen de la deuda, incluidas las empresas públicas, se concentra en Bogotá y Medellín. Medellín es el ente más endeudado, cuando se considera al municipio como un ente consolidado con Empresas Públicas de Medellín (EPM) (véase el gráfico 3.20).

GRÁFICO 3.20 - Colombia: deuda subnacional por tipo de deudor (departamentos, municipios, empresas territoriales), 2019^a (en porcentajes)

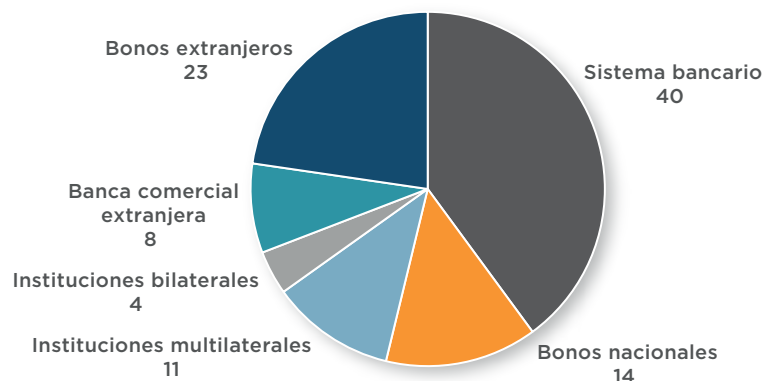


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco de la República (BRC).

^a EPM: Empresas Públicas de Medellín; EAAB: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; EEEB: Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá; ETB: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.

Los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de fuentes de financiamiento, que incluye los mercados de bonos nacional e internacional, los créditos bancarios y el acceso a crédito de las instituciones multilaterales y bilaterales para el desarrollo (véase el gráfico 3.21). La Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), que es el banco de desarrollo colombiano, comenzó a ofrecer préstamos directamente a los municipios y departamentos a finales de 2019. Anteriormente, FINDETER funcionaba como un banco de segundo piso, que financiaba instituciones financieras para que estas a su vez prestaran a los entes territoriales. Las concesiones y las asociaciones público-privadas se contratan a través del sistema de vigencias futuras y tienen que ser aprobadas por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINHACIENDA) cuando tengan una contrapartida del gobierno nacional.

GRÁFICO 3.21 - Colombia: deuda subnacional por tipo de acreedor, 2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco de la República (BRC).

¿CÓMO SE REGULA LA RESPONSABILIDAD FISCAL?

La Constitución regula la deuda de los gobiernos subnacionales, autorizándolos a contratar financiamiento (artículo 295), pero limitando dicho endeudamiento, que no podrá exceder su capacidad de pago (artículo 364). Tras la crisis de la deuda subnacional de fines de la década de 1990, en Colombia se promulgó una serie de leyes que regulan el marco de responsabilidad fiscal subnacional, que es uno de los más completos y exhaustivos de la región (véase el anexo A2).

El cumplimiento del marco de responsabilidad fiscal es supervisado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del MINHACIENDA. Los indicadores monitoreados por este organismo no se publican. Por otra parte, la Contraloría General de la República determina la capacidad de gasto de cada ente para el ejercicio fiscal siguiente, sobre la base del indicador de gastos de funcionamiento sobre ingresos de libre disposición. Por último, el DNP calcula un índice de desempeño fiscal (IDF), que clasifica a los entes subnacionales en cinco categorías de desempeño fiscal. Los indicadores medidos por el DNP se basan en el autofinanciamiento del funcionamiento, la magnitud de la deuda, la dependencia de transferencias, la dependencia de recursos propios, la magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro. El índice se resume en una variable que pondera los indicadores mediante una escala de 0 a 100 (véase el cuadro 3.48).

CUADRO 3.48 - Colombia. número de departamentos y municipios por rango del índice de desempeño fiscal, 2018

	DETERIORO (INFERIOR A 40)	RIESGO (IGUAL O SUPERIOR A 40 E INFERIOR A 60)	VULNERABLE (IGUAL O SUPERIOR A 60 E INFERIOR A 70)	SOSTENIBLE (IGUAL O SUPERIOR A 70 E INFERIOR A 80)	SOLVENTE (IGUAL O SUPERIOR A 80)
Departamentos	...	1	10	19	2
Municipios	5	98	535	394	69

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), "Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)" [en línea] <http://sisfut.dnp.gov.co/app/descargas/visor-excel> [fecha de consulta: 6 de junio de 2020].

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

La relación fiscal entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional es gestionada principalmente por cuatro entes, encargados de distintos aspectos de las relaciones fiscales:

- La Subdirección General Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP).⁷⁴ Es el principal organismo a cargo del proceso de descentralización,

⁷⁴ La Subdirección General Territorial del DNP se divide en las siguientes direcciones: Dirección del Sistema General de Regalías, Dirección de Vigilancia de las Regalías, Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional.

responsable de llevar a cabo acciones relacionadas con la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales y del sistema de regalías. Además, está a cargo de la política de catastro. También presta asesoramiento técnico al gobierno nacional y al Congreso sobre la adopción de políticas, leyes y criterios para mejorar la organización territorial, y lleva a cabo la evaluación y el monitoreo del proceso de descentralización.

- La Dirección General de Apoyo Fiscal del MINHACIENDA. Tiene el objetivo de promover el esfuerzo fiscal territorial y maneja la relación en materia de finanzas públicas. Asesora, presta asistencia y controla a las autoridades territoriales en cuestiones financieras, fiscales y de fortalecimiento territorial. Es responsable del monitoreo del cumplimiento del marco de disciplina fiscal subnacional.
- La Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior. Es la encargada de coordinar el proceso de descentralización política y administrativa mediante el fortalecimiento de la gobernabilidad territorial.
- El Departamento Administrativo de la Función Pública. Tiene la misión de mejorar el desempeño de los funcionarios públicos al servicio del Estado en todos los niveles, incluido el local.

A NIVEL SUBNACIONAL

Se destaca la Federación Colombiana de Municipios (FCM), una institución privada sin fines de lucro que cataliza el desarrollo territorial y el empoderamiento municipal. Busca generar conocimiento, innovación y oportunidades de desarrollo sostenible. A nivel departamental se destaca la Federación Nacional de Departamentos (FND), que funciona como ente articulador de los intereses de ese nivel de gobierno y foro de diálogo de los gobernadores departamentales.

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La Ley N.º 1.712 de 2014 regula el acceso a la información pública (Colombia, 2014). El DNP dispone de información de ejecución presupuestaria sobre todos los entes subnacionales. No obstante, persisten algunas áreas de oportunidad de mejora en cuanto a la información presentada, sobre todo en lo referente a la clasificación del gasto de capital, que no es comparable con estándares contables internacionales. El Banco de la República (BRC) y el MINHACIENDA publican información sobre la deuda pública a nivel agregado, pero esta no incluye los datos detallados de pasivos (financieros, no financieros, contingentes) de forma individualizada para los gobiernos subnacionales.

Ecuador

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Ecuador?

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Ecuador, 2008, pág. 8). En este sentido, el Estado “se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales” (Ecuador, 2008, pág. 126).⁷⁵

Ecuador tiene una población de poco más de 17 millones de habitantes en un área de 248.360 km². De acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el 15,9% de la población se concentra en Quito y el 15,6% en Guayaquil. La organización territorial del país comprende provincias, cantones y parroquias (véase el cuadro 3.49).

CUADRO 3.49 - Ecuador: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Provincias	24	729.610
Cantones	224	78.172
Parroquias	816	21.459

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
Nota: Tres de los 224 cantones no están delimitados.

A cada nivel territorial le corresponde un nivel de gobierno autónomo descentralizado.⁷⁶ La organización político-administrativa de Ecuador prevé cinco tipos de gobiernos autónomos descentralizados, a saber: consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales y juntas parroquiales rurales.⁷⁷ A estos se suman los regímenes especiales: circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y

⁷⁵ “Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales” (Ecuador, 2008, pág. 126).

⁷⁶ Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador (Ecuador, 2008), ratificado en el art. 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador, 2010a).

⁷⁷ De acuerdo con los artículos 14, 17, 20 y 24 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, “la región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal”, de acuerdo con la normativa (Ecuador, 2010a, pág. 11). “Las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan. [...] Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación. [...] Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano” (Ecuador, 2010a, págs. 13 y 14).

montubias (comunidad rural) y distritos metropolitanos autónomos.⁷⁸ De acuerdo con la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Según el art. 73 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, “los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno [...] establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales” (Ecuador, 2010a, pág. 37).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN ECUADOR?

Las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados son elegidas de manera directa por los ciudadanos mediante sufragio universal, directo y secreto (véase el cuadro 3.50). La legislación establece que las elecciones de los tres niveles de gobierno (provincial, municipal y parroquial rural) se lleven a cabo cada cuatro años, aunque de manera no concurrente con la elección nacional. Todos los cargos se pueden reelegir por una vez de forma consecutiva. En 2018, el 7,2% de los alcaldes eran mujeres.

CUADRO 3.50 - Ecuador: categorización de los niveles de gobierno

NIVEL DE GOBIERNO	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Regional	Gobernador regional	Consejo regional
Provincial	Prefecto	Consejo provincial
Cantón	Alcalde	Consejo cantonal
Parroquia rural	Vocal más votado	Vocales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ecuador, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial, N.º 449, Quito, 20 de octubre de 2008.

—O ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas públicas intergubernamentales en Ecuador?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

Desde 2008, Ecuador tiene una nueva Constitución, que supuso grandes cambios en las relaciones fiscales intergubernamentales. Se destaca, en primer lugar, la definición jurídica de los niveles de gobierno autónomo descentralizado. Este cambio fue seguido por la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador, 2010a), en el que se aclaran las responsabilidades de gasto de los distintos niveles de gobierno y la consecuente modificación de las potestades tributarias. En la ley se reconoce la existencia de las regiones, pero no se exige su conformación, por lo que hasta el momento no se ha conformado ninguna. Estos hitos legislativos determinaron un cambio en el sistema de transferencias. Ecuador es uno de los pocos países de la región en los que se ha aprobado un cambio significativo reciente

⁷⁸ Montubio es el nombre que se le da al campesino de la costa ecuatoriana. Según el Censo de Población y Vivienda 2010, el 7,4% de la población se identifica como montubio.

en el sistema de transferencias. En efecto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización toma la distribución de las transferencias enviadas a los entes subnacionales hasta 2010, las congela en ese nivel y a partir de ahí crea un sistema integrado por tres componentes: a) el modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos; b) las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y c) la reforma de las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.⁷⁹ En el modelo de equidad territorial, se estableció una nueva fórmula de distribución de recursos en la que se contemplan “tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas [...]; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo” (Ecuador, 2010a, págs. 72 y 73), brindando mayor transparencia al reparto de recursos públicos entre los niveles de gobierno e intentando reducir las inequidades interterritoriales mediante transferencias crecientes con el paso del tiempo.

Cabe señalar que, en las transferencias para nuevas competencias, se estableció un sistema de igualación en el que la comisión de costeo de competencias considerará los siguientes criterios:

- **a)** Estándares mínimos de prestación de bienes y servicios públicos de la nueva competencia y sus costos estándares relacionados.
- **b)** Estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir, si existieren.
- **c)** Cuantificación de la asignación del gasto actual que realiza el gobierno central por estas competencias, ajustado por criterios sectoriales y territoriales relacionados con cada competencia.
- **d)** Determinación del monto de la transferencia (Ecuador, 2010a, págs. 75 y 76).

SITUACIÓN ACTUAL

Tras los cambios descritos, las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados crecieron drásticamente, hasta llegar a representar alrededor del 70% de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados. Por otra parte, las variaciones de los precios del petróleo inducen a la volatilidad de los balances fiscales de los gobiernos locales, en particular en la región amazónica (Dávila, Villares y Placencia, 2018). De acuerdo con estudios recientes, la débil capacidad de autogestión en la generación de recursos propios limita el accionar de estas entidades para convertirse en unidades institucionales descentralizadas (Pérez, 2017). En 2019, los gastos y los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador tuvieron un peso del 5,03% y el

⁷⁹ Antes de la reforma, el sistema era más fragmentado y estaba conformado principalmente por: la Ley de Distribución del 15% a Gobiernos Seccionales, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) (desarrollo social), el Fondo de Desarrollo Provincial (FODEPRO), distintas participaciones con destino específico a determinados municipios (por ejemplo, Manabí) y provincias (por ejemplo, Guayas), así como distintos sistemas de compensación, entre los que se destacan los petroleros (Ley de Creación de Rentas Sustitutivas para Provincias [Ley N.º 40] y Ley del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica [Ley N.º 122]).

4,96% del PIB, respectivamente, por lo que el resultado global fue un déficit del 0,1% del PIB. Según los últimos datos disponibles sobre la deuda de los gobiernos autónomos descentralizados, que corresponden a 2016, esta fue del 2,1% del PIB.

TENDENCIAS RECIENTES

Los cambios recientes al marco de transferencias redundaron en mayores recursos para los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que los municipios destinan una gran cantidad de recursos a obras comunales, urbanización y ornato, calles, canalización e higiene, y agua potable. Esto se debe fundamentalmente a que reciben mayores recursos del Presupuesto General del Estado (PGE). Por otra parte, los Consejos Provinciales destinan el gasto de inversión a la construcción de carreteras y caminos vecinales (Pérez, 2017).

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto de los gobiernos autónomos descentralizados es del 5,0% del PIB, equivalente al 15,2% del gasto a nivel del gobierno general (véase el cuadro 3.51).

CUADRO 3.51 - Ecuador: gasto público de los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno central, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL
Gobierno central	28,0	84,8
Gobiernos autónomos descentralizados	5,0	15,2
Total	33,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central del Ecuador (BCE); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores", 2021 [en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e, y *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago, 2021b.

^a Cifras no consolidadas. De acuerdo con CEPAL (2021b), a mediados de 2020 se anunció una serie de correcciones de las estadísticas fiscales de Ecuador. Entre ellas, se destaca la inclusión de una serie de entidades adicionales en la consolidación de las operaciones de gobierno del gobierno central, la más importante de las cuales es la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD). En efecto, los ingresos y los gastos del gobierno central aumentaron considerablemente a partir de 2019.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos autónomos descentralizados destinan el 37,2% de su gasto a la formación bruta de capital fijo, una cifra superior a la que destina el gobierno central, cuyo gasto en este rubro asciende al 7,1% del gasto total. Por otra parte, el 14,6% del gasto de los gobiernos autónomos descentralizados se destina a sueldos, una cifra similar a la registrada en el gobierno central, en cuyo caso asciende al 30,9%. Por último, el 4,1% del gasto de los gobiernos autónomos descentralizados se destina a la compra de bienes y servicios, el 39,4% a otros gastos de capital, el 3,5% al pago de intereses de la deuda y el restante 1,2% corresponde a transferencias corrientes (véase el cuadro 3.52).

CUADRO 3.52 - Ecuador: gasto público de los gobiernos autónomos descentralizados y del gobierno central según la clasificación económica, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS		GOBIERNO CENTRAL	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total
Sueldos	0,7	14,6	8,7	30,9
Compra de bienes y servicios	0,2	4,1	2,1	7,6
Intereses	0,2	3,5	3,1	10,9
Transferencias	0,1	1,2	2,1	7,3
Otros gastos corrientes ^b	0,0	0,8	6,9	24,5
Formación bruta de capital fijo	1,9	37,2	2,0	7,1
Otros gastos de capital	2,0	39,4	3,2	11,6
Total	5,0	100,0	28,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Economía y Finanzas.

Nota: Cifras no consolidadas.

^a Se utiliza la clasificación contable nacional, por lo que la formación bruta de capital puede estar sobreestimada.

^b En el sector público no financiero (SPNF) el ajuste de la Tesorería de la Nación se incluyó en otros gastos corrientes.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?⁸⁰

El gobierno central está a cargo de las funciones relacionadas con la defensa nacional y la protección interna, las relaciones internacionales, las políticas económicas, la educación, la seguridad social, la vivienda, el medio ambiente y los sectores estratégicos, entre otros. Los gobiernos provinciales tienen responsabilidades asociadas con el desarrollo regional, la gestión de cuencas hidrográficas, la infraestructura vial y el fomento de actividades productivas y la seguridad alimentaria. Las principales funciones municipales están relacionadas con la vialidad urbana, el control sobre el uso y la ocupación del suelo, la prestación de servicios públicos de agua, saneamiento, residuos sólidos, tránsito y transporte, y los servicios relacionados con incendios (véase la distribución de competencias que establece la Constitución en el anexo A2).

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales?

Los ingresos totales de los gobiernos autónomos descentralizados ascienden al 5,0% del PIB. Esta cifra, sin consolidar, equivale al 17,8% de los ingresos del gobierno general (véase el cuadro 3.53).

El 71,8% de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados corresponde a transferencias; el 14,5%, a ingresos no tributarios y el 12,9%, a ingresos tributarios (véase el cuadro 3.54).

⁸⁰ Véanse las funciones atribuidas a cada nivel de gobierno en el anexo A2.

CUADRO 3.53 - Ecuador: ingresos públicos de los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno central, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL
Gobierno central	22,8	82,2
Gobiernos autónomos descentralizados	5,0	17,8
Total	27,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Banco Central del Ecuador (BCE); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores", 2021 [en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e, y Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago, 2021.

^a Cifras no consolidadas. De acuerdo con CEPAL (2021b), a mediados de 2020 se anunció una serie de correcciones de las estadísticas fiscales de Ecuador. Entre ellas, se destaca la inclusión de una serie de entidades adicionales en la consolidación de las operaciones de gobierno del gobierno central, la más importante de las cuales es la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD). En efecto, los ingresos y los gastos del gobierno central aumentaron considerablemente a partir de 2019.

CUADRO 3.54 - Ecuador: composición de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados, 2019 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los ingresos totales
Ingresos tributarios	0,6	12,9
Ingresos no tributarios	0,7	14,5
Ingresos de capital	0,0	0,8
Transferencias	3,6	71,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Economía y Finanzas.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

La recaudación tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados equivale al 0,6% del PIB o el 3,8% de los ingresos tributarios del gobierno general (véase el cuadro 3.55). Más de la mitad de los ingresos tributarios proviene de impuestos a la propiedad inmobiliaria y a bienes y servicios.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización concentra las facultades tributarias de los gobiernos autónomos descentralizados (capacidades y potestades tributarias) en los municipios (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). En este sentido, la ley regula la determinación de la base imponible y establece tasas fijas o bandas dentro de las cuales los gobiernos autónomos descentralizados pueden imponer los tributos.

CUADRO 3.55 - Ecuador: ingresos tributarios de los gobiernos autónomos descentralizados, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
Propiedad inmobiliaria	0,2	1,1
Otros impuestos recurrentes a la propiedad	0,1	0,7
Bienes y servicios	0,2	1,6
Otros impuestos	0,1	0,5
Total	0,6	3,8

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, París, 2020.

Entre los impuestos locales se destacan el impuesto predial urbano, los tributos vinculados a la actividad económica (a los activos fijos y patentes de funcionamiento) y la alcabala relacionada con la plusvalía que deben pagar las personas naturales o jurídicas por la utilidad generada en la compraventa de predios ubicados dentro de los límites provinciales y locales. El 1 por 1.000 adicional del impuesto de las alcabalas es recaudado por el nivel provincial. Cabe destacar el impuesto a los activos totales, cobrado únicamente por los municipios, que grava el patrimonio de las personas jurídicas y las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. El impuesto a las patentes comerciales también es de carácter municipal y grava las patentes para desarrollar actividades económicas. Entre los ingresos no tributarios municipales, se destacan las tasas por recolección de residuos, las contribuciones especiales de mejora por apertura de vías y la venta de servicios de agua potable y energía eléctrica. Los ingresos no tributarios provinciales están constituidos principalmente por los peajes que se cobran en la red vial provincial.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ECUADOR?

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que los gobiernos autónomos descentralizados participen del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del PGE según el nivel de gobierno (Ecuador, 2010a). Del monto total participable, el 67% se distribuye a municipios y distritos metropolitanos, el 27% a consejos provinciales, y el 6% restante a juntas parroquiales rurales (véase el cuadro 3.56).

CUADRO 3.56 - Ecuador: distribución de la participación de los ingresos generales del Estado por nivel de gobierno (en porcentajes)

NIVEL DE GOBIERNO	PORCENTAJE A DISTRIBUIR
Municipios y distritos metropolitanos	67
Consejos provinciales	27
Juntas parroquiales rurales	6

Fuente: Ecuador, "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización", *Registro Oficial*, N.º 303, suplemento, Quito, 19 de octubre de 2010.

El modelo de transferencias establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización está conformado por dos componentes. El componente A asegura que los gobiernos autónomos descentralizados reciban anualmente —como mínimo— la misma cantidad que les fue asignada en 2010, mientras que el componente B se distribuye de acuerdo con una fórmula que pondera el tamaño de la población, la densidad poblacional, las necesidades básicas insatisfechas, los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, el esfuerzo fiscal, el esfuerzo administrativo y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (véase el cuadro 3.57).

CUADRO 3.57 - Ecuador: distribución del componente B de las transferencias (en porcentajes del total)

	NIVELES DE GOBIERNO		
	Provincia	Cantón	Parroquias
Tamaño de la población	10	10	15
Densidad poblacional	14	13	15
Necesidades básicas insatisfechas	25	26	30
Mejoramiento de los niveles de vida	25	25	25
Esfuerzo fiscal	10	10	0
Esfuerzo administrativo	6	6	5
Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo	10	10	10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Consejo Nacional de Competencias (CNC), "Resolución N.º 003-CNC-2019", *Registro Oficial*, N.º 444, Quito, 12 de marzo de 2019.

Las transferencias de los componentes A y B financiarán hasta el 30% de los gastos permanentes y un mínimo del 70% de los gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Las transferencias provenientes de ingresos no permanentes financiarán egresos no permanentes (Ecuador, 2010a).

También se cuenta con transferencias para financiar el ejercicio de nuevas competencias traspasadas a los gobiernos autónomos descentralizados, a fin de asegurar que

estos puedan garantizar estándares mínimos de prestación de servicios. Asimismo, existen transferencias por la explotación de recursos no renovables, que tienen el objetivo de compensar a los territorios donde estos se extraen, y la afectación del patrimonio natural. Estas comprenden las rentas establecidas en la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, que asigna el 95% del impuesto de 1 dólar por barril de petróleo a los gobiernos autónomos descentralizados de la región amazónica; también se incluye la asignación del 5% de la facturación por venta de energía de varias centrales hidroeléctricas a las provincias en las que estas se ubican, establecida en la Ley N.º 47, que asigna recursos de las rentas generadas por la venta de energía eléctrica, así como las rentas contenidas en la Ley de Minería de 2009 asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados.

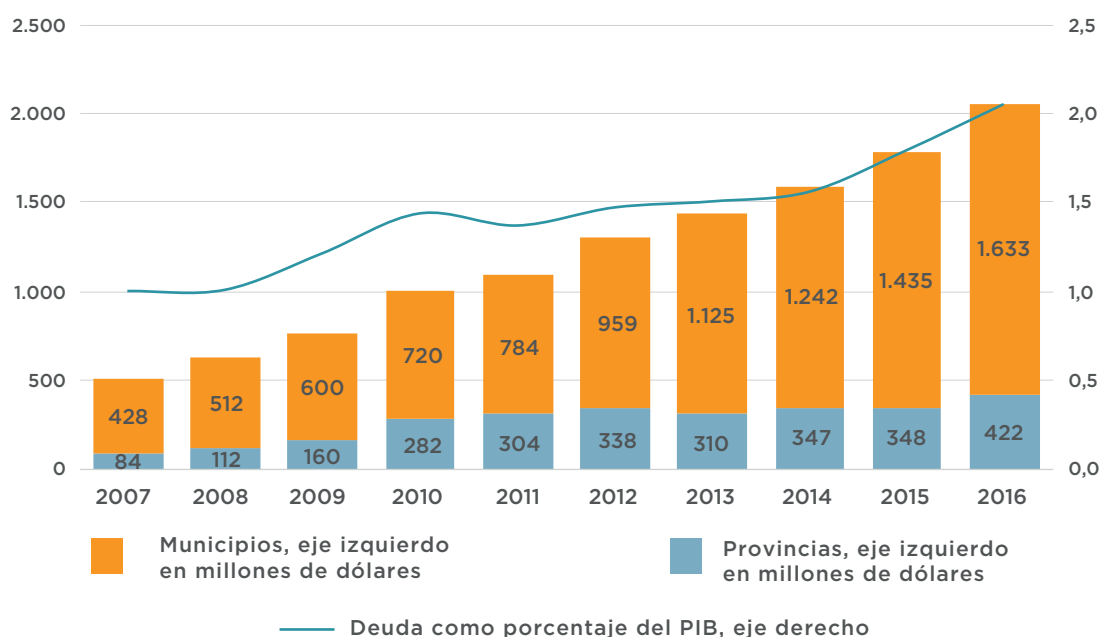
Con este modelo, la composición del monto total de transferencias ha ido cambiando en los últimos años. Hasta 2010, cerca del 93% de las transferencias correspondía a asignaciones basadas en 19 leyes que preasignaban ingresos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. A 2019, con la incorporación de los nuevos componentes, las transferencias se han ido desagregando de la siguiente manera:

- El 83,8% de las transferencias totales corresponde al modelo de equidad territorial, distribuido de este modo: el 66,2% para el componente A (igual a las transferencias de 2010) y el 33,8% para el componente B, que incluye los nuevos criterios de distribución.
- El 5,6% responde a las transferencias por el traspaso de nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
- El 10,6% restante se refiere a transferencias compensatorias a los territorios donde se llevan a cabo actividades extractivas (Díaz-Cassou, Carpizo y Viscarra, 2016; Muñoz, Pineda y Radics, 2017; Almeida y Burgos, 2016).

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los gobiernos autónomos descentralizados pueden endeudarse para financiar inversiones a mediano y largo plazo y contratar deuda con la banca multilateral. La deuda de los gobiernos subnacionales asciende al 2,1% del PIB, del cual el 79% corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el 21% restante a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) es el principal financiador de los gobiernos subnacionales. En 2007, el 59% de la deuda pública financiera de los gobiernos autónomos descentralizados correspondía a deuda externa, situación que se revirtió en 2016, cuando el BDE pasó a tener un peso del 58% en la deuda total de estos gobiernos. Según las últimas cifras disponibles (de 2016), el BDE detenta el 52% de la deuda de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el 78% de la deuda de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (véase el gráfico 3.22).

GRÁFICO 3.22 - Ecuador: evolución de la deuda de los gobiernos subnacionales, 2007-2016 (en millones de dólares y como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) y J. Díaz-Cassou, C. Carpizo y H. Viscarra, *Descentralización, finanzas subnacionales y equalización fiscal en Ecuador*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Ecuador, 2010b) señala que los recursos de endeudamiento solo pueden destinarse a egresos no permanentes, que en esencia se refieren a proyectos de inversión a mediano y largo plazo. También establece los siguientes límites numéricos:

- El saldo total de la deuda y otras obligaciones no puede superar el 200% de los ingresos totales excluido el financiamiento.
- El servicio de la deuda, incluidos la amortización y los intereses, no puede superar el 25% de los ingresos, sin incluir endeudamiento.

En caso de que los recursos de endeudamiento se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de residuos sólidos, estos límites podrán incrementarse al 300% y el 40%, respectivamente. En la misma disposición se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. Este marco está supervisado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

La Secretaría Nacional de Planificación está a cargo de la planificación nacional de forma integral, así como de todos los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).⁸¹ Entre los planes de la institución, se destaca el Plan Nacional de Descentralización, instrumento creado por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), que es un organismo cuyo sustento se encuentra en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Entre los objetivos de este plan cabe citar la descentralización de la gestión del Estado, entendida como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias — junto con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos— del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. Las relaciones fiscales también están normadas por la Subsecretaría de Relaciones Fiscales del Ministerio de Economía y Finanzas.

A NIVEL SUBNACIONAL

Se destacan la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), que articulan y representan los intereses de esos niveles de gobierno y proporcionan capacitación a sus miembros.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La Secretaría Nacional de Planificación cuenta con el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), que es la herramienta informática diseñada para captar la información requerida para el cálculo del índice de cumplimiento de metas (ICM) y para la asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados. El sistema debe ser alimentado por los gobiernos autónomos descentralizados, sin acceso abierto al público. Por otra parte, la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental publica anualmente informes que contienen los estados consolidados de ejecución presupuestaria de los gobiernos autónomos descentralizados. El BDE cuenta con un sistema de información detallada de las finanzas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados (SIMWeb), incluido el endeudamiento (también sin acceso al público). Se observan desafíos en cuanto a la disponibilidad de la información fiscal, relacionados principalmente con la actualización de los niveles de deuda de los gobiernos autónomos descentralizados por tipo y por acreedor y con la disponibilidad de cifras de ejecución presupuestaria detallada a nivel de cada gobierno autónomo descentralizado y desagregada por finalidad y función a nivel consolidado.

⁸¹ Véase [en línea] <https://www.planificacion.gob.ec/filosofia-institucional/#>.

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Perú?

Perú es el quinto país más poblado y el cuarto más grande de América Latina y el Caribe. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, este se organiza como una república unitaria, representativa y descentralizada (Perú, 1993b), y está conformado por 26 regiones y 1.874 municipios (véase el cuadro 3.58).

CUADRO 3.58 - Perú: organización subnacional^a

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: departamentos o regiones ^b	26	1.235.823
Municipal: municipalidades distritales y provinciales ^{c d}	1.874	17.145
Parroquias	816	21.459

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Censos", 2018 [en línea] [https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators](https://www.inei.gob.pe/estadisticas/censos/#:~:text=Los%20resultados%20revelaron%20que%20la,unidades%20agropecuarias%20a%20nivel%20nacional; Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, 2021 [en línea] <a href=), y Perú, "Constitución Política del Perú", 1993 [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf.

^a Si bien en la duodécima disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú se mencionan únicamente 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao y en el artículo 190 se dispone que el proceso de regionalización comienza en los actuales departamentos, en el artículo 198 se menciona que "la Capital de la República no integra ninguna región" y que "la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima" (Perú, 1993, pág. 49). En resumen, habría 24 departamentos, una provincia constitucional y la capital de la república (cuyo ámbito es la provincia de Lima), que no pertenece a ninguna región y tiene un régimen especial.

^b Incluye provincia de Lima, Región Lima y Provincia Constitucional del Callao.

^c Además de las municipalidades provinciales y distritales, existen las municipalidades de centros poblados, que son subdivisiones de las provincias y los distritos. Sus responsabilidades fiscales son mínimas. Entre 2005 y 2019, el número de centros poblados aumentó de 1.980 a 2.465.

^d Suma de municipalidades provinciales (196) y distritales (1.678).

La Municipalidad de Lima, donde se encuentra la capital del país, tiene atribuciones municipales y cuenta con potestades tributarias y de gasto que la equiparan con las otras regiones del país.⁸² En Lima Metropolitana, que además de la Municipalidad de Lima incluye la Provincia Constitucional del Callao, se concentra alrededor de un tercio de la población del país.⁸³

En Perú hay otras seis ciudades grandes⁸⁴ (más de 500.000 habitantes) y 35 mancomunidades municipales, cuyas funciones son delegadas por las municipalidades.⁸⁵ Existen también dos mancomunidades regionales. Las mancomunidades se encargan

⁸² La Municipalidad de Lima tiene un carácter especial, con jurisdicción en la provincia de Lima.

⁸³ Lima Metropolitana no comparte funciones. La existencia de dos administraciones en el mismo territorio urbano se ha señalado como un desafío para la provisión coordinada y eficiente de servicios públicos en el área metropolitana (Iguíñiz, 2012; Kaiser, 2012).

⁸⁴ Según los Censos Nacionales 2017, estas ciudades son: Arequipa, Huancayo, Trujillo, Chiclayo, Iquitos (Maynas) y Piura.

⁸⁵ La Ley N.º 29.029 de la Mancomunidad Municipal de 2007, y la Ley N.º 29.341 de 2009, que modifica la anterior, norman la creación de las mancomunidades y definen las responsabilidades y los derechos de los miembros (Perú, 2009).

de actividades cuyos beneficios trasciendan los límites territoriales de un gobierno subnacional, como por ejemplo la construcción o el mantenimiento de caminos vecinales e infraestructura de riego, la seguridad ciudadana, el desarrollo turístico, el saneamiento, la limpieza pública y la gestión ambiental.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27.972) establece los criterios para la creación de municipalidades, que debe ser autorizada por los concejos de las municipalidades distritales y provinciales (Perú, 2003). Entre 2015 y 2020 se crearon 33 municipalidades distritales, un número relativamente alto en relación con otros países. Según el número promedio de habitantes por municipio, Perú es uno de los países más atomizados de la región a nivel municipal. Esto obedece en parte al doble nivel de gobierno municipal, que redundo en la existencia de provincias con funciones de distrito y responsabilidades limitadas sobre un territorio más amplio (que incluye otros distritos) y distritos con funciones municipales sobre su territorio.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN PERÚ?

El mandato de los gobernadores departamentales y los alcaldes es concurrente y dura cuatro años. La reelección inmediata está prohibida desde las elecciones de 2018. Dado que el período presidencial dura cinco años, los ciclos electorales coinciden cada 20 años. Existen mecanismos para la revocación de mandato. En 2018, el 2,9% de las alcaldías estaba encabezado por mujeres.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Perú?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

Aunque tradicionalmente Perú ha sido un país centralista, la descentralización es uno de los principios rectores del Estado desde el retorno a la normalidad democrática en 2001 y se ha plasmado en la Constitución. El proceso de descentralización tuvo un fuerte impulso en el período de gobierno 2001-2006, a partir de la creación de gobiernos regionales popularmente electos como nivel de gobierno intermedio, sobre la estructura de funcionamiento de entidades desconcentradas en los departamentos del país, que eran la unidad administrativa anterior. A nivel central se creó un Consejo Nacional de Descentralización (CND) con rango ministerial, responsable de coordinar el proceso. En paralelo, el Congreso aprobó la ley del canon de 2001, que incrementó la participación de los gobiernos subnacionales en la renta fiscal proveniente de las industrias extractivas (minería, gas y petróleo, pesca, forestal e hidroenergética), justo antes del auge de los precios de las materias primas de la década de 2000. Esto redundó en un marcado crecimiento de las transferencias a aquellos gobiernos regionales y, principalmente, municipios en los que se desarrollan actividades extractivas, con asignación específica para gasto de inversión.

SITUACIÓN ACTUAL

En los primeros años del proceso de descentralización, las medidas se concentraron en la acreditación de funciones de gasto de los gobiernos regionales, a fin de verificar

que estuvieran preparados para cumplir con las funciones asignadas por ley. Al mismo tiempo, se propuso la conformación de macrorregiones basadas en la unión de departamentos existentes, pero en 2005 la población rechazó masivamente la propuesta mediante un referéndum. Este rechazo de uno de los principales pilares de la hoja de ruta de la descentralización significó un estancamiento del proceso.

Desde entonces, gran parte de la atención se ha concentrado en abordar las consecuencias no deseadas del proceso. En particular, se busca la manera de mejorar la gestión de los ingentes recursos por canon para departamentos y municipios asignados a inversión pública. Esto ha motivado una serie de iniciativas innovadoras, como el requisito de asignar los recursos de inversión pública subnacional mediante el presupuesto participativo, los programas de asistencia técnica subnacional en gestión de la inversión pública, la creación de un fondo concursable (Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, FONIPREL) para formular proyectos de inversión pública de calidad, así como un Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), con metas vinculadas a la mejora de la recaudación local, entre otras. En 2020, los municipios registraron ingresos y gastos totales equivalentes al 4,1% y el 3,7% del PIB, respectivamente, que determinan un superávit del 0,4%. Por otra parte, los departamentos registraron ingresos y gastos totales equivalentes en ambos casos al 5,2% del PIB que, de manera agregada, se traducen en un equilibrio presupuestario. Si bien la deuda financiera del sector subnacional alcanzó el 0,5% del PIB, cuando se computa el pasivo total, que incluye deudas de los gobiernos subnacionales con otras entidades públicas del gobierno central, el valor aumenta al 3,3% del PIB.

TENDENCIAS RECIENTES

Los desafíos actuales de la descentralización peruana incluyen el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales en la gestión de sus responsabilidades de gasto (particularmente vinculadas al gasto corriente en funciones como salud y educación); la mejora continua de las capacidades de gestión de la inversión pública en ambos niveles de gobierno; la mayor previsibilidad de los flujos de transferencias por recursos naturales mediante la creación de fondos de estabilización; la optimización de los mecanismos de igualación fiscal de los distintos sistemas de transferencias existentes; el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los ingresos propios municipales y la creación de fuentes de recursos propios regionales; la mayor capacidad de monitoreo oportuno del endeudamiento subnacional; y la mejora de la capacidad de coordinación de la agenda subnacional desde las entidades responsables del gobierno central.⁸⁶

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Perú?⁸⁷

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, los gobiernos subnacionales peruanos ejercieron el 37,8% del gasto del gobierno general, que equivale al 7,7% del PIB (véase el cuadro 3.59). En 2001, antes del proceso

⁸⁶ Véase un análisis de los desafíos de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en Blanco, Martínez Vázquez y Porras (2017), Contraloría General de la República del Perú (2014), Radics (2012), y Montoya Chomba (2019).

⁸⁷ En esta ficha se considera el gasto ejercido directamente por los tres niveles de gobierno, excluidos los organismos públicos autónomos y las empresas estatales.

de descentralización, estos valores eran el 25,5% del gasto del gobierno general y el 3,4% del PIB.

CUADRO 3.59 - Perú: ejecución del gasto del gobierno general (gobierno nacional, gobiernos departamentales y municipales), 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional central	62,2	12,6
Gobiernos departamentales	21,6	4,4
Gobiernos locales	16,2	3,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2019, 2019 [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_2019.pdf.
^a Se muestra el gasto primario, incluidas las transferencias. La categoría "gobiernos locales" incluye las municipalidades provinciales y distritales.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos subnacionales ejecutan poco más de la mitad de la inversión de los tres niveles de gobierno, que equivale a cerca del 2,5% del PIB (véase el cuadro 3.60). La mayor parte de los recursos subnacionales asignados a la inversión pública proviene del canon. Este rubro ha sido muy volátil: en 2001, los gobiernos subnacionales representaban el 28,5% de la inversión pública total (el 0,9% del PIB), cifra que alcanzó un máximo de dos tercios del total (alrededor del 4% del PIB) en 2010 y 2013, impulsada principalmente por los municipios, antes de disminuir a su valor actual. Si bien la descentralización de ingentes recursos del canon a nivel subnacional contribuyó a incrementar la inversión pública de los departamentos y los municipios, también ha redundado en inequidades territoriales, debido a que se asigna por origen del recurso, y baja calidad del gasto, incluido el manejo indebido de recursos (Contraloría General de la República del Perú, 2014).

CUADRO 3.60 - Perú: gasto de capital por nivel de gobierno, 2019^a (como porcentaje de la inversión y del PIB)

	PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno nacional	47,3	2,2
Gobiernos regionales	17,9	0,8
Gobiernos locales	34,8	1,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2019, 2019 [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_2019.pdf.
^a La categoría "gobiernos locales" incluye las municipalidades provinciales y distritales. La Municipalidad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao se consideran gobiernos regionales.

En 2019, el gasto corriente representó casi el 81% del gasto total departamental y poco más del 50% a nivel local (véase el cuadro 3.61). Esta discrepancia en términos relativos es en parte por diseño, ya que las funciones intensivas en personal (como

educación y salud) son provistas mayormente por los gobiernos regionales, pero también se debe a que los recursos del canon, que deben destinarse a gastos de inversión, se transfieren sobre todo a nivel local. Desde el comienzo del proceso de descentralización en 2001, el gasto corriente de los gobiernos subnacionales aumentó del 25% al 35% del gasto consolidado (del 3,4% al 5,2% del PIB), impulsado principalmente por los gobiernos regionales.

CUADRO 3.61 - Perú: distribución del gasto de los niveles de gobierno, 2010^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO NACIONAL		GOBIERNOS REGIONALES		GOBIERNOS LOCALES	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Gasto corriente	82,4	10,4	80,8	3,5	50,4	1,7
Personal y obligaciones sociales	32,2	4,0	56,9	2,5	11,3	0,4
Pensiones y otras prestaciones sociales	12,3	1,5	5,5	0,2	3,1	0,1
Bienes y servicios	29,5	3,7	15,4	0,7	34,4	1,1
Donaciones y transferencias	1,5	0,2	0,0	0,0	0,6	0,0
Otros gastos corrientes	7,0	0,9	3,0	0,1	0,9	0,0
Intereses y comisiones de deuda	10,4	1,3	0,1	0,0	0,2	0,0
Gasto de capital	17,6	2,2	19,2	0,8	49,6	1,6
Donaciones y transferencias	0,6	0,1	0,0	0,0	0,8	0,0
Adquisición de activos no financieros	15,8	2,0	19,2	0,8	48,7	1,6
Adquisición de activos financieros	0,5	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Otros gastos de capital	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), *Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2019*, 2019 [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/Cuenta_General_2019.pdf.

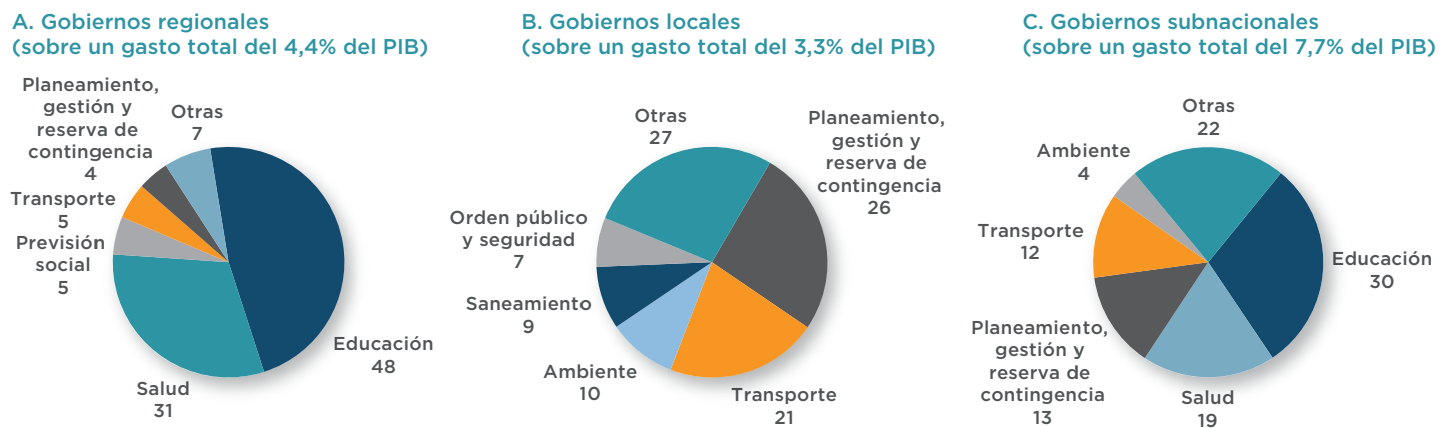
^a La categoría "gobiernos regionales" incluye la Municipalidad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. La categoría "gobiernos locales" comprende las municipalidades provinciales y distritales. El costo financiero de la deuda incluye intereses y otros costos financieros y excluye la amortización.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las dos funciones que más inciden en el gasto de los gobiernos subnacionales peruanos son la salud y la educación (véase el gráfico 3.23), que son competencias compartidas

entre los tres niveles de gobierno.⁸⁸ En el caso de los gobiernos regionales, estas dos funciones representan más de tres cuartas partes del presupuesto (que ascienden al 5,2% del PIB), pues las regiones son las encargadas de proveer el servicio, aunque con gran injerencia del gobierno central. En la práctica, esto ha llevado a que la descentralización a nivel regional se perciba mayormente como una desconcentración administrativa.⁸⁹ Por otra parte, si bien los gobiernos municipales cumplen funciones típicas del nivel local, como el saneamiento, ejecutan una proporción relativamente alta de la inversión pública. Un rasgo de Perú es que la programación de la inversión pública de los gobiernos regionales y locales debe hacerse mediante el presupuesto participativo, aunque su cumplimiento varía entre las entidades.

GRÁFICO 3.23 - Perú: gasto por funciones, 2019^a (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), *Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2019*, 2019 [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/cuenta_publ/Cuenta_General_2019.pdf, y Naciones Unidas, "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos*, serie M, N.º 84, Nueva York, 2001.

^a No se incluyen gastos de deuda. La función "Planeamiento y gestión" corresponde, en términos generales, a la función "Servicios públicos generales" de la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) de las Naciones Unidas (2001). La categoría "Otras" incluye las siguientes funciones: Orden público y seguridad, Justicia, Trabajo, Comercio, Turismo, Agropecuaria, Pesca, Energía, Minería, Industria, Comunicaciones, Ambiente, Vivienda y desarrollo urbano, Cultura y deporte, Protección social y Previsión social.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Perú?

Los gobiernos subnacionales de Perú se caracterizan por una gran dependencia de las transferencias. Los ingresos propios de las entidades subnacionales representan el 16% de sus ingresos totales. Los departamentos no cuentan con ingresos propios, excepto ciertas tasas y derechos de usuario, de manera que las transferencias representan el 98,8% de su presupuesto. Esta proporción se reduce al 63% en el caso de los municipios, en donde las transferencias representaron el 1,7% del PIB en 2019 (véase el cuadro 3.62).

⁸⁸ La legislación peruana contempla tres tipos de competencias: exclusivas, que son las que corresponden de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno; compartidas, que son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno y para las que, en principio, se deben precisar la función específica y la responsabilidad de cada nivel de gobierno; y delegables, que son las que un nivel de gobierno delega a otro distinto durante un período determinado (Perú, 2002).

⁸⁹ Al respecto, véanse Blanco, Martínez Vázquez y Porras (2017), y Ministerio de Educación del Perú (2013).

CUADRO 3.62 - Perú: ingresos de los tres niveles de gobierno, 2019 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB	
Gobierno central	93,9	17,2	...	...
Gobiernos regionales	0,6	0,1	3,7	0,4
Municipalidades	5,6	1,0	0,9	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), *Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2019*, 2019 [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_2019.pdf.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las facultades recaudatorias de los gobiernos subnacionales peruanos son limitadas. Los gobiernos regionales no recaudan impuestos y sus recursos propios provienen principalmente del cobro de derechos administrativos. Las municipalidades, que carecen de capacidad para definir tasas y bases tributarias (que se determinan a nivel central), pueden recaudar los siguientes impuestos (en orden de importancia): impuesto predial, alcabala (transferencia de propiedad), patrimonio automotor, apuestas, juegos y espectáculos públicos. A nivel municipal también son importantes las tasas y los derechos administrativos, como los derechos por servicios de serenazgo, limpieza y parques y jardines (véase el cuadro 3.63). La Municipalidad de Lima representa el 7,5% de todos los ingresos municipales, pues cuenta con una base tributaria y una capacidad de recaudación mayores con respecto a los otros municipios. A nivel institucional, cabe señalar la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT) como entidad semiautónoma de administración tributaria municipal, que se fundó en Lima en 1996. En la actualidad existen nueve SAT en varias de las principales ciudades del país.

CUADRO 3.63 - Perú: composición de los Ingresos propios de los gobiernos locales, 2019^a (en porcentajes)

	TODOS LOS GOBIERNOS LOCALES (EL 1% DEL PIB)	MUNICIPALIDAD DE LIMA (EL 0,07% DEL PIB)	GOBIERNOS LOCALES, EXCLUIDA LA MUNICIPALIDAD DE LIMA (EL 0,92% DEL PIB)
Impuestos a la propiedad inmueble	44,7	17,6	52,0
Otros impuestos	5,9	20,9	1,8
Serenazgo, limpieza, parques y jardines	22,2	7,5	26,1
Otros ingresos por prestación de servicios y derechos administrativos	11,9	1,9	14,6

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.63 (continuación)

Otros ingresos	15,4	52,1	5,5
----------------	------	------	-----

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), “Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)”, 2021 [base de datos en línea] https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504.

^a La categoría “Impuestos a la propiedad inmueble” se refiere al impuesto predial y la alcabala (transacción inmobiliaria). La categoría “Otros impuestos” incluye, principalmente, el impuesto a los automóviles. La categoría “Otros ingresos” comprende las siguientes categorías: Rentas de la propiedad, Multas y sanciones no tributarias, Aportes por regulación, Transferencias voluntarias distintas a donaciones, e Ingresos diversos.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN PERÚ?

El sistema de transferencias peruano es complejo. En particular, a partir del crecimiento de las transferencias por recursos naturales (canon), se fueron creando otras partidas para los gobiernos regionales y locales, en parte con la finalidad de compensar las distorsiones creadas por el canon. Las transferencias pueden clasificarse en tres grupos principales, a saber:⁹⁰

- **Recursos ordinarios para los gobiernos regionales y locales.** Se trata principalmente de transferencias condicionadas. En el caso de los gobiernos regionales, los recursos ordinarios incluyen transferencias para el pago de salarios de los sectores de educación y salud. Los recursos ordinarios también incluyen otros programas y transferencias específicas para los gastos corrientes y de capital de ambos niveles de gobierno (por ejemplo, el Fondo de Compensación Regional [FONCOR] para los gobiernos regionales) y programas sociales para los municipios. Su asignación obedece, al mismo tiempo, a dinámicas inerciales de necesidades de gasto y a negociaciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los gobiernos regionales (principalmente) y municipales (en menor medida). Incluyen también fondos concursables para gobiernos regionales y locales e incentivos para los municipios en función de mejoras en la gestión local.
- **Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).** El FONCOMUN es la principal transferencia municipal de libre disponibilidad. Asigna un monto mínimo por municipio y su reparto se basa en criterios redistributivos (mayor ponderación a población rural, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, indicadores de gestión). Se constituye principalmente por dos puntos del impuesto general a las ventas (IGV) (el impuesto al valor agregado de Perú) y del impuesto al rodaje y a embarcaciones de recreo.
- **Transferencias por recursos naturales y aduanas.** No se reparten a todos los gobiernos regionales y locales por igual, sino de acuerdo con el municipio y el departamento de origen de los recursos, asignándose mayoritariamente a los municipios. Incluyen diferentes tipos de canon y sobrecanon (minero, gasífero, pesquero, forestal, hídrico y petrolero), las regalías mineras y gasíferas y la participación en los ingresos aduaneros (véase el cuadro 3.64). Estas transferencias dependen del volumen de producción y los precios de las materias primas a las que están vinculadas y crecieron considerablemente durante el auge de los precios de las materias primas. Deben destinarse principalmente a la inversión pública

⁹⁰ Véase un panorama completo del sistema de transferencias peruano en Radics (2012).

productiva, lo que ayuda a explicar por qué alrededor de la mitad de la inversión pública en Perú se realiza a nivel subnacional.

CUADRO 3.64 - Perú: transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales, 2019 (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	GOBIERNOS LOCALES		GOBIERNOS REGIONALES		TODOS LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Recursos ordinarios	4,9	0,1	92,8	3,7	66,7	3,8
Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)	46,0	0,8	...	...	14,0	0,8
Canon y regalías	49,1	0,8	7,2	0,3	19,2	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)", 2021 [base de datos en línea] https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?⁹¹

Las regiones y las municipalidades pueden contratar financiamiento interno y externo sujeto al cumplimiento de las reglas fiscales del Decreto Legislativo N.º 1.275 de diciembre de 2016, que buscan controlar el saldo de deuda total y el gasto corriente (Perú, 2016). Al cierre de 2019, el volumen total de la deuda financiera representó más de 3.500 millones de soles (véase el cuadro 3.65), lo que equivale al 0,46% del PIB, y presenta una tendencia al alza desde 2004. La definición de deuda del marco regulatorio peruano es más amplia que la de otros países de la región que cuentan con reglas de responsabilidad fiscal subnacional, pues, además de la deuda financiera, el saldo de deuda total utilizado para determinar el cumplimiento incluye los pasivos con entidades públicas y proveedores y los pagos pendientes con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).⁹² La legislación peruana permite una amplia gama de instrumentos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales, que abarcan el financiamiento bancario, la emisión de bonos y, con el aval del gobierno nacional, los organismos internacionales. No obstante, en la práctica no se han desarrollado mercados de deuda y el MEF es el mayor acreedor de los gobiernos subnacionales a través de programas como Obras por Impuestos (OxI), mediante el cual el gobierno subnacional adquiere un compromiso de pago con el gobierno nacional, que paga a los contratistas de obra pública mediante transferencias asignadas al gobierno subnacional y en función del cumplimiento del contrato.

⁹¹ Esta sección se basa en los datos presentados en MEF (2020a).

⁹² En el caso de Colombia y México, las métricas de sostenibilidad fiscal solo incluyen la deuda financiera.

CUADRO 3.65 - Perú: deuda de los gobiernos subnacionales por acreedor, cierre de 2019^a (en miles de soles y porcentajes)

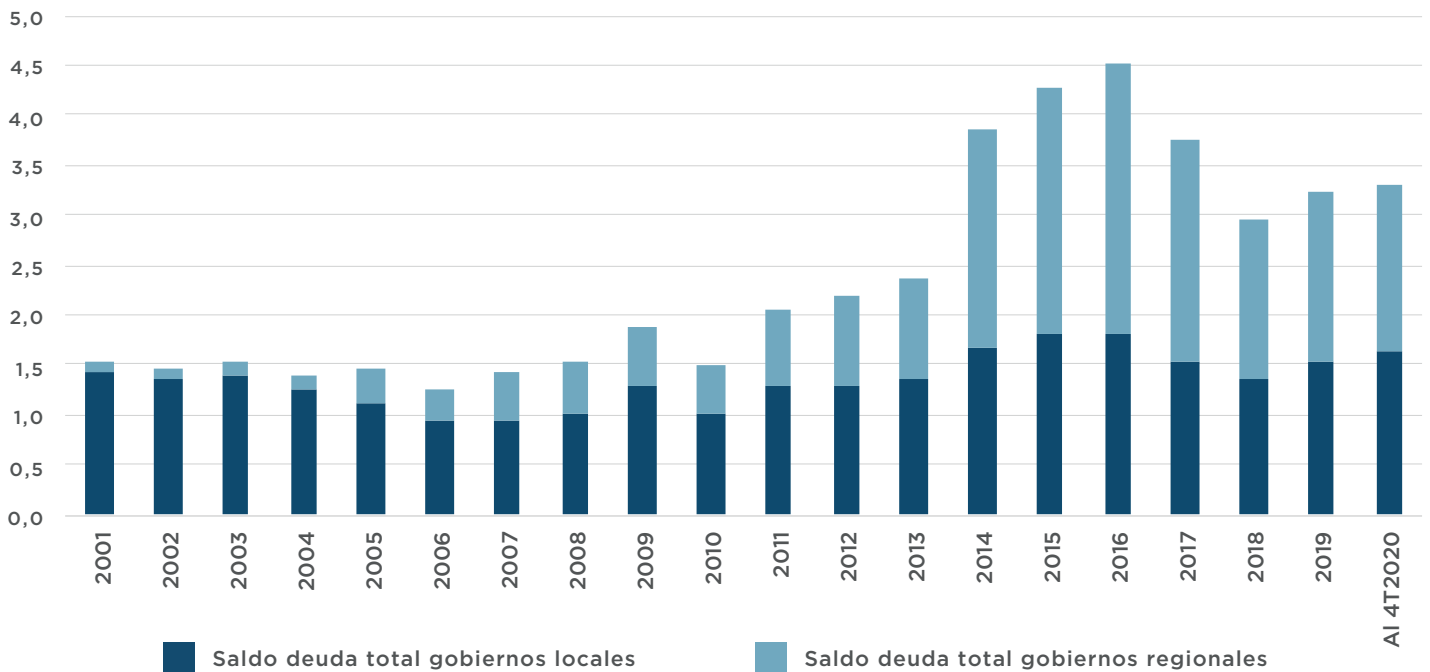
	MILES DE SOLES	PARTICIPACIÓN (EN PORCENTAJES)
Bancos multilaterales	83.309	2,3
Gobierno nacional	2.801.251	78,5
Banca privada nacional	684.289	19,2
Total	3.568.849	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)", 2021 [base de datos en línea] https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504.

^a Los bancos multilaterales son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. El gobierno nacional incluye al MEF y al Banco de la Nación (BN). La banca privada incluye financiamientos con los siguientes bancos: Banco de Crédito del Perú (BCP), Banco de Comercio, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Banco Internacional del Perú (INTERBANC), Scotiabank y Banco Pichincha.

Por otra parte, al considerar todos los pasivos no financieros del sistema subnacional peruano, se observa un aumento considerable de la deuda de los gobiernos regionales, que llevó a que los pasivos de los gobiernos subnacionales aumentaran de poco menos del 1,5% al 3,3% del PIB entre 2010 y 2020 (véase el gráfico 3.24).

GRÁFICO 3.24 - Perú: saldo de deuda total subnacional, 2001-2020^a (en porcentajes del PIB)



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

^a Hasta 2013, el saldo de deuda total se calculaba a partir de los pasivos reconocidos por los gobiernos subnacionales en sus estados de situación financiera. Tras la detección de omisiones y subregistros de pasivos, a partir de 2014, con la Ley N.º 30.099, se optó por incorporar la deuda exigible con las entidades del Estado informada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y la deuda real con el Sistema Privado de Pensiones (SPP) informada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El saldo de deuda total se define en el artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1.275.

¿CÓMO SE REGULA LA RESPONSABILIDAD FISCAL?

El Decreto Legislativo N.º 1.275 de diciembre de 2016 contiene la reglamentación que permite a los gobiernos subnacionales adquirir deuda. El decreto incluye dos reglas fiscales y tres niveles de incumplimiento (véase el cuadro 3.66).

CUADRO 3.66 - Perú: reglas fiscales subnacionales

REGLAS FISCALES	DEFINICIÓN DE CUMPLIMIENTO
Regla fiscal del saldo de deuda total ^a	<p>Se calcula la relación entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, o la relación entre el saldo de deuda total y tres veces el canon Obras por Impuestos (OxI) (el que resulte menor). El resultado no deberá ser superior al 100%.</p> $\frac{(\text{Saldo de la deuda total al cierre del año})}{(\text{Promedio de 4 años de los ingresos corrientes})} \leq 100$ $\frac{(\text{Saldo de la deuda total al cierre del año})}{3 \times \text{canon OxI}} \leq 100$
Regla fiscal de ahorro en cuenta corriente	<p>Se calcula la diferencia entre el ingreso corriente y el gasto corriente no financiero.^b El resultado no debe ser negativo.</p> $\text{Ingreso corriente} - \text{Gasto corriente no financiero} \geq 0$

Fuente: Perú, "Decreto Legislativo N.º 1.275", *El Peruano*, N.º 13.907, Lima, 23 de diciembre de 2016.

^a En el caso de las municipalidades que reciben algún tipo de canon o participación de aduanas, el denominador cambia al promedio de las regalías recibidas en los dos años anteriores y el monto presupuestado para el año en curso.

^b Según el Decreto Legislativo N.º 1.275, el gasto corriente no financiero incluye "pagos no recuperables como las remuneraciones, la compra de bienes y servicios, las transferencias y otros gastos de la misma índole" (Perú, 2016, pág. 607459).

En caso de incumplimiento grave o muy grave de las reglas fiscales (véase el cuadro 3.67), el gobierno subnacional no podrá concertar operaciones de endeudamiento a largo, mediano y corto plazo ni suscribir nuevos convenios en la modalidad OxI o la modalidad de asociaciones público-privadas cofinanciadas. Además, deberá emitir compromisos de ajuste fiscal.

CUADRO 3.67 - Perú: niveles de gravedad de incumplimiento de las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales

GRAVEDAD	DESCRIPCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO
Leve	Incumplimiento de la regla fiscal de ahorro en cuenta corriente.
	Incumplimiento de la regla fiscal del saldo de deuda total entre el 100% y el 110%.
Grave	Incumplimiento de la regla fiscal del saldo de deuda total superior al 110%.
	Incumplimientos leves por dos años consecutivos.
Muy grave	No envío de la información necesaria para el informe anual de evaluación de las reglas fiscales.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Decreto Supremo N.º 162-2017-EF", *El Peruano*, N.º 14.101, Lima, 7 de junio de 2017.

Se exceptúa del cumplimiento de las reglas fiscales a los gobiernos subnacionales que tengan dos calificaciones de riesgo crediticio de BBB+ o su equivalente. Al cierre de 2019, solo la Municipalidad de Lima tenía estas calificaciones; por lo tanto, estaba exceptuada del cumplimiento de las reglas (véase el cuadro 3.68).

CUADRO 3.68 - Perú: cumplimiento de las reglas fiscales de endeudamiento, cierre de 2019^a (en número de gobiernos regionales y locales)

	GOBIERNOS REGIONALES		GOBIERNOS LOCALES	
	Cumplimiento	Incumplimiento	Cumplimiento	Incumplimiento
Saldo total de deuda	24	2	1.760	113
Ahorro corriente	26	0	1.866	7

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Informe anual de evaluación de cumplimiento de reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales al 2019", junio de 2020 [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Informe_anual_Reglas_Fiscales_GR_GL2019.pdf.

^a La categoría "gobiernos regionales" incluye la Municipalidad de Lima, en cumplimiento de ambas métricas independientemente de su estatus de exención. La categoría "gobiernos locales" comprende las municipalidades distritales y provinciales.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

La relación fiscal entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional es gestionada principalmente por el MEF, en calidad de ente rector y supervisor de los asuntos fiscales del país en su conjunto. Dentro del MEF existen varias direcciones responsables de los distintos aspectos (Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, Dirección General de Política de Ingresos Públicos, Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal). En la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Secretaría de Descentralización es responsable de la relación política con los gobiernos subnacionales, incluidos los programas de fortalecimiento de capacidades. Tanto el MEF como la PCM también regulan la relación entre los gobiernos subnacionales y los ministerios sectoriales, entre los que se destacan los de educación y salud, que tienen una marcada influencia en la correspondiente prestación de servicios de los gobiernos regionales.

A NIVEL SUBNACIONAL

Se destaca la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), que agrupa a las municipalidades del país y tiene la misión de defender los intereses de los municipios, coadyuvar al proceso de descentralización, brindar asesoramiento técnico y legal y desarrollar las capacidades técnicas de ese nivel de gobierno. Se destaca también la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), que representa especialmente a las municipalidades rurales y tiene funciones similares. A nivel regional existe la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), que representa los intereses de ese nivel de gobierno ante el gobierno nacional.

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El gobierno central presenta y consolida la información fiscal de los gobiernos subnacionales a través del Portal de Transparencia y la Cuenta General de la República. Perú se destaca en la región por la completitud y la transparencia de la información fiscal subnacional: desde 2008 es posible acceder en línea a la ejecución presupuestaria de cada gobierno regional y municipio del país. La Cuenta General de la República consolida la deuda financiera y los pasivos no financieros de los entes subnacionales, de manera que Perú es uno de los pocos países de la región que presentan esta información. Entre las áreas de mejora, cabe mencionar el acceso a las bases de datos completas de la ejecución presupuestaria en archivos consolidados y la información de deuda, explicando su conversión a criterios contables internacionales, así como la generación de indicadores sobre gestión y eficiencia.

República Bolivariana de Venezuela

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en la República Bolivariana de Venezuela?

De acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el país es un Estado federal descentralizado que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, pág. 312.171).

Su territorio está integrado por “los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales, y los territorios federales” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, pág. 312.172). Además, el territorio se organiza en municipios, cuya división política territorial está regulada por su respectiva ley orgánica, que garantiza la autonomía y la descentralización político-administrativa (véase el cuadro 3.69).

CUADRO 3.69 - República Bolivariana de Venezuela: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Estados	23	1.239.826
Municipios	335	85.122

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El Área Metropolitana de Caracas conforma el Distrito Capital y es la sede de los poderes nacionales. Está compuesta por cinco municipios: Libertador, Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao.⁹³ El municipio de Libertador, en el que se fundó originalmente la ciudad de Caracas, es el más grande y el más poblado. Los otros cuatro municipios del Área Metropolitana de Caracas pertenecen al estado de Miranda. En el Distrito Capital se concentra el 38% de la población. El 90,4% de la población vive en zonas urbanas. La República Bolivariana de Venezuela tiene otras siete metrópolis regionales, a saber: Maracaibo, Valencia, Maracay, Ciudad Guayana, Barquisimeto, Barcelona-Puerto La Cruz y San Cristóbal.

Es posible crear territorios federales en determinadas áreas de los estados. Su vigencia queda supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva (República Bolivariana de Venezuela, 1999). Los municipios tienen la

⁹³ En los artículos 16 a 18 de la Constitución de 1999 se estableció la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, creando un gobierno municipal a dos niveles, con el fin de garantizar un desarrollo armónico e integral y coordinar los servicios públicos mancomunados en la ciudad de Caracas (República Bolivariana de Venezuela, 1999). La Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas establece la organización, el gobierno, la administración, la competencia y los recursos de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, que está compuesta por un órgano ejecutivo con un Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana y un órgano legislativo denominado Cabildo Metropolitano. Tanto el alcalde como los miembros del cabildo metropolitano son electos por un período de cuatro años (República Bolivariana de Venezuela, 2009a).

facultad de asociarse en mancomunidades o acordar entre sí, o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales. En la Constitución se plantea que “cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, pág. 312.182).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA?

El gobierno de los estados y los municipios está a cargo de un gobernador y un alcalde, respectivamente, elegidos cada cuatro años, con posibilidad de reelección por un período más. Los estados tienen a su vez una Asamblea Legislativa y los municipios una Cámara Municipal como órganos legislativos, cuyos miembros también se eligen cada cuatro años. En 2009, se aprobó una reforma constitucional en la que se estableció que el presidente, los gobernadores, los alcaldes y los diputados de la Asamblea Nacional podrán ser reelegidos de manera indefinida (República Bolivariana de Venezuela, 2009b).

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en la República Bolivariana de Venezuela?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

La Constitución de 1961 consagró al país como un estado federal. Los estados y los municipios eran las dos instancias de organización político-territorial fundamental del país y, por ende, de los gobiernos subnacionales. En esa Constitución se definió al situado constitucional como la principal y única transferencia específica intergubernamental. Su distribución era la siguiente: el 70% en proporción al tamaño de cada estado y municipio y el 30% restante en partes iguales (República Bolivariana de Venezuela, 1961). Entre 1988 y 1990, se reformó toda la estructura de la descentralización político-territorial mediante la aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, ambas en 1989. Con estos cambios, el situado constitucional se incrementó al 20% de los ingresos ordinarios, se creó el situado municipal y se introdujeron nuevos criterios de distribución que priorizaban el gasto en inversión pública (Knoop, 1994). Posteriormente, cuando en 1993 se estableció el IVA, se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Según este sistema, los gobiernos subnacionales recibían un 15% de los ingresos del IVA con la finalidad de destinarlo a proyectos de inversión (República Bolivariana de Venezuela, 2000). En 1996, se creó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos, mediante la cual se destinó un porcentaje de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de los hidrocarburos y la minería a los estados, una vez deducido el situado constitucional, para que, en ambos casos, los ingresos se destinaran a proyectos de inversión (República Bolivariana de Venezuela, 1996). El situado constitucional, el FIDES y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos han constituido las principales fuentes de ingresos de los estados y los municipios, a pesar de que estos últimos tenían facultades tributarias mucho más amplias. En ese sentido, estos mecanismos de transferencias

establecían una mayor participación de los estados según el porcentaje de los ingresos fiscales ordinarios del país, al pasar de un promedio ligeramente superior al 16% a casi el 30% en menos de diez años.

TENDENCIAS RECIENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

En 1999, se adoptó una nueva Constitución que define al país como federal descentralizado. La nueva Constitución preservó el concepto y la definición del situado constitucional, que destinaba el 20% de los ingresos ordinarios nacionales a los estados y los municipios. El 80% de esos recursos correspondía a los estados y el 20% a los municipios (República Bolivariana de Venezuela, 1999). Muchas de las normas establecidas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público se incorporaron en la nueva Constitución, incluidas las fuentes de ingresos adicionales provenientes de la transferencia de la administración y gestión de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas. La Constitución de 1999 también estableció el Consejo Federal de Gobierno, conformado por el presidente y el vicepresidente del país, los gobernadores de los estados y un alcalde por cada estado, así como por “representantes de la sociedad organizada”, que tiene como objetivo “la coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los Estados y Municipios” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, pág. 312.183). El Consejo Federal de Gobierno discute y aprueba anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial sobre la base de los desequilibrios regionales. El propósito del Fondo de Compensación Interterritorial consiste en “apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, pág. 312.183).

Entre 2006 y 2010, se aprobó un entramado legal que da soporte a un poder popular e incluye la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica de Contraloría Social, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, la Ley Orgánica de las Comunas y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Como consecuencia de la creación de las unidades territoriales denominadas “comunidades” como estructura de “gobiernos locales”, se han transferido a estas competencias y recursos a expensas de los estados y los municipios (Mascareño, 2017). De acuerdo con información del Ministerio del Poder Popular de Planificación, existen más de 2.000 comunas en el territorio nacional y se han constituido *de facto* como la unidad político-territorial primaria de la organización nacional. Además, en los últimos años se ha producido una disminución de las transferencias a los estados y los municipios, específicamente aquellas que proceden del situado constitucional, a la que se suma la eliminación del FIDES. La Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos también fue modificada en 2010, reduciéndose el porcentaje de esta transferencia del 30% al 25% del ingreso fiscal proveniente de la explotación de los hidrocarburos y la minería (República Bolivariana de Venezuela, 2010a). Por otra parte, en lugar de transferirse los recursos correspondientes directamente a los estados, según la concepción original, estos se canalizarían a través del Consejo Federal de Gobierno. Asimismo, se asignó una proporción mayoritaria

(50%) a las organizaciones destinadas al poder popular y las comunas.⁹⁴ Por último, de acuerdo con Abuelafia y Saboin (2020), la crisis económica de la República Bolivariana de Venezuela ha reducido considerablemente (en términos reales) los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales de los gobiernos subnacionales.⁹⁵

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en la República Bolivariana de Venezuela?

No se dispone de cifras oficiales actualizadas sobre las operaciones de los gobiernos subnacionales de la República Bolivariana de Venezuela. Algunas fuentes no oficiales sugieren que los ingresos de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) han disminuido en los últimos 20 años, dado que a finales de los años noventa equivalían a más del 25% de los ingresos nacionales, mientras en 2014 esta proporción se redujo a casi el 14% (Mascareño, 2017). Si bien no se encontró información fiscal que permita analizar el gasto por categoría económica o por funciones, en el cuadro 3.70 se detallan las principales responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales.

CUADRO 3.70 - República Bolivariana de Venezuela: principales responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales

ESTADOS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Organización de la policía y determinación de las ramas de este servicio. • Creación, reglamentación y organización de los servicios públicos estatales. • Ordenación territorial en su respectivo ámbito geográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico y social. • Servicios públicos domiciliarios. • Política de inquilinato. • Ordenación urbanística en su respectivo ámbito geográfico. • Vialidad urbana. • Espectáculos públicos. • Protección del medio ambiente. • Atención primaria de salud y atención a la primera infancia. • Servicio de agua potable, electricidad y gas. • Justicia de paz, prevención y policía municipal.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de República Bolivariana de Venezuela, "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", 1999 [en línea] http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

⁹⁴ El último presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y aprobado por la Asamblea Nacional fue el de 2015. Los presupuestos públicos de 2016 y 2017 fueron aprobados por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). No se tiene conocimiento de presupuestos presentados y aprobados por el TSJ a partir de 2018.

⁹⁵ Véase más información sobre la evolución macroeconómica y fiscal de la República Bolivariana de Venezuela en años recientes en Abuelafia y Saboin (2020).

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en la República Bolivariana de Venezuela?

Las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales —además del situado constitucional, el FIDES y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos— se detallan en el cuadro 3.71.

CUADRO 3.71 - República Bolivariana de Venezuela: potestades tributarias de los gobiernos subnacionales

ESTADOS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> Las procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales. Lo que les corresponda por concepto de situado constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Las procedentes de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios. Los impuestos sobre actividades económicas de industria y comercio. Los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, apuestas y plusvalías de las propiedades. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, y contribuciones de mejoras. El situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales. Las procedentes de multas y sanciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de República Bolivariana de Venezuela, "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", 1999 [en línea] http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA?

Según la Constitución, "el situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional" (República Bolivariana de Venezuela, 1999, pág. 312.181). De acuerdo con la norma constitucional, el 80% de estas asignaciones corresponde a los estados y el Distrito Capital y el 20% a los municipios. Los ingresos del Fondo de Compensación Interterritorial estarían conformados por los recursos otorgados por el poder ejecutivo nacional en cada ejercicio presupuestario anual y los recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos, que se canalizarían a través del Consejo Federal de Gobierno.

¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los entes regidos por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, entre los que se destacan los estados, los distritos y los municipios, no pueden celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional. Específicamente, los gobiernos subnacionales deben enviar la respectiva solicitud al poder ejecutivo nacional, previo acuerdo del respectivo consejo legislativo, cabildo o concejo municipal, para su aprobación por el presidente de la república en Consejo de

Ministros y su posterior presentación a la Asamblea Nacional (art. 79). “Los estados, distritos y municipios [...] no podrán realizar operaciones de crédito público externo, ni deuda en moneda extranjera, ni garantizar obligaciones de terceros” (art. 95) (República Bolivariana de Venezuela, 2012, pág. 392.366). No hay una ley específica que establezca límites o controles al endeudamiento.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, aprobada en 2010, otorga un mayor poder de decisión al poder ejecutivo nacional y en particular al presidente del país, sobre todo en materia de asignación de recursos y transferencia de competencias entre los gobiernos subnacionales y las organizaciones populares o comunas. Esta ley incluye todos los aspectos concernientes al Fondo de Compensación Interterritorial (República Bolivariana de Venezuela, 2010b). No se dispone de información sobre el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Para la elaboración de esta ficha, no se encontraron fuentes de información oficial consolidada de las estadísticas fiscales de los gobiernos subnacionales que permitan determinar el monto y el destino del gasto de los estados y los municipios, los ingresos totales y su composición, así como información sobre endeudamiento.



○ **México,
Centroamérica,
República Dominicana
y Haití**

A large white circular graphic element, partially visible on the right side of the page. It consists of a thick white arc that curves from the bottom right towards the center, overlapping the text area.

México

¿En qué consiste el sector público subnacional de México?

México, el segundo país más poblado y el tercero más grande de América Latina y el Caribe, es —junto con Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela— uno de los cuatro países federales de la región. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país es una república “representativa, democrática, laica y federal” (México, 2021a, pág. 50). Está conformado por 32 entidades federativas, incluida la Ciudad de México, y 2.470 municipios (véase el cuadro 3.72).

CUADRO 3.72 - México: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: entidades federativas o estados	32	3.937.938
Municipal: municipios ^a	2.470	51.018

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Censo de Población y Vivienda 2020”, 2021a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>, y “Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades”, 2021b [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/#>.

^a Incluye 2.454 municipios, según la última actualización del Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades (INEGI, 2021b), y 16 alcaldías de la Ciudad de México.

La zona metropolitana de la Ciudad de México, que incluye el Valle de México, es una de las más pobladas del mundo y tiene cerca de 21 millones de habitantes, que representan el 16% de la población del país repartida en 60 municipios. México tiene otros 42 municipios grandes (de más de 500.000 habitantes), la mayoría de los cuales forma parte de las 74 zonas metropolitanas para las cuales los estados pueden concursar y ejecutar proyectos de infraestructura.⁹⁶ Aunque la población de México es eminentemente urbana (el 78% del total), el 43% de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes y reúne apenas al 3,5% de la población total. Cada estado cuenta con sus propias leyes y procedimientos para crear y fusionar municipios. Entre 2010 y 2019, se crearon nueve municipios nuevos en todo el país.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN MÉXICO?

El mandato de los gobernadores de los estados dura seis años, sin posibilidad de reelección, y existe un mecanismo de revocación de mandato definido en la Constitución (México, 2021a). En 2007 se estableció una homologación gradual de los calendarios

⁹⁶ Los concursos y la ejecución de los proyectos se realizan a través del Fondo Metropolitano. También hay zonas metropolitanas definidas por los estados y municipios con la finalidad de distribuir servicios básicos, como el agua potable, que no siempre coinciden con las del Fondo Metropolitano.

electorales estatales y federales (que coincidan en fecha). Cada entidad federativa determina los períodos electorales y los métodos para elegir a los legisladores estatales.

El mandato de los alcaldes municipales dura tres años en todos los estados, a excepción de Veracruz, Nayarit e Hidalgo, donde dura cuatro. Está permitida la reelección por un período consecutivo. Al cierre de 2019, el 20% de los municipios era gobernado por mujeres. De acuerdo con los resultados de las elecciones de 2021, 7 de los 32 estados estarán gobernados por mujeres.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en México?⁹⁷

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

En 1978, por medio de la Ley de Coordinación Fiscal, se creó el pacto fiscal mediante el cual los estados otorgaron a la federación la potestad de recaudar la mayor parte de los tributos en su nombre a cambio de recibir un porcentaje de la recaudación federal participable sobre la base de su población y otros indicadores económicos. A finales de la década de 1990, se aprobaron nuevas regulaciones que permitieron que los gobiernos subnacionales contrataran deuda financiera (bancaria, bonos y asociaciones público-privadas). Esto llevó a que la deuda subnacional pasara de niveles insignificantes en 2001 a cerca del 2,5% del PIB en 2019.

SITUACIÓN ACTUAL

En los últimos 40 años, las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales se han caracterizado por la centralización de la recaudación a nivel federal, cuyos ingresos representan alrededor del 85% de los ingresos del sector público, y por la descentralización de las funciones de gasto a nivel subnacional. Estas representan cerca del 40% del total e incluyen, entre otros, servicios públicos esenciales como educación (todos los niveles), salud y seguridad pública y ciudadana, que son funciones concurrentes entre los estados y el gobierno federal.⁹⁸ En vista de ello, los gobiernos subnacionales mexicanos presentan un alto grado de dependencia de las transferencias.

TENDENCIAS RECIENTES

En la actualidad, las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales se encuentran en un proceso de reconducción. En 2016, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios instituyó un sistema de alertas para medir y monitorear el endeudamiento de los gobiernos subnacionales; estableció la fiscalización del uso de las aportaciones y las participaciones federales, convirtiendo a los funcionarios públicos subnacionales en sujetos obligados del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); y fortaleció la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) en los gobiernos subnacionales (México, 2018b). Con respecto

⁹⁷ Véase una valoración reciente del estado del federalismo fiscal en México en Díaz-Cayeros (2016), Hernández-Trillo (2018) y Mendoza Velázquez (2018).

⁹⁸ En el caso de la salud, se refiere al Seguro Popular, que inició un proceso de recentralización en 2019.

a la educación, en 2013 se creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), con el objetivo de dotar a los estados de los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente a las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. En lo que respecta al sector de la salud, en 2018 se modificó la Ley General de Salud y se sustituyó el Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), de manera que los estados dejarían de recibir los recursos de dicho sector, que en cambio serían administrados directamente por la federación. Por último, a partir de la presente administración se llevó a cabo una revisión de los fideicomisos y diversos fondos para limitar la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales y prevenir su uso discrecional.

—O ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en México?⁹⁹

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En conjunto, los gobiernos subnacionales realizan alrededor del 40% del gasto del sector público presupuestario (gobierno general). Esto equivale a alrededor del 10% del PIB (véase el cuadro 3.73). A su vez, el 81% del gasto subnacional corresponde al nivel estatal.

CUADRO 3.73 - México: ejecución del gasto del sector público presupuestario, promedio 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	PORCENTAJE DEL PIB
Resto del sector público presupuestario	60,4	16,0
Gobiernos estatales	37,0	9,8
Gobiernos municipales	2,6	0,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD).

^a Comprende el pago del principal de la deuda financiera de los gobiernos estatales y municipales. En el caso del nivel estatal, se presentan los gastos netos de transferencias federales y estatales a los municipios y se incluye a la Ciudad de México.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos subnacionales ejercen cerca del 30% de la inversión pública, cifra que aumenta a alrededor del 75% si se excluyen las empresas del gobierno federal (véase el cuadro 3.74). Se estima que los estados y los municipios concentran el 48% y el 19% de la nómina gubernamental, respectivamente.¹⁰⁰ Según cifras proporcionadas por los propios estados y municipios, los estados destinan el 4,0% de sus gastos a inversión,

⁹⁹ En esta ficha se utiliza la definición nacional del sector público.

¹⁰⁰ Estimación basada en el Censo Nacional de Gobierno Federal 2017 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 (véanse [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2017/> y <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>).

mientras en el caso de los municipios dicha cifra llega al 23,3% (véase el cuadro 3.75).¹⁰¹ No obstante, si se calcula el porcentaje de los egresos municipales que van a inversión utilizando los datos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en lugar de los captados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la inversión municipal disminuye al 18% de los gastos totales.

CUADRO 3.74 - México: gasto de inversión por nivel de gobierno, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
Sector público presupuestario	71,6	2,0
Estados	13,0	0,4
Municipios	15,4	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD).

CUADRO 3.75 - México: gasto de capital de los gobiernos subnacionales en contexto, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO		ESTADOS		MUNICIPIOS	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Servicios personales	22,0	5,0	21,6	2,0	36,8	0,7
Materiales y suministros	6,6	1,5	1,2	0,1	8,3	0,2
Servicios generales	19,1	4,4	4,3	0,4	18,3	0,3
Transferencias	29,7	6,8	63,5	5,9	10,1	0,2
Inversión	8,8	2,0	4,0	0,4	23,3	0,4
Otros egresos	1,8	0,4	0,0	0,0	0,2	0,0
Deuda pública	12,0	2,7	5,4	0,5	3,1	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD).

^a Los estados incluyen la Ciudad de México. Las transferencias del gobierno federal comprenden las transferencias a los gobiernos subnacionales, las entidades paraestatales y el resto de la población. Las transferencias de los gobiernos estatales incluyen las transferencias a los municipios, el sector paraestatal y la población. Las transferencias de los gobiernos municipales abarcan las transferencias al sector paraestatal y la población. Se excluyen las transferencias federales a los municipios que pasan por las arcas de los gobiernos estatales. Se incluyen principal e intereses.

¹⁰¹ El gasto corriente de los gobiernos subnacionales incluye las transferencias a organismos públicos descentralizados que también pueden ejecutar gasto de capital, por lo que este último estaría subestimado. No es posible calcular esta brecha debido a la gran heterogeneidad de los organismos públicos descentralizados a nivel estatal y, sobre todo, a los diferentes estándares contables dentro de los organismos públicos descentralizados, que clasifican partidas de gasto corriente como gasto de inversión.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?¹⁰²

Los estados tienen a su cargo las funciones de educación y salud, que se financian en gran parte mediante transferencias etiquetadas o condicionadas (aportaciones y otras transferencias).¹⁰³ Hasta 2015 existía mucha duplicidad entre las competencias del gobierno federal y las de los gobiernos estatales en el área de educación. Ese año se implementó el FONE, que logró la regularización de la planilla de docentes y redujo el problema de duplicidad de nómina. Otras funciones recurrentes son los servicios de seguridad pública, proporcionados por los tres niveles de gobierno, y de salud, también proporcionados por estados y municipios. Con respecto al gasto funcional de los municipios, para una muestra de capitales estatales, se destacan las funciones “vivienda y servicios a la comunidad”, que comprende principalmente la provisión de agua potable, el alumbrado público y la pavimentación de calles, y “seguridad pública”, que corresponde a las policías municipales (que atienden delitos menores) (véase el cuadro 3.76).¹⁰⁴

CUADRO 3.76 - México: gastos funcionales del gobierno federal, los estados y las capitales estatales, 2018^a (en porcentajes)

	GOBIERNO FEDERAL	ESTADOS	CAPITALES ESTATALES
	Porcentaje relativo	Porcentaje relativo	Porcentaje relativo
Educación	24,4	39,8	1,0
Salud	8,0	12,5	1,0
Seguridad y justicia	9,2	6,6	19,7
Vivienda y servicios a la comunidad	7,5	2,2	31,8
Coordinación de la política de gobierno	1,4	2,3	19,5
Otras	49,6	36,7	26,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las cuentas públicas estatales y municipales de 2018.

Nota: Las cuentas públicas estatales abarcan 30 estados (no se incluyen Tlaxcala y Quintana Roo, cuyos datos no estaban disponibles al momento de elaborar el cuadro). Las cuentas públicas municipales abarcan 22 de las 31 capitales estatales (no se incluyen Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Cuernavaca, Querétaro, Chetumal y Villahermosa, cuyas cuentas públicas no estaban disponibles al momento de realizar este trabajo).

^a Los estados incluyen la Ciudad de México. Las transferencias del gobierno federal comprenden las transferencias a los gobiernos subnacionales, las entidades paraestatales, y el resto de la población. Las transferencias de los gobiernos estatales incluyen las transferencias a los municipios, el sector paraestatal y la población. Las transferencias de los gobiernos municipales abarcan las transferencias al sector paraestatal y la población. Se excluyen las transferencias federales a los municipios que pasan por las arcas de los gobiernos estatales. Se incluyen principal e intereses.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en México?

Los gobiernos subnacionales de México se caracterizan por una gran dependencia de las transferencias. De forma consolidada, el 84% de los ingresos de los gobiernos subnacionales corresponde a transferencias (véase el cuadro 3.77). A nivel estatal, las

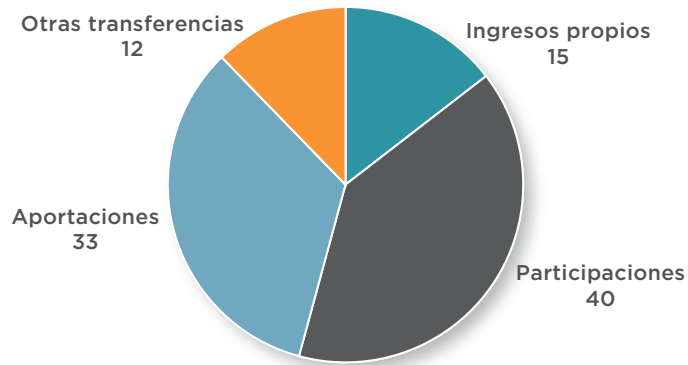
¹⁰² Véanse las funciones atribuidas a cada nivel de gobierno en el anexo A1.

¹⁰³ Las transferencias condicionadas representan el 45% de los egresos estatales y el 33% de los municipales.

¹⁰⁴ Se utilizan las capitales estatales, ya que la clasificación funcional solo está disponible en las cuentas públicas individuales de cada municipio, lo cual imposibilita la búsqueda expedita de la información.

transferencias representan alrededor del 85% de los ingresos de los estados, proporción que aumenta al 88% al excluir la Ciudad de México, única entidad con bases tributarias tanto de estado como de municipio (véase el gráfico 3.25). En el caso de los municipios, el 76% de los ingresos procede de las transferencias, con gran variabilidad según su desarrollo económico (véase el cuadro 3.78).

GRÁFICO 3.25 - México: ingresos de los estados, 2019^a (en porcentajes)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD).

^a Incluida la Ciudad de México. Transferencias brutas.

CUADRO 3.77 - México: ingresos propios de los tres niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		PARTICIPACIONES		APORTACIONES		OTRAS TRANSFERENCIAS	
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB		Porcentaje del PIB		Porcentaje del PIB	
Sector público presupuestario	92,5	22,2	..	..	..	..	..	..
Gobiernos estatales	5,5	1,3	3,6	3,1	1,1			
Gobiernos municipales	1,9	0,5	0,8	0,6	0,1			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y las cuentas públicas estatales.

^a En el caso de los estados, las transferencias federales incluyen las transferencias que son para municipios pero pasan por las arcas estatales.

CUADRO 3.78 - México: composición de los ingresos por nivel de gobierno subnacional, 2019^a (en porcentajes y como porcentaje del PIB)

	TODOS LOS ESTADOS		ESTADOS SIN CIUDAD DE MÉXICO		CIUDAD DE MÉXICO		MUNICIPIOS	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Ingresos propios	14,3	1,3	11,1	0,9	43,8	0,4	23,8	0,5
Impuestos	7,3	0,7	5,2	0,4	26,8	0,2	14,3	0,3
Cuotas y aportaciones de seguridad social	1,0	0,1	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuciones de mejoras	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Derechos	3,8	0,4	3,0	0,3	11,3	0,1	6,4	0,1
Productos	0,6	0,1	0,5	0,0	1,6	0,0	1,1	0,0
Aprovechamientos	1,6	0,1	1,3	0,1	4,1	0,0	1,9	0,0
Participaciones federales	39,0	3,6	38,6	3,2	42,7	0,4	39,6	0,8
Aportaciones federales	33,0	3,1	35,7	3,0	7,5	0,1	28,7	0,6
Transferencias por convenio	12,1	1,1	12,7	1,1	5,9	0,1	7,6	0,1
Otros ingresos	1,6	0,2	1,8	0,2	0,0	0,0	0,3	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y las cuentas públicas estatales.

Nota: Las diferencias con los cuadros anteriores se deben a discrepancias entre las fuentes utilizadas.

^a En el caso de los estados, se incluyen las transferencias federales que se remiten al nivel municipal.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los estados mexicanos pueden crear impuestos u otro tipo de ingresos a excepción de las facultades exclusivas otorgadas a la federación para recaudar impuestos sobre el comercio exterior, el aprovechamiento de recursos mineros y petroleros y las instituciones financieras. Asimismo, se prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o el comercio exterior. Fuera de eso, los gobiernos subnacionales tienen libertad para crear impuestos u otro tipo de ingresos.

Los estados pueden crear ingresos tributarios y no tributarios. El impuesto sobre la nómina, que grava los pagos por trabajo formal en relación de dependencia, es por lejos el principal ingreso estatal, pues representa alrededor del 70% de los ingresos tributarios, con una tasa que varía entre el 2% y el 3%.¹⁰⁵ Otros impuestos recaudan relativamente poco, entre ellos el impuesto al hospedaje o a la minería. Un tributo estatal con gran potencial recaudatorio que se ha desaprovechado es el impuesto a la propiedad de vehículos automotores, que se ha derogado en la mayoría de los estados y ha sido objeto de subsidios de hasta el 100%. Tampoco se aprovechan los impuestos ecológicos (que se cobran solo en siete estados), ni los impuestos cedulares (también legislados solo en

¹⁰⁵ Sobre la base de las leyes de ingresos aprobadas en los congresos estatales en 2019 y las cuentas públicas de 2018 de los 32 estados.

siete estados). Entre los ingresos no tributarios, los más importantes a nivel nacional son los dividendos que los estados de Chihuahua y Nuevo León perciben por parte de sus redes de carreteras estatales. A nivel municipal, el impuesto predial es por lejos el más importante, pues llega a representar casi la totalidad de los impuestos municipales en los municipios urbanos.¹⁰⁶ No obstante, representa el 0,2% del PIB a nivel nacional y el 50% del total está concentrado en apenas 31 municipios.¹⁰⁷ Entre los retos del impuesto predial se destacan la falta de actualización catastral y el bajo cumplimiento por parte de la población.¹⁰⁸

A diferencia de otros países, los derechos por alumbrado público y uso de agua no representan un ingreso importante para el erario municipal. Muchos municipios no alcanzan a cubrir los costos de provisión de estos servicios, lo que constituye un desafío para su sostenibilidad.¹⁰⁹

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN MÉXICO?

Las transferencias del gobierno federal son la principal fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales en México. Existen tres tipos de transferencias, a saber:¹¹⁰

- **Participaciones** (el 43% del total). Son transferencias esencialmente devolutivas de libre disponibilidad que surgen principalmente de la recaudación federal participable (RFP). El gobierno federal las reparte a los estados, y a través de estos a los municipios, principalmente de acuerdo con criterios de desempeño económico relacionados con la actividad económica (PIB) y los montos recaudados en cada entidad y municipio. En este sentido, las participaciones presentan cierta volatilidad y están correlacionadas con el ciclo económico. Estas transferencias, al igual que las aportaciones, se definen en la Ley de Coordinación Fiscal (México, 2018a). La legislación mexicana también establece un Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que se alimenta de excedentes de ingresos petroleros y compensa las reducciones cíclicas de las participaciones. En 2020, a raíz de la crisis causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los recursos del FEIEF permitieron cubrir la disminución de las participaciones y se dejó una reserva suficiente en caso de necesidad.
- **Aportaciones** (el 41% del total). Son transferencias condicionadas de carácter redistributivo que provienen, en su gran mayoría, de fondos generales. El gobierno federal transfiere recursos a los estados y municipios a fin de que

106 En el caso de los municipios rurales, el ingreso principal es el fundo legal, que en promedio representa el 5% de los ingresos totales. El fundo legal es una figura jurídica que data de la época colonial y se refiere a contribuciones hechas por campesinos adscritos a un ejido.

107 Excluida la Ciudad de México.

108 Véase una descripción de los retos de recaudación del impuesto predial en Unda (2017) y Pöschl (2015).

109 El tema de los adeudos por alumbrado público y derechos de agua se trata en Vázquez Ahued, Olivo y Urióstegui (2014) y Vázquez Ahued y otros (2015b).

110 Según la Cuenta Pública 2020 (México, 2020). Las características de las principales participaciones y aportaciones (que suman hasta el 90% de cada tipo de transferencia) se detallan en el anexo A2. No se incluyen las transferencias por convenio, pues sus características varían según el presupuesto federal de cada año.

financien actividades de educación, seguridad e infraestructura básica, entre otras necesidades sociales.¹¹¹ El principal criterio para otorgarlas es aumentar la equidad en la provisión de servicios públicos. Las fórmulas se basan en necesidades sectoriales y están vinculadas al desempeño sectorial.

- **Transferencias por convenio** (el 15% del total). Son transferencias discrecionales vinculadas a nivel programático en el presupuesto de egresos de la federación y otorgadas por secretarías del gobierno federal para que los gobiernos subnacionales implementen programas en diferentes áreas de gobierno. Cuando alcanzaron su máximo valor representaron el 34% de las transferencias totales. Abarcan una amplia gama de áreas, desde infraestructura hasta cultura y turismo, entre otras. Hay evidencia de que estas transferencias generan pereza fiscal e inducen al riesgo moral. La cuantía de las mismas se ha ido reduciendo desde 2019, sobre todo la de aquellas basadas en negociaciones políticas.¹¹²

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

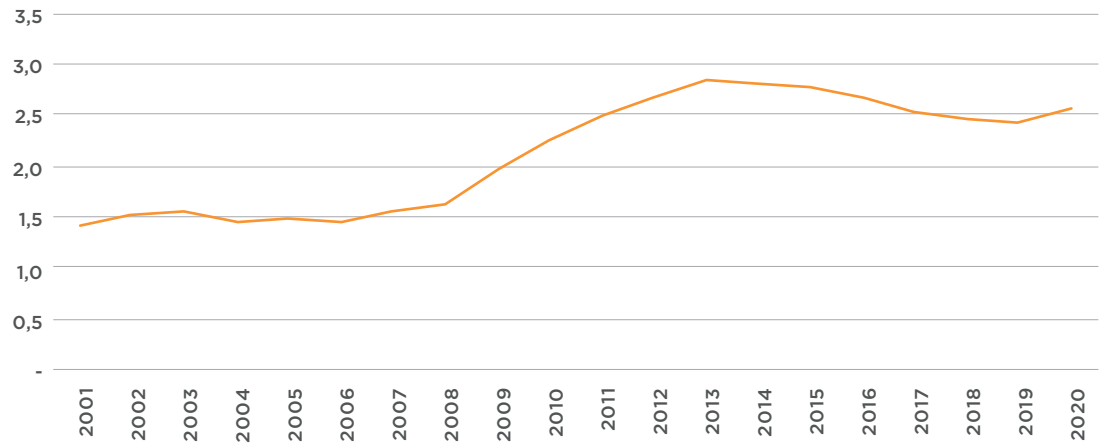
El mercado de deuda subnacional presenta tres particularidades: la prohibición expresa de contratar deuda externa, la fuerte presencia del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), que es el banco de desarrollo propiedad del gobierno nacional, y la pignoración de transferencias mediante fideicomisos para mitigar el riesgo de los emisores. Tanto las entidades federativas como los municipios y sus organismos públicos descentralizados pueden contratar deuda pública dentro del territorio y en moneda nacional. El saldo de la deuda subnacional representa alrededor del 2,5% del PIB. Entre 2007 y 2013, la deuda subnacional comenzó a crecer a cierto ritmo. Posteriormente, tras la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la deuda pública comenzó a disminuir en respuesta a la implementación de reglas más estrictas para la contratación de financiamientos y obligaciones (véase el gráfico 3.26).

Al cierre de 2020, casi el 86% del volumen de la deuda subnacional correspondía a los estados, los municipios y sus organismos, mientras que el resto correspondía al gobierno de la Ciudad de México. Seis estados concentraban el 57% de la deuda estatal y el 45% la deuda total, mientras que los municipios de los seis estados más poblados concentraban el 68% de la deuda municipal y el 4,4% de la deuda total. Otra particularidad es que la deuda de la Ciudad de México es la única que se contrata por conducto del gobierno federal. El mercado de financiamiento en México es fundamentalmente bancario, pues el 89% de la deuda corresponde a ese sector y, de este, el 35% corresponde a la banca de desarrollo (BANOBRAS) (véase el gráfico 3.27). Una de las particularidades del mercado de financiamiento subnacional mexicano es que el 84% de la deuda subnacional se encuentra respaldado con transferencias federales (participaciones y aportaciones) y el 10% con ingresos propios, mientras que el 6% es quirografario. Ocho entidades federativas, 33 municipios y 14 organismos establecieron asociaciones público-privadas en los sectores de alumbrado público, tratamiento de aguas residuales y rehabilitación y conservación del transporte público.

¹¹¹ Antes de 2015, la educación era un servicio provisto por los estados. En ese año se realizó una reforma que centraliza el pago de la nómina y la negociación salarial a nivel federal.

¹¹² Sobre las transferencias discrecionales, véanse un caso aplicado a Chiapas en OCDE (2013); Sovilla, Saragos y Morales (2018) y una perspectiva histórica en Cabrero (2008).

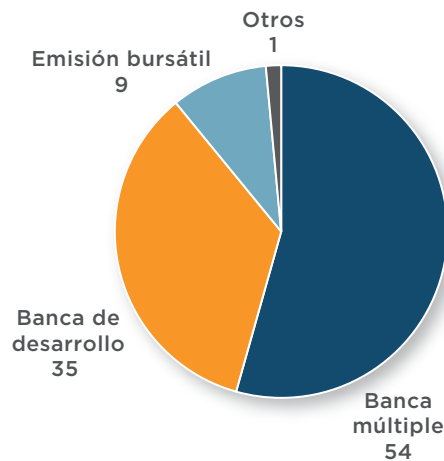
GRÁFICO 3.26 - México: endeudamiento subnacional, 2001-2020 (como porcentaje del PIB)



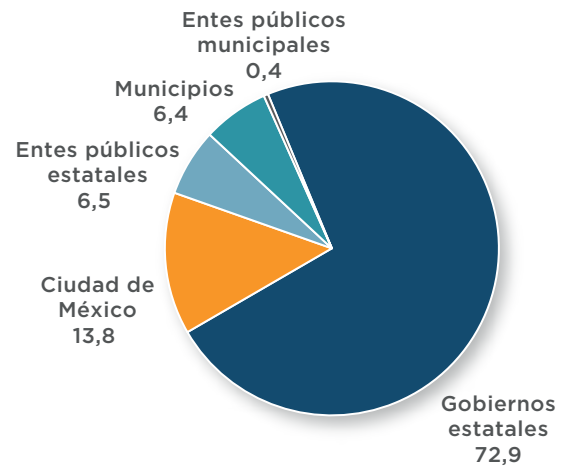
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

GRÁFICO 3.27 - México: características de la deuda subnacional, 2020 (en porcentajes)

A. Deuda subnacional por acreedor



B. Deuda subnacional por deudor



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

¿CÓMO SE REGULA LA RESPONSABILIDAD FISCAL?

Ante el crecimiento de la deuda subnacional, en 2017 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que contiene reglas de responsabilidad fiscal subnacional.¹¹³ Además de las reglas de responsabilidad hacendaria

¹¹³ El denominador común de todas las métricas son los ingresos de libre disposición, que constituyen la suma de las participaciones correspondientes al estado o municipio y los ingresos propios. Esta es la métrica elegida porque el mercado de deuda subnacional mexicano funciona principalmente mediante la pignoración de participaciones federales e ingresos propios. La definición mexicana de deuda pública incluye el financiamiento por medio de bancos y bonos, así como las obligaciones, término que se refiere a mecanismos alternativos como las asociaciones público-privadas.

en términos de planificación, gasto y ejecución, se implementó el Sistema de Alertas, que cuenta con tres indicadores para monitorear la sostenibilidad financiera de los entes subnacionales y determina su capacidad de endeudamiento en función de los resultados (véase el cuadro 3.79).

CUADRO 3.79 - México: parámetros de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2019 (número de estados en cada rango entre paréntesis)

ESTADOS	RANGO		
	Bajo	Medio	Alto
Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición	Inferior o igual al 100% (28)	Inferior o igual al 200% (4)	Superior al 200% (0)
Servicio de la deuda pública sobre ingresos de libre disposición	Inferior o igual al 7,5% (20)	Inferior o igual al 15% (11)	Superior al 15% (1)
Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales	Inferior o igual al 7,5% (27)	Inferior o igual al 12,5% (5)	Superior al 12,5% (0)

Fuente: México, "Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios", Ciudad de México, 30 de enero de 2018 [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf.

—O ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO FEDERAL

La relación fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) es la responsable del enlace con los gobiernos subnacionales por parte de la SHCP. Además de la SHCP, se cuenta con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), un ente encargado de brindar asistencia técnica en materia de contabilidad pública y gestión de las finanzas públicas. Asimismo, las transferencias discrecionales otorgadas por las diferentes secretarías y organismos federales llevan a que los gobiernos subnacionales cuenten también con unidades propias que coordinan su labor con la UCEF.

El SNCF tiene los objetivos de armonizar y simplificar el sistema fiscal, establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas en los ingresos federales y regular la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales (SNCF, s/f). En el marco del SNCF, se creó la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), que es un foro dedicado al fortalecimiento de las haciendas públicas subnacionales.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene la facultad de auditar las transferencias federales a estados y municipios. Además, cada estado cuenta con su propio órgano auditor encargado de revisar las cuentas públicas estatales y municipales.

A NIVEL SUBNACIONAL

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) es el principal foro de diálogo a nivel estatal. A nivel municipal, existen 54 asociaciones municipalistas, que se dividen en dos tipos: asambleas nacionales, asociadas mayormente a partidos políticos, y asambleas estatales, que existen en cada estado.¹¹⁴ En 2013 se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que busca reunir a todos los municipios en una sola organización sin distinción partidaria.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008 establece la homologación de la contabilidad y la emisión de información financiera de todos los entes públicos de los tres niveles de gobierno (México, 2018c). La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios reforzó su implementación y logró una mejora en la completitud, la calidad y la comparabilidad de los datos, así como en su publicación puntual dentro de los términos indicados en la misma ley. Así lo señalan, por ejemplo, el índice de información del ejercicio del gasto y el barómetro de información presupuestal municipal, del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). A nivel municipal, todavía persisten algunos retos en cuanto a la calidad de la información y la puntualidad de su presentación.

No obstante, aún se observan algunos desafíos a nivel nacional y subnacional. Si bien el INEGI cuenta con un sistema de información de finanzas públicas subnacionales, existen áreas de oportunidad para que los datos agregados sean más utilizables y que los entes públicos los den a conocer con mayor oportunidad. Por otra parte, la SHCP cuenta con el Sistema del Registro Público Único, que contiene el listado de financiamientos y obligaciones de las entidades federativas y los municipios inscritos en dicho registro con sus principales características, actualizable en cada ocasión en que se inscribe o cancela un financiamiento o una obligación, así como con las publicaciones del Sistema de Alertas, en las que se presenta la información de las variables de los indicadores por medir de los entes públicos subnacionales obligados. Asimismo, cuenta con un apartado de estadísticas oportunas de finanzas públicas, que contiene la información histórica y el avance del ejercicio del gasto federalizado, como las participaciones y las aportaciones federales.

¹¹⁴ Entre las primeras, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y el Partido Acción Nacional (PAN) tiene la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), mientras que la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC) agrupa a los alcaldes de los partidos de izquierda. En 2013 se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que reúne a la ANAC, la FENAMM, la AALMAC y las otras asambleas en una sola organización sin distinción partidaria.



Belice

¿En qué consiste el sector público subnacional en Belice?

Belice forma parte del Commonwealth. Su forma de gobierno es monárquica constitucional con parlamento democrático. El monarca británico designa a un ciudadano beliceño como gobernador general, quien a su vez designa como primer ministro al líder del partido político mayoritario en el parlamento. Los gobiernos locales no están explícitamente reconocidos en la Constitución. Con una superficie de 22.965 km² y una población de alrededor de 417.000 habitantes, es el segundo país más pequeño y el menos poblado de Centroamérica.

Un rasgo importante de Belice es que tiene un solo nivel de gobierno (municipal) integrado por: i) el sistema municipal (concejos municipales y ayuntamientos); ii) los consejos de aldea y los consejos comunales; y iii) los alcaldes de seis distritos administrativos (Belice, Cayo, Corozal, Orange Walk, Stann Creek y Toledo) para propósitos de políticas públicas nacionales.

- Concejos municipales (*city councils*) (2) y ayuntamientos (*town councils*) (7). Belmopán y la Ciudad de Belice tienen concejos municipales. Los ayuntamientos engloban al resto de la población urbana. Estas entidades se encargan de planificación urbana, mantenimiento de calles, alumbrado público, drenaje, recolección de residuos, cementerios, parques, mercados, librerías públicas y deportes. Además, deben establecer una unidad de coordinación de servicios públicos para trabajar con las empresas públicas nacionales encargadas de los servicios de electricidad, agua y drenaje, gas y teléfono.
- Consejos de aldea (*village councils*) (182) y consejos comunales (*community councils*) (12). Estos consejos engloban a la población rural. Los consejos de aldea, que existen de manera informal desde la década de 1950, se formalizaron en 1999. Los consejos comunales se crearon para regularizar la situación de poblaciones mayores de 200 personas que no están adscritas a una ciudad, pueblo o aldea. Las funciones de ambos tipos de consejo se limitan al mantenimiento de calles, drenajes y letrinas, parques, mercados y cementerios. También se ocupan del vínculo entre el gobierno central y los ciudadanos, pues tienen mandato para presentar solicitudes ciudadanas referentes a servicios otorgados por el gobierno central, incluidos el material escolar, la salud primaria y los servicios agrícolas (véase el cuadro 3.80).

De forma paralela al sistema municipal, existe también el sistema de alcaldes, que consiste en juntas de funcionarios locales electos para desempeñar funciones administrativas, judiciales y escolares en comunidades rurales. Existen 84 alcaldes. Si bien cualquier comunidad rural puede tener un alcalde, este sistema se utiliza principalmente en las comunidades mayas.

CUADRO 3.80 - Belice: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Local: concejos municipales, ayuntamientos, consejos de aldea y concejos comunales	202	2.064

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y Statistical Institute of Belize (SIB), *Annual Report 2017-18*, Belmopán, 2018.

La Ciudad de Belice, que alberga al 16% de la población, es la más poblada del país. Alrededor del 55,2% de la población vive en zonas rurales.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN BELICE?

Los miembros de los concejos de los gobiernos locales se eligen por voto popular cada tres años. En la reciente elección municipal de 2021, 19 de los 67 cargos electos (28%) fueron ocupados por mujeres. En el caso de la capital, Belmopán, fue la primera vez que se eligió una alcaldesa.

¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Belice?

La incorporación de los gobiernos locales en la Constitución es el tema clave de las relaciones fiscales intergubernamentales. Se destaca también la falta de una fórmula para asignar transferencias a los gobiernos locales, así como de límites claramente definidos entre las distintas demarcaciones.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Belice?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gastos y los recursos del país se concentran sobre todo en el gobierno central (véase el cuadro 3.81).

CUADRO 3.81 - Belice: ejecución del gasto del gobierno central y los gobiernos locales, 2013/2014 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	93,2	30,3
Gobiernos locales	6,8	2,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y Banco Central.

Nota: Los gastos locales corresponden al Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y los gastos totales a estadísticas del Banco Central.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto de los gobiernos locales en el año fiscal 2013/2014 fue del 2,2% del PIB, equivalente al 6,8% del gasto del gobierno central (véase el cuadro 3.82).

CUADRO 3.82 - Belice: gasto de los gobiernos locales en el presupuesto total, 2013/2014 (como porcentaje del PIB y del gasto)

	PORCENTAJE DEL PIB	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
Gastos	2,2	100
Administración	0,82	37,4
Servicios	0,35	15,9
Otros gastos	1,03	46,7
Total gastos del gobierno central	32,5	...
Porcentaje del gasto local en el presupuesto total	6,8	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth, Banco Central y Banco Mundial.

Nota: Los gastos locales corresponden al Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y los gastos totales a estadísticas del Banco Central. Se utilizó el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Belice?

Los ingresos de los gobiernos locales ascendieron al 2,4% del producto en el ejercicio 2013/2014. El 2,1% del PIB corresponde a recursos propios y el 0,32% del PIB a transferencias del gobierno central (véase el cuadro 3.83).

CUADRO 3.83 - Belice: participación de los ingresos de los gobiernos locales en el total y composición de los ingresos, 2013/2014 (como porcentaje de los ingresos y del PIB y en porcentajes)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB	COMPONENTES DE LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES	
			Ingresos propios	Transferencias
Gobierno central	93,5	30,6	...	...
Gobiernos locales	6,5	2,4	87	13

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth, Banco Central y Banco Mundial.

Nota: Los recursos locales corresponden al Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y los recursos totales a estadísticas del Banco Central. Se utilizó el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El principal ingreso de los consejos de aldea y los consejos comunales procede de multas y tasas, mientras que en el caso de los concejos municipales y los ayuntamientos el principal ingreso es el impuesto predial. En el agregado, el impuesto a la propiedad

es el concepto principal, seguido de los peajes y los permisos de comercio (véase el cuadro 3.84).¹¹⁵

CUADRO 3.84 - Belice: ingresos propios de los gobiernos locales (como porcentaje del PIB y en porcentajes)

INGRESOS	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Recursos recaudados por los gobiernos locales	2,1	86,7
Impuesto a la propiedad	0,8	33,7
Permisos de comercio	0,4	17,6
Ingresos por peajes	0,5	21,6
Otros ingresos (principalmente tasas de las aldeas)	0,3	13,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y Banco Central.
Nota: Los recursos locales corresponden al Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y los recursos totales a estadísticas del Banco Central.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN BELICE?

Según el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth (2018a), los municipios reciben subvenciones de forma estable desde el ejercicio 2004/2005, que en promedio ascienden a 33 dólares beliceños (alrededor de 16 dólares) por habitante al año. Sin embargo, este monto per cápita no se distribuye uniformemente y la participación relativa en la distribución de fondos de las localidades que mostraron mayor crecimiento poblacional (Belmopán y San Pedro) disminuyó.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

El Ministerio de Transformación Rural, Desarrollo Comunitario, Trabajo y Gobierno Local es responsable de supervisar la administración de los gobiernos locales. Dentro del ministerio, el Departamento de Gobierno Local tiene responsabilidad sobre los concejos municipales y los ayuntamientos, en tanto que el Departamento de Transformación Rural tiene responsabilidad sobre los consejos de aldea y los consejos comunales.

A NIVEL SUBNACIONAL

Existen tres asociaciones que representan los intereses de los gobiernos locales ante el gobierno nacional: la Asociación de Alcaldes de Belice, que agrupa a los concejos

¹¹⁵ La ley del impuesto municipal sobre bienes inmuebles (*Towns Property Tax Act*) norma la recaudación del impuesto predial por parte de los gobiernos locales.

municipales y los ayuntamientos; la Asociación Nacional de Consejos de Aldea, que agrupa a los consejos de aldea y los consejos comunales; y, por último, la Asociación de Alcaldes de Toledo, que agrupa a los alcaldes.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Los concejos municipales y los ayuntamientos deben realizar reuniones públicas sobre asuntos comunitarios, incluida la ejecución presupuestaria, al menos una vez al mes, mientras que en los consejos de aldea y los consejos comunales se celebran reuniones cuatrimestrales. El Ministerio de Transformación Rural, Desarrollo Comunitario, Trabajo y Gobierno Local debe mantener consultas regulares con todos los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de interés. La información disponible sobre las finanzas públicas locales es muy escasa.

Costa Rica

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Costa Rica?

Costa Rica es un país unitario, con una población de 5,1 millones de habitantes en una superficie de 51.100 km². Entre las características del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales se destaca que, si bien el país cuenta con tres niveles de organización territorial (provincial, cantonal y distrital) (véase el cuadro 3.85), el nivel cantonal (municipal) es el único con autonomía de gasto e ingresos; en el caso del nivel provincial, las decisiones políticas y fiscales emanan del gobierno central, y el gobierno distrital, a su vez, se ocupa del vínculo de los ciudadanos con las autoridades nacionales y locales. Aunque en promedio los municipios tienen una alta proporción de ingresos propios (75%), presentan una gran diversidad, pues la mayoría de los ingresos se concentra en los municipios grandes, mientras que los pequeños dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central.

CUADRO 3.85 - Costa Rica: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Municipios y cantones	82	61.728
Distritos	488	10.372

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Censo 2011: indicadores demográficos y sociales según provincia, cantón y distrito", 2011 [en línea] <https://www.inec.cr/documento/censo-2011-indicadores-demograficos-y-sociales-segun-provincia-canton-y-distrito>.

La gran área metropolitana de Costa Rica, que ocupa menos del 4% del territorio y alberga cerca del 52,6% de la población nacional, incluye las ciudades de San José, Alajuela, Cartago y Heredia. Según estimaciones propias, los gastos de la gran área metropolitana ascienden al 0,86% del PIB (un 56% del total gastado por los gobiernos locales) y sus recursos propios representan el 0,76% del PIB (cerca del 70% de la recaudación municipal). Se observa que 46 de los 82 municipios tienen una población de hasta 50.000 habitantes (el 57%). Por otra parte, los 11 municipios más grandes comprenden alrededor del 41% de la población. Debido a que no hay municipios con menos de 5.000 habitantes, Costa Rica es el país menos atomizado de Centroamérica (en términos de población promedio por municipio).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN COSTA RICA?

Las provincias no son autónomas con respecto al gobierno central y, en la práctica, se utilizan como demarcaciones territoriales para las elecciones legislativas. El municipio está integrado por regidores municipales y un alcalde con funciones ejecutivas, ambos de elección popular cada cuatro años con posibilidad de reelección de manera continua por una única vez, de forma no concurrente con las elecciones nacionales. El concejo

municipal aprueba el presupuesto, los reglamentos de prestación de servicios y las tasas municipales, entre otros. Se destaca también el papel de los distritos, cuyos concejos se eligen cada cuatro años y cuya función principal es presentar proyectos al concejo municipal para análisis y votación. En ocho distritos considerados remotos, se han erigido concejos municipales de distrito, en los que el síndico distrital ejerce funciones similares a las del alcalde cantonal.¹¹⁶ En los últimos años se ha observado un aumento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel de gobierno local. Mientras que en 2002 solo el 8,6% de los municipios era gobernado por mujeres, en 2018 esta cifra aumentó al 14,8%.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en Costa Rica?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

El marco jurídico actual del sector municipal costarricense data de 1998, cuando se aprobó el Código Municipal, que otorga autonomía política administrativa a los cantones y les asigna competencias muy generales (Costa Rica, 2021a).¹¹⁷ Como complemento del Código Municipal, en 2001 se aprobó una reforma del artículo 170 de la Constitución Política, a partir de la cual se asigna al menos el 10% del presupuesto de ingresos y gastos de la república a los gobiernos locales (Costa Rica, 2001).¹¹⁸ Asimismo, en 2010 se aprobó la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, que marcó el inicio del proceso de descentralización. A partir de esta ley se fueron formulando las normas que rigen la actividad de las municipalidades.

SITUACIÓN ACTUAL

Tras la reforma constitucional de 2001, la relevancia de los gobiernos locales costarricenses ha aumentado: sus ingresos pasaron del 0,9% del PIB en 2001 al 1,5% en 2019, como respuesta a la reforma del marco de transferencias en 2011. Se observa una tendencia similar con respecto a los gastos, que ascendieron del 0,8% al 1,5% entre 2001 y 2019. La deuda financiera del sector municipal se incrementó del 0,08% al 0,24% del PIB entre 2008 y 2019. Ese último año, el sector tuvo un ligero déficit del 0,03% del PIB.

TENDENCIAS RECIENTES

En el informe de la Contraloría General de la República (CGR) de 2019 (CGR, 2019) se señalan algunas dificultades de las municipalidades para ejecutar las transferencias recibidas —principalmente las vinculadas al impuesto a los combustibles para obras viales— por problemas de eficiencia en la ejecución del gasto. Al respecto, casi la mitad de los municipios que muestran superávit (39) se encuentra en el grupo de los menos poblados.

116 Los ocho Concejos Municipales de Distrito son: Peñas Blancas de San Ramón, Tukurrique de Jiménez, Cervantes de Alvarado, Colorado de Abangares, Lepanto, Paquera, Monteverde y Cóbano de Puntarenas.

117 Mediante la Ley N.º 7.794 de Costa Rica.

118 La reforma ordenó aumentos incrementales de 1,5 puntos porcentuales del PIB hasta llegar al 10%.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Costa Rica?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto público del gobierno general de Costa Rica asciende al 21,5% del PIB. Los gobiernos municipales representan un 7,0 % del total, cifra que equivale al 1,5% en términos del PIB (véase el cuadro 3.86).

CUADRO 3.86 - Costa Rica: ejecución del gasto del gobierno central y las municipalidades, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	93,0	20,0
Gobiernos locales	7,0	1,5
Total	100,0	21,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En el marco de una baja participación de los gastos municipales en el total (7,0%), se observa que, del gasto municipal total, que asciende al 1,5% del PIB, los municipios destinan una mayor proporción de su presupuesto al gasto de capital con respecto al gobierno central (el 26,3% frente al 7,6% del total) (véase el cuadro 3.87).

CUADRO 3.87 - Costa Rica: ejecución del gasto del gobierno central y las municipalidades, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS LOCALES	
	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Gastos corrientes	92,4	18,5	73,7	1,1
Sueldos y salarios	38,2	7,6	37,2	0,6
Compra de bienes y servicios	10,2	2,0	25,8	0,4
Intereses	13	2,6	1,2	0,0
Transferencias corrientes	31	6,2	9,6	0,1
Gastos de capital	7,6	1,5	26,3	0,4
Inversión real	5,3	1,1	24,8	0,4
Inversión financiera	0,6	0,1	0	0,0
Transferencias de capital	1,7	0,3	1,5	0,0
Total	100	20,0	100	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las municipalidades tienen a su cargo los siguientes servicios básicos locales: mantenimiento urbano, alumbrado, sanidad, ambiente, infraestructura y obras públicas, agua, seguridad, gestión integral de residuos, cementerio y regulación económica sobre actividades lucrativas. Comparten la responsabilidad con el gobierno central en materia de coordinación de algunos servicios sociales, vivienda y policía municipal.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Costa Rica?

Los ingresos propios de los municipios representan el 1,1% del PIB, mientras que las transferencias intergubernamentales representan alrededor del 0,4% del PIB (véase el cuadro 3.88).

CUADRO 3.88 - Costa Rica: ingresos consolidados, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

NIVEL DE GOBIERNO	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB
	Porcentaje de los ingresos consolidados	Porcentaje del PIB	
Gobierno central	92,5	14,2	...
Gobiernos municipales	7,5	1,1	0,4
Total	100,0	15,3	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Si bien las municipalidades no pueden crear tributos, pueden proponerlos a la Asamblea Legislativa y tienen autonomía para aprobar sus presupuestos. Los recursos propios de los gobiernos locales representan el 1,2% del PIB. Casi el 62% de dichos recursos corresponde a los ingresos tributarios, que equivalen al 0,7% del PIB. Los recursos no tributarios, por otra parte, tienen un peso del 38,2% en proporción a los ingresos propios y del 29,6% con respecto a los ingresos totales de los municipios (véase el cuadro 3.89).

CUADRO 3.89 - Costa Rica: asignación de los ingresos fiscales en los gobiernos locales, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES	PORCENTAJE DEL PIB
Ingresos corrientes	77,4	1,2
Ingresos tributarios	47,7	0,7
Ingresos no tributarios	29,6	0,4
Ingresos de capital	0,1	0,0

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.89 (continuación)

Transferencias	22,6	0,3
Total	100	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

Los ingresos tributarios, que como se mencionó ascienden al 0,7% del PIB, proceden básicamente de los impuestos a la propiedad (el 44,5%) y los impuestos sobre bienes y servicios (el 51%). En el caso de los ingresos no tributarios, la mayor recaudación se obtiene de la venta de bienes y servicios (véase el cuadro 3.90). La tasa impositiva es fijada por el gobierno central. Los municipios se encargan de valuar los bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro.

CUADRO 3.90 - Costa Rica: ingresos tributarios y no tributarios, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS	PORCENTAJE DEL PIB
Ingresos tributarios	61,75	0,7
Impuestos sobre la propiedad	44,47	0,3
Impuestos sobre bienes y servicios	51,02	0,4
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	1,54	0,0
Otros ingresos tributarios	2,96	0,0
Ingresos no tributarios	38,25	0,4
Venta de bienes y servicios	80,81	0,4
Ingresos de la propiedad	6,83	0,0
Multas, sanciones, remates y decomisos	4,87	0,0
Intereses moratorios	5,5	0,0
Otros ingresos no tributarios	1,98	0,0
Total	100	1,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Contraloría General de la República (CGR), "Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)", 2021 [base de datos en línea] <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:1:0::NO>.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN COSTA RICA?

Los gobiernos locales reciben ingresos por transferencias de dos fuentes:

- **1)** Ingresos ordinarios del gobierno nacional. La legislación establece que las transferencias de esta fuente no serán inferiores al 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos (Costa Rica, 2010). De acuerdo con el Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional (Costa Rica, 2020),

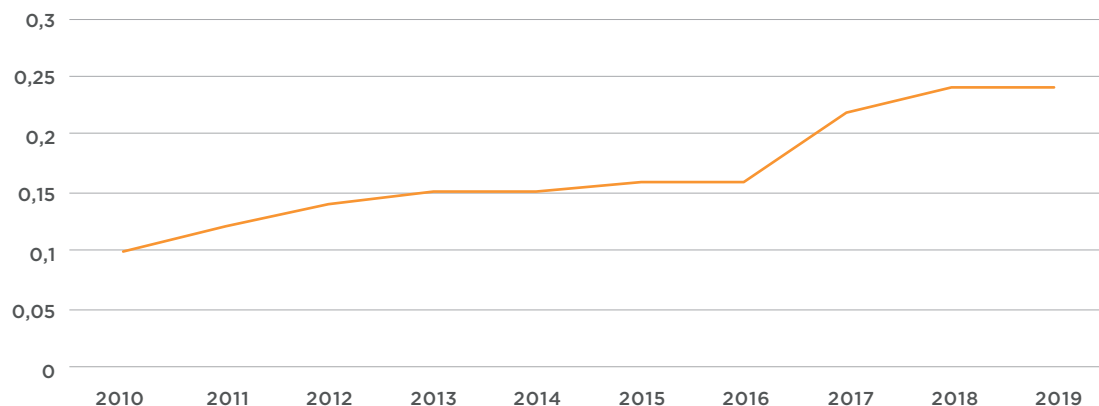
esta transferencia se distribuye según los siguientes criterios: el 50% según el valor del índice de desarrollo social (IDS) de cada cantón elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (se favorece a aquellos con los valores más bajos).

- El 25% según la población de cada cantón.
 - El 25% según la extensión territorial de cada cantón.
- 2) El impuesto a los combustibles (el 48,6% sobre el precio de venta): 22,25 puntos porcentuales se transfieren a los municipios. Esta transferencia está condicionada al mantenimiento de la red vial cantonal conforme a los planes viales quinquenales de cada municipalidad.
 - El 50%, según la extensión de la red vial de cada cantón de acuerdo con el registro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
 - El 35% según el IDS (los cantones con menor IDS reciben más recursos).
 - El 15% restante en partes iguales.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Las municipalidades pueden contraer préstamos, incluidos bonos, o contratar deuda a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Todo empréstito debe contar con estudios de factibilidad y tener en cuenta la capacidad de endeudamiento del municipio. La aprobación de la contratación de deuda requiere el voto afirmativo de dos terceras partes de la totalidad de los miembros del concejo municipal. Los préstamos de las asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes. Si bien la deuda municipal es baja como proporción del PIB (el 0,24% del PIB), ha crecido de forma constante en los últimos 10 años (véase el gráfico 3.28).

GRÁFICO 3.28 - Costa Rica: evolución del volumen de la deuda municipal, 2010-2019 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

Las municipalidades no pueden destinar más del 40% de sus ingresos ordinarios a gastos generales de administración, que se definen como los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales. El marco de responsabilidad fiscal vigente a nivel nacional se aplica también a los presupuestos municipales. Según la Ley N.º 9.635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (aprobada en diciembre de 2018) y sus reformas, las transferencias corrientes destinadas a las municipalidades no deben exceder el tope previsto por la regla fiscal (Costa Rica, 2021b).

—O ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

En 1971 se creó el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), una institución autónoma que tiene la función de asesorar a los gobiernos municipales y diversos objetivos que incluyen fortalecer las capacidades técnicas de las municipalidades, conceder préstamos y actuar como agente financiero de los municipios para el desarrollo de proyectos de obras públicas. El IFAM se solventa, principalmente, con los recursos provenientes del impuesto a los licores y cervezas y los empréstitos que obtiene. El Ministerio de Hacienda se encarga de efectuar las transferencias a los entes subnacionales. También ha firmado convenios de información fiscal con las municipalidades, que permiten una recaudación más eficiente. Por último, el MIDEPLAN impulsa el ordenamiento territorial y el desarrollo local.¹¹⁹ Específicamente, se ha dado inicio a la primera etapa del Plan Estratégico al 2050, coordinado por el MIDEPLAN y con la colaboración de entidades públicas y privadas, mediante la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050 en Costa Rica.¹²⁰ En dicha estrategia se plantean ideales sólidos para el futuro, relacionados con la búsqueda de una economía próspera e inclusiva, que en 2050 sea descentralizada, digitalizada y descarbonizada (3D).

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Si bien el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR) permite obtener información fiscal de los municipios, no presenta datos de gasto por finalidad y función.

¹¹⁹ Como se señala en el artículo 2, inciso a, de la Ley N.º 5.525, Ley de Planificación Nacional, en el que se asigna al Sistema Nacional de Planificación (coordinado por el MIDEPLAN), el “trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales” (MIDEPLAN, 2013, pág. 5).

¹²⁰ Véase MIDEPLAN (2021).



El Salvador

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en El Salvador?

El Salvador es un país unitario organizado en 14 departamentos y 262 municipios (véase el cuadro 3.91).¹²¹ Con una superficie de 21.041 km² y una población estimada de 6,7 millones de habitantes, es uno de los países más densamente poblados de la región.

CUADRO 3.91 - El Salvador: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Departamentos	14	457.968
Municipios	262	24.427

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) y Banco Mundial.

El Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños tiene 1,6 millones de habitantes, que equivalen al 25,7% de la población del país.¹²² Se observa que 232 de los 262 municipios (el 89%) tienen menos de 50.000 habitantes, mientras los 12 municipios más grandes comprenden casi el 34% de la población. La gran cantidad de municipios pequeños es una característica del sistema de organización territorial de El Salvador, que es uno de los países de la región con mayor atomización municipal (según el número promedio de habitantes por municipio).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN EL SALVADOR?

Los departamentos están a cargo de un gobernador designado por el poder ejecutivo y su papel consiste en articular las políticas del gobierno. Los municipios están regidos por concejos formados por un alcalde, un síndico y dos o más regidores en función de la población. Se eligen mediante voto directo por tres años, con posibilidad de reelección. Las municipalidades pueden asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común.

¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en El Salvador?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

El proceso de descentralización en El Salvador tomó impulso hacia el final de la guerra civil que tuvo lugar entre 1980 y 1992. En 1990 se creó el Fondo de Inversión Social

¹²¹ El país también se divide en 39 distritos, que son un límite territorial sin funciones de gestión.

¹²² El Área Metropolitana de San Salvador abarca 13 municipios que constituyen una sola unidad urbanística o conurbación. En conjunto tienen una densidad poblacional de 3.265 habitantes por km².

de El Salvador (FISS), un mecanismo de ejecución de proyectos sociales de pequeña escala en las comunidades. Entre 1996 y 1999, el FISS se sustituyó por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Esta reforma aumentó su papel de financiador de proyectos a nivel local, tanto de manera centralizada como de forma conjunta con los gobiernos municipales. Paralelamente, se creó el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), con el objetivo de promover las condiciones para permitir la descentralización progresiva. En 1988, se promulgó la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), que refleja el objetivo constitucional de garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios.¹²³ La creación del FODES y su reglamentación garantizaron que todos los municipios recibieran recursos del Estado.

EVOLUCIÓN RECIENTE

Los municipios salvadoreños tienen una baja recaudación tributaria, que en promedio cubre el 39% de los gastos, con grandes diferencias entre municipalidades. La principal evolución del sistema de relaciones fiscales en El Salvador ha sido el aumento gradual del FODES, que pasó del 5% de los ingresos tributarios del Estado en el momento de su creación al 10% tras la reforma más reciente en 2018.

SITUACIÓN ACTUAL

En 2019 se creó el Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL), que absorbió el FISDL y tiene el potencial de impulsar la coordinación de las actividades de fortalecimiento de la gestión pública municipal. Tras la reforma del FODES, es fundamental revisar el nivel de endeudamiento de los municipios, en particular los más pequeños. En los municipios de menor tamaño (con menos de 5.000 habitantes), el pago de los servicios de la deuda absorbe el 100% de los recursos propios y una parte importante de los ingresos corrientes (34%). La capacidad de ejecución del gasto municipal suele estar correlacionada con la población del municipio, de manera que los más poblados son los que ejecutan una mayor proporción de su presupuesto (Alfaro, 2018; Pérez Trejo, 2019). En forma análoga, la autonomía financiera suele estar correlacionada con la población y la consiguiente capacidad de generar recursos propios. De acuerdo con Pérez Trejo (2019), solo los municipios de San Salvador y La Libertad tienen ingresos propios superiores a las transferencias recibidas del nivel central.

Entre fines de 2020 y 2021, se anunciaron una serie de cambios institucionales que llevarán a una reconducción de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en El Salvador. Específicamente, en el marco de la creación de la nueva Dirección Nacional de Obras Municipales, se gestionarán, desde el gobierno central, recursos correspondientes a una reducción del FODES, que es el principal fondo de transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales.

Entre los desafíos de las finanzas municipales salvadoreñas, se destaca la falta de un impuesto propio relevante, como el impuesto predial recaudado en la mayoría de los

¹²³ Art. 207 de la Constitución (El Salvador, 2014).

países de la región, aunque cabe destacar que se está elaborando una propuesta para establecerlo. También es necesario fortalecer el monitoreo oportuno del endeudamiento subnacional y las acciones de saneamiento financiero municipal. Por último, habría que ampliar los programas de asistencia técnica en materia de gestión pública municipal, haciendo hincapié en las entidades más pobres y en aspectos vinculados con el desarrollo económico local, incluida la inversión pública.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en El Salvador?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto de los gobiernos locales representa el 8,4% del total gubernamental, equivalente al 2,3% del PIB (véase el cuadro 3.92). Se trata del país más descentralizado en relación con los demás países de tamaño similar de la región.

CUADRO 3.92 - El Salvador: ejecución del gasto del gobierno general y las municipalidades, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central ^a	91,6	24,8
Gobierno municipal	8,4	2,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

^a Gobierno central definido como gobierno central y organismos descentralizados, sin empresas ni sector financiero.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

La gestión operativa representa aproximadamente el 60% de los gastos municipales (véase el cuadro 3.93).

CUADRO 3.93 - El Salvador: tipos de gasto municipal, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL
Gastos corrientes	1,4	62,9
Gastos de consumo	1,4	59,9
Transferencias corrientes	0,1	3,0
Gastos de capital	0,6	27,9
Inversiones en activos fijos	0,3	14,4
Inversiones en capital humano	0,3	13,3
Transferencias de capital	0,0	0,1

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.93 (continuación)

Gastos financieros y otros	0,2	9,3
Intereses y comisiones de empréstitos internos	0,2	8,2
Intereses y comisiones de empréstitos externos	0,0	0,0
Otros gastos	0,0	1,1
Total	2,3	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los municipios salvadoreños tienen funciones exclusivas y funciones compartidas con el nivel nacional. Entre las funciones exclusivas se encuentran la ejecución de planes de desarrollo local; la prestación de servicios de aseo, mercados, rastros, cementerios, ornato público, registro del estado familiar y ciudadano; la regulación y supervisión de espectáculos públicos y publicidad comercial, establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares; y la regulación del transporte local. Entre las funciones compartidas se encuentran el impulso del turismo; la promoción de la participación ciudadana; el fomento del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; la promoción de la educación, la cultura, el deporte; la recreación, las ciencias y las artes; los programas de salud; y el servicio de Policía Municipal.¹²⁴

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en El Salvador?

Los ingresos propios de los municipios tienen una participación del 5,1% de los ingresos del gobierno general, que equivale al 1,3% del PIB (véase el cuadro 3.94). Es decir, poco más del 50% de los ingresos de los municipios salvadoreños corresponde a ingresos propios.

CUADRO 3.94 - El Salvador: ingresos propios del gobierno general y las municipalidades, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

NIVEL DE GOBIERNO	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS	INGRESOS PROPIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB	TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	94,9	24,8	..
Gobiernos municipales	5,1	1,3	1,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

¹²⁴ Art. 4 del Código Municipal (El Salvador, 2012).

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los municipios salvadoreños pueden crear, modificar y suprimir tasas por servicios y contribuciones y proponer tarifas de impuestos a la Asamblea Legislativa. Los municipios de El Salvador no recaudan el impuesto predial. Entre los ingresos propios se destaca el cobro de tasas retributivas de servicios (53,7%) (véase el cuadro 3.95), que es lo que se cobra como contraprestación de un servicio. La capital (San Salvador) concentra el 29,8% de los recursos propios declarados por los municipios.

CUADRO 3.95 - El Salvador: ingresos propios de los municipios, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS TOTALES
Ingresos corrientes	1,3	97,9
Ingresos tributarios	0,4	27,1
Impuestos directos	0,4	27,1
Ingresos no tributarios	0,8	58,3
Tasas	0,7	53,7
Derechos	0,1	4,6
Venta de bienes y servicios	0,0	1,8
Ingresos financieros y otros	0,1	10,6
Ingresos de capital	0,0	0,4
Venta de activos fijos	0,0	0,1
Recuperación de inversiones financieras	0,0	0,3
Ingresos por contribuciones especiales	0,0	1,7
Contribución a servicios especiales	0,0	1,7
Total	1,3	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

Las tasas constituyen la principal fuente de ingresos. El mayor aporte en los municipios grandes corresponde a la tasa de aseo público (véase el cuadro 3.96).

CUADRO 3.96 - El Salvador: ingresos tributarios y no tributarios de los municipios, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS
Impuestos municipales	0,4	31,8
Comercios	0,2	16
Industrias	0,1	5,2

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.96 (continuación)

Financieros	0,0	3,3
De servicios	0,0	3,9
Impuestos municipales diversos	0,0	3,4
Tasas y derechos	0,8	68,2
Tasas	0,7	62,8
Alumbrado eléctrico	0,1	8,7
Aseo público	0,2	20,5
Desechos	0,1	7,7
Mercados	0,0	4,3
Tasas diversas	0,2	21,6
Derechos	0,1	5,4
Permisos y licencias municipales	0,1	5,2
Derechos diversos	0,0	0,2
Total	1,1	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL SALVADOR?

La principal transferencia del gobierno central a los municipios es la del FODES, que está a cargo del ISDEM, una entidad autónoma de derecho público. Hasta 2019, la ley establecía que el FODES debía ser equivalente al 8% de los ingresos corrientes y que un 25% se debía destinar a gastos de funcionamiento y el resto a inversiones. A partir del Decreto N.º 274 de 2019, se incrementó a un 10% de los ingresos corrientes. Este incremento de 2 puntos porcentuales debe destinarse exclusivamente a inversión (El Salvador, 2019). En 2018, el último año en el que se aplicó la fórmula anterior, las transferencias del FODES alcanzaron el 1,2% del PIB, mientras que los ingresos corrientes del gobierno central representaron el 17,8%. El FODES representa el 96% de las transferencias a los municipios.

El monto por distribuir a los municipios se asigna proporcionalmente según los siguientes criterios: población (50%), equidad (25%), pobreza (20%) y extensión territorial (5%).

Los municipios también reciben recursos a través del FISDL, que concentra fondos gubernamentales de los ministerios de línea y condiciona sus transferencias a la ejecución de infraestructura social.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los municipios pueden contraer préstamos que no requieran aval del Estado con instituciones nacionales o extranjeras, para lo que resulta necesaria la aprobación del consejo con el voto de las tres cuartas partes de sus miembros. La contratación de préstamos con instituciones extranjeras con aval del Estado requerirá además la autorización y aprobación de la Asamblea Legislativa nacional. Entre 2015 y 2019, el

volumen total de la deuda aumentó de 496,6 millones de dólares (el 2,12% del PIB) a 590,5 millones de dólares (el 2,21% del PIB). Si bien este monto no parecería representar una preocupación en términos macroeconómicos, algunos municipios dedican casi la totalidad de sus ingresos corrientes a la amortización de créditos, lo que genera riesgo de impago y va en detrimento de la provisión de servicios públicos a la población.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

El Salvador cuenta con una Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, en virtud de la cual la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) registra y monitorea el nivel de endeudamiento de los municipios. En la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal se establecen cuatro métricas que determinan tres categorías (A, B, y C) de capacidad crediticia municipal (véase el cuadro 3.97) (El Salvador, 2005). Al cierre de 2019, 97 de las 154 municipalidades monitoreadas se encontraban en la categoría A, que indica que el municipio puede contratar deuda sin exceder los límites establecidos por ley. En contrapartida, 26 municipios se encontraban en la categoría C, en la cual los municipios no tienen capacidad de endeudamiento y deben adoptar un plan de reestructuración de pasivos.

CUADRO 3.97 - El Salvador: indicadores de la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal

INDICADOR	DEFINICIÓN
Generación de ahorro corriente	Razón ingresos corrientes sobre egresos corrientes.
Índice de solvencia	Razón 1,7 menos deuda municipal total sobre ingresos operacionales.
Índice de capacidad	Razón 0,6 menos el resultado del pasivo circulante más el servicio de la deuda sobre el resultado del ahorro operacional más los intereses de la deuda.
Índice de capacidad total	Generación de ahorro corriente más el índice de solvencia más el índice de capacidad.

Fuente: El Salvador, "Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal", *Diario Oficial*, N.º 238, San Salvador, 21 de diciembre de 2005.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

El ISDEM, que administra el FODES, es una entidad autónoma cuyo objetivo consiste en proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las municipalidades. También es importante destacar la reciente creación del Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL), que entre otras responsabilidades administra el FISDL. El Ministerio de Hacienda regula y supervisa el endeudamiento municipal. Por otra parte, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) es la asociación municipal encargada de promover los intereses de los municipios.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El Salvador cuenta con datos abiertos municipales disponibles al público, recogidos mediante el Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM) y validados por la DGCG de manera mensual. En materia de deuda, los municipios deben publicar un informe anual de sus operaciones de crédito.



Guatemala

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Guatemala?

Guatemala es una república unitaria cuyo territorio se divide en 22 departamentos y 340 municipios (véase el cuadro 3.98). El nivel departamental depende directamente del gobierno central en cuanto a las decisiones políticas y fiscales. Con una población estimada de 16,8 millones de habitantes en 2020 en una superficie de 108.889 km², Guatemala es el país más poblado de Centroamérica y el tercero en extensión territorial.

CUADRO 3.98 - Guatemala: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Departamentos	22	783.879
Municipios	340	49.583

Fuente: Banco Mundial e Instituto Nacional de Estadística (INE), "Estimaciones y proyecciones municipales 2015-2035: población total", 2020 [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

La región metropolitana está conformada por la ciudad de Guatemala, capital del país, y su área de influencia urbana. La región metropolitana tiene 3,5 millones de habitantes (el 21% de la población) y una densidad de 1.613 habitantes por km². En 2019, los ingresos propios y los gastos de la región metropolitana representaron, respectivamente, el 24,5% y el 51,8% del total municipal. Se observa que 211 de los 340 municipios del país (el 62%) tienen entre 10.000 y 50.000 habitantes, mientras que los 30 municipios más grandes comprenden al 36% de la población.

Los municipios pueden asociarse en mancomunidades y pertenecer simultáneamente a más de una. Se destaca también el papel de los diferentes consejos, integrados en el Sistema de Consejos de Desarrollo, cuyo objetivo es "organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada" (SEGEPLAN, s/f).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN GUATEMALA?

Los departamentos están a cargo de un gobernador nombrado por el presidente. En cada departamento existe un concejo departamental presidido por el gobernador e integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado. Según la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios son instituciones autónomas a las que, entre otras funciones, corresponde: "a. elegir a sus propias autoridades; b. obtener y disponer de sus recursos; y c. atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus

fines propios” (Guatemala, 1993, pág. 59). Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos. El gobierno municipal es ejercido por un concejo integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, elegidos directamente mediante sufragio universal por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección. En 2018, el 3% de las alcaldías estaba encabezado por mujeres. El Código Municipal reconoce la figura jurídica de alcaldía indígena, que sirve como enlace entre las comunidades de pueblos originarios y los gobiernos municipales (Guatemala, 2002a).

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas públicas intergubernamentales en Guatemala?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

Los primeros pasos hacia la descentralización surgen con la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985. Tras su promulgación, se publicaron la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto N.º 70-86), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto N.º 11-2002) y el Código Municipal (Decreto N.º 12-2002), que sentaron las bases del modelo actual de gestión de desarrollo territorial y relaciones fiscales entre el gobierno central y los municipios. En la primera mitad de la década de 1990, a medida que se cimentaba el proceso de paz, se crearon también el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), que son los pilares del sistema de transferencias actual. El gran impulso descentralizador tuvo lugar a inicios del siglo XXI. Se destacan las reformas de 2002, año en el que se promulgó la Ley General de Descentralización (Decreto N.º 14-2002) y se aprobó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto N.º 11-2002) y un nuevo Código Municipal (Decreto N.º 12-2002).

SITUACIÓN ACTUAL

Tras el impulso descentralizador de inicios de siglo, en 2010 se aprobó una reforma del Código Municipal que establece los criterios mínimos para crear nuevos municipios, modifica el régimen de mancomunidades y fortalece los requisitos de transparencia, entre otros (Guatemala, 2010). La descentralización tomó un nuevo impulso a partir de 2017, cuando la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) reorientó sus acciones hacia la descentralización, con los siguientes objetivos: la delegación de competencias, la modernización y el fortalecimiento de las capacidades administrativas municipales y el fomento del desarrollo local. Históricamente, la dependencia de los municipios de las transferencias ha sido relativamente alta, pues estas representan casi el doble de los recursos propios (el 1,5% y el 0,8% del PIB, respectivamente, en 2019). Esos valores ocultan las grandes diferencias entre la región metropolitana y el resto del país, que se manifiestan en la asimetría en la distribución de los gastos locales (relativamente similares), los recursos propios (concentrados en la región metropolitana) y las transferencias (concentradas en el resto del país).

TENDENCIAS RECIENTES

En 2019, los gastos del sector municipal, incluidas las empresas públicas y las entidades públicas no municipales, ascendieron al 2,71% del PIB, mientras que los ingresos representaron el 2,68%. Esto redundó en un moderado déficit del 0,03% del PIB. En

términos agregados, los gobiernos municipales de Guatemala han mostrado resultados fiscales equilibrados en los últimos años. Entre los principales desafíos del sector municipal se encuentran la poca capacidad de ejecución del gasto, principalmente los recursos de inversión, y la escasa capacidad para generar recursos propios de los municipios menos desarrollados.¹²⁵ Actualmente, una de las características de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en Guatemala es la descentralización asimétrica de las facultades de recaudación, mediante la cual el gobierno central brinda el servicio de recaudación del impuesto predial de los municipios más pequeños y menos desarrollados del país. A la luz de esta particularidad del sistema de relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en Guatemala, se plantea el desafío de fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales, en particular la recaudación del impuesto único sobre inmuebles (IUSI), sobre todo en los municipios del interior del país.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Guatemala?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, los gobiernos municipales representaron el 12,6% del gasto del sector público, equivalente al 2,7% del PIB (véase el cuadro 3.99).

CUADRO 3.99 - Guatemala: ejecución del gasto del sector público no financiero y las municipalidades, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Resto del sector público	87,3	13,8
Sector municipal	12,6	2,7

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), "Cuenta económica consolidada del sector público no financiero", 2019 [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/cuenta-economica-consolidada-del-sector-publico-no-financiero>.

^a El gobierno general incluye los organismos descentralizados. El sector municipal comprende las entidades paraestatales y las empresas públicas municipales.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

De acuerdo con la contabilidad pública nacional, el sector municipal ejecuta el 36% del gasto de capital. Con respecto a su propio gasto, sus inversiones reales directas representan el 61% del total, mientras que el sector público no financiero invierte el 13% (véase el cuadro 3.100). Este alto porcentaje de inversión pública subnacional obedece en buena medida a la condicionalidad del uso de las transferencias.

125 Sobre los problemas de capacidad de gasto, véanse Guatemala (2013) y Banco Mundial (2013c). Sobre las debilidades con respecto a la generación de ingresos, véanse Gómez Sabaini y Geffner (2006b) y Bonet y Rueda (2013).

CUADRO 3.100 - Guatemala: gasto consolidado, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)		SECTOR MUNICIPAL	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Gastos	100,0	21,4	100,0	2,7
Gastos corrientes	78,0	16,7	37,0	1,0
Gastos de consumo	47,8	10,2	27,6	0,7
Remuneraciones	32,9	7,1	16,5	0,4
Bienes y servicios	13,2	2,8	11,0	0,3
Previsiones y otros gastos	1,5	0,3	0,0	0,0
Descuentos y bonificaciones	0,1	0,0	0,1	0,0
Gastos de operación	3,3	0,7	6,1	0,2
Remuneraciones	1,0	0,2	2,2	0,1
Bienes y servicios	2,3	0,5	3,8	0,1
Rentas de la propiedad	7,7	1,7	0,5	0,0
Intereses	7,6	1,6	0,5	0,0
Derechos sobre bienes intangibles	0,1	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de la seguridad social	7,7	1,7	1,7	0,0
Transferencias corrientes	11,5	2,5	1,1	0,0
Gastos de capital	22,0	4,7	63,0	1,7
Inversión real directa	12,6	2,7	61,1	1,7
Formación bruta de capital fijo	12,6	2,7	60,9	1,6
Tierras y terrenos	0,1	0,0	0,2	0,0
Activos intangibles	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	9,2	2,0	1,9	0,1
Inversión financiera	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), "Cuenta económica consolidada del sector público no financiero", 2019 [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/cuenta-economica-consolidada-del-sector-publico-no-financiero>.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Una de las particularidades de los municipios guatemaltecos es que proporcionan servicios de salud y educación de manera compartida con el gobierno nacional. La suma de ambas funciones representa cerca del 12% del gasto municipal. Las funciones de servicios públicos generales y urbanización representan casi el 45% del gasto municipal (véase el cuadro 3.101).

CUADRO 3.101 - Guatemala: gasto municipal por finalidad y participación, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	SECTOR MUNICIPAL		GOBIERNO CENTRAL	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Servicios públicos generales	25,36	0,64	6,26	0,88
Urbanización y servicios comunitarios	19,43	0,49	10,75	1,51
Asuntos económicos	18,29	0,46	8,75	1,23
Protección ambiental	10,52	0,26	1,59	0,22
Educación	9,24	0,23	23,27	3,27
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	5,35	0,13	1,29	0,18
Transacciones de la deuda pública	4,06	0,10	15,31	2,15
Orden público, seguridad ciudadana y defensa	3,47	0,09	11,12	1,56
Salud	2,32	0,06	9,27	1,30
Protección social	1,56	0,04	9,90	1,39
Atención a desastres y gestión de riesgos	0,30	0,01	0,37	0,05
Defensa	0,00	0,00	2,10	0,30
Otros	0,09	0,00	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), "Gobiernos locales" [en línea] <https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/gobiernos-locales>.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Guatemala?

La participación de los ingresos propios de los gobiernos locales y sus empresas asciende al 6% de los ingresos del gobierno general, equivalente al 0,9% del PIB. Las transferencias intergubernamentales cubren la diferencia entre los ingresos y los gastos municipales y representan un 1,8% del PIB (véase el cuadro 3.102). Así, los municipios de Guatemala tienen, junto con los de República Dominicana, los mayores niveles de dependencia de las transferencias de Centroamérica (alrededor de dos tercios de los ingresos).

CUADRO 3.102 - Guatemala: ingresos propios del sector público no financiero, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
	Porcentaje de los ingresos consolidados	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
Resto del sector público	94,0	15,5	..
Sector municipal	6,0	0,9	1,8

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), "Cuenta económica consolidada del sector público no financiero", 2019 [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/cuenta-economica-consolidada-del-sector-publico-no-financiero>.

^a El sector público no financiero se define como el gobierno central y los organismos descentralizados, sin el sector financiero.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los ingresos tributarios municipales corresponden a cuatro impuestos, cuyo cobro, administración y usufructo fueron cedidos por el gobierno nacional: i) el impuesto único sobre inmuebles (IUSI) (a excepción del 17% de los municipios, en los cuales el impuesto es administrado por el gobierno central); ii) el boleto de ornato, que es un tributo pagado por los residentes de cada municipio en función de su ingreso y cuya obtención permite a los ciudadanos llevar a cabo trámites administrativos; iii) el impuesto que grava el desarrollo de actividades económicas o productivas dentro de la jurisdicción del municipio y su extracción para la venta en otros municipios (Bonet y Rueda, 2013), y iv) el impuesto a los establecimientos productivos. Los recursos no tributarios abarcan un conjunto de tasas y derechos que cobran los municipios por los servicios que prestan a la comunidad. Los concejos municipales pueden crear y definir las tarifas de las tasas y los derechos. Los municipios también están facultados para cobrar contribuciones por mejoras. Los municipios no pueden crear sus propios impuestos, pero pueden fijar tasas retributivas de servicios y tienen la responsabilidad de administrar y recaudar los impuestos locales cedidos por el gobierno nacional. Los ingresos tributarios administrados por los gobiernos locales ascienden al 0,2% del PIB. Los ingresos no tributarios representan el 9,5% de los ingresos propios totales (véase el cuadro 3.103).

CUADRO 3.103 - Guatemala: composición de los ingresos fiscales por nivel de gobierno, 2019 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)		SECTOR MUNICIPAL	
	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB	Porcentaje relativo	Porcentaje del PIB
Recursos	100,0	19,6	100,0	2,7
Ingresos corrientes	91,9	18,0	44,5	1,2
Ingresos tributarios	55,4	10,9	9,2	0,2
Contribuciones a la seguridad social	11,7	2,3	1,7	0,0
Ingresos no tributarios	3,8	0,7	9,5	0,3
Venta de bienes y servicios de la administración pública	2,6	0,5	1,7	0,0
Ingresos de operación	4,4	0,9	11,6	0,3
Renta de la propiedad	3,3	0,6	0,9	0,0
Transferencias corrientes	10,8	2,1	10,0	0,3
Recursos de capital	8,1	1,6	55,5	1,5
Transferencias de capital	7,9	1,5	55,5	1,5
Recursos propios de capital	0,0	0,0	0,0	0,0
Disminución de la inversión financiera	0,3	0,1	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MFP).

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN GUATEMALA?

Según datos de 2019, las transferencias del gobierno nacional a los municipios provienen de cuatro fuentes principales y todas tienen condiciones de utilización:

- **El aporte constitucional** (el 41% del total). El 10% de los ingresos programados del gobierno central debe enviarse a las municipalidades. El 90% de ese monto debe invertirse en proyectos de educación, programas de salud preventiva, obras de infraestructura y provisión de servicios públicos, y el restante 10% puede utilizarse para cubrir gastos de funcionamiento.
- **El IVA-Paz** (el 51% del total). El 12,5% de la recaudación del IVA se distribuye a los municipios.¹²⁶ Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del 25% a gastos de funcionamiento y pago de prestaciones y jubilaciones, mientras que el 75% restante debe destinarse a inversión.
- **El impuesto sobre la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos** (el 6% del total). Los municipios tienen derecho al 50% de la recaudación del impuesto sobre los vehículos particulares y las motocicletas; el 20% del impuesto al transporte extraurbano y a los vehículos de uso agrícola, industrial, de construcción, remolques y semirremolques; el 20% del impuesto sobre los vehículos marítimos, y el 30% del impuesto sobre los vehículos aéreos. Estos recursos deben usarse para inversión.
- **El impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo** (el 2% del total). La Ciudad de Guatemala recibe 10 centavos de quetzal por galón. El resto de las municipalidades recibe 20. El total debe distribuirse de forma proporcional conforme asignación constitucional.

A excepción de los impuestos a la distribución de petróleo crudo y sus derivados, la distribución de las transferencias antes mencionadas se efectúa sobre la base de una fórmula, con los siguientes distribuidores:

- El 30% distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio.
- El 35% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
- El 25% distribuido en proporción directa a los ingresos propios per cápita de cada municipio.
- El 10% distribuido de manera directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Las municipalidades pueden contratar préstamos, pero el plazo no puede exceder el período de gobierno del concejo municipal que las contrae. Se requiere el voto de dos terceras partes de los miembros del Concejo Municipal. Además, pueden emitir, negociar

¹²⁶ Equivalente a 1,5 puntos porcentuales de la alícuota del impuesto, según la Ley del Impuesto al Valor Agregado (Decreto N.º 27-92) (Guatemala, 1992).

y colocar títulos-valores en el mercado nacional o en el exterior, para lo que deberán contar previamente con las opiniones favorables del Organismo Ejecutivo y la Junta Monetaria. No se dispone de datos sobre el volumen de la deuda subnacional.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto N.º 101-97) establece el principio de equilibrio presupuestario a nivel nacional, que el Código Municipal define como la diferencia entre los egresos programados menos los ingresos previstos y el efectivo en caja. En otras palabras, no puede haber gasto sin fuente de financiamiento. También señala que el presupuesto de ingresos y egresos puede ampliarse durante el ejercicio a partir de ingresos adicionales “derivados de saldos de caja, ingresos extraordinarios, préstamos, empréstitos, donaciones, nuevos arbitrios, o por modificación” de estos (Guatemala, 2002a, pág. 35). Con respecto a las ampliaciones presupuestales, el Código Municipal señala que “no deben aplicarse al aumento de sueldos o salarios, la creación de plazas o gastos corrientes permanentes” (Guatemala, 2002a, pág. 35). Por otra parte, de acuerdo con el Código Municipal, el endeudamiento de los municipios no puede exceder su capacidad de pago, entendida como “el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente) y egresos por concepto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda” (Guatemala, 2002a, pág. 32).

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

El Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) se encarga de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y las municipalidades. La Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) se encuentra bajo la dirección del Viceministerio de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas y es responsable de proporcionar los sistemas integrados de administración financiera para que las municipalidades, las mancomunidades de municipalidades, las dependencias y las empresas municipales del país registren sus transacciones financieras, según la metodología presupuestaria uniforme utilizada por el sector público conforme a los lineamientos establecidos por el MFP como ente rector del sistema. El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) promueve el desarrollo de los municipios y brinda asistencia técnica, administrativa y financiera. Dicho instituto se financia con un fondo patrimonial. Por último, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, a través de la Dirección General para la Descentralización, es responsable de la supervisión y ejecución del proceso de descentralización.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) contiene información actualizada y fiable sobre todos los municipios de Guatemala, que se pone a disposición del público junto con indicadores de desempeño financiero y desarrollo sostenible. Mediante el portal de la DAAFIM, el gobierno de Guatemala presenta una gran cantidad de información financiera sobre los municipios del país. El Portal de Gobiernos Locales contiene información actualizada, fiable y disponible al público basada en los datos

que las municipalidades, las mancomunidades de municipalidades, las dependencias y las empresas municipales del país registran en el SIAF. Dicho portal incluye indicadores de desempeño financiero y desarrollo sostenible, aunque no presenta datos sobre el volumen de la deuda. Además, los alcaldes deben informar con periodicidad cuatrimestral al Concejo Municipal sobre la ejecución del presupuesto y presentar informes mensuales de ejecución ante la Contraloría General de Cuentas (CGC) para su control y fiscalización. También deberá presentar el detalle de los préstamos internos y externos vigentes y el saldo de la deuda contratada. Cuando el Concejo Municipal determine que una municipalidad no está cumpliendo dicha obligación, lo comunicará a la Contraloría General de Cuentas para que le aplique la sanción legal correspondiente.

Honduras

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Honduras?

Honduras es una república unitaria. El territorio nacional se divide en 18 departamentos, que son demarcaciones administrativas del gobierno central, y 298 municipios (véase el cuadro 3.104).

CUADRO 3.104 - Honduras: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Departamentos	18	523.176
Municipios	298	30.242

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE).

Honduras tiene una superficie de 112.492 km² y una población de casi 10 millones de personas. En el Distrito Central, que está formado por Tegucigalpa y Comayagüela,¹²⁷ se concentran 1,3 millones de habitantes.¹²⁸ El 90% de los municipios del país tiene menos de 50.000 habitantes. Por otra parte, los 16 municipios más grandes (con más de 100.000 habitantes) comprenden el 47% de la población.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN HONDURAS?

El gobernador de departamento es designado por el poder ejecutivo y es responsable de supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales. Los municipios son autónomos y están administrados por corporaciones municipales, elegidas por cuatro años con posibilidad de reelección. La Corporación Municipal es el órgano deliberativo de la municipalidad y está integrada por un alcalde, un vicealcalde y un número variable de regidores. Las municipalidades que forman parte de un área común pueden mancomunarse para la provisión de servicios públicos. En 2018, el 7,4% de las municipalidades era gobernado por mujeres.

¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en Honduras?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

En 2016 se aprobó la Ley de Descentralización del Estado de Honduras (publicada en 2021), que establece que el traspaso de competencias debe acompañarse de los recursos correspondientes. Para cumplir este objetivo, la ley creó la Comisión Especial para la Descentralización del Estado (CEDE) (Honduras, 2021).

¹²⁷ De acuerdo con el artículo 295 de la Constitución Política (Honduras, 2005).

¹²⁸ Sobre la base de datos correspondientes a 2018.

EVOLUCIÓN RECIENTE

La implementación de la Ley de Descentralización del Estado de Honduras es un tema pendiente, debido a la escasa capacidad institucional de la mayoría de los gobiernos municipales para asumir responsabilidades de gasto. En este sentido, Carías (2020) señala: “no se ha logrado una mejora significativa en términos de eficiencia y equidad en la atención de los problemas económicos y sociales que viven los hondureños en sus municipios, evidenciándose en una crisis institucional que golpea directamente los bienes y servicios públicos que reciben los vecinos (salud, educación, vialidad, empleo, entre otros con incidencia local)” (pág. 7).

SITUACIÓN ACTUAL

El *Informe Consolidado de Rendición de Cuentas y Confiabilidad del Control de las Auditorías Internas Municipales* de 2018 (Tribunal Superior de Cuentas, 2019) se basa en información proporcionada por 272 de los 298 municipios. De acuerdo con las cifras declaradas, el peso de los gastos y los ingresos municipales en dicho año fue del 2,7% y el 3,0% del PIB, respectivamente. El resultado fiscal es equilibrado y equivale al 0,3% del PIB. El peso de la deuda de las municipalidades fue del 2,4% del PIB. Los criterios de distribución de las transferencias desincentivan la búsqueda de ingresos propios e incentivan la fragmentación municipal. Según cálculos propios, la alta ponderación de partes iguales en la distribución de las transferencias (50%) hace que las 16 municipalidades de mayor tamaño reciban, por este distribuidor, un décimo de lo que recibe el resto en términos per cápita. La información estadística es insuficiente para el análisis y el diseño de políticas.

—○ ¿Cuánto gastan los gobiernos subnacionales?

Los gastos de los gobiernos locales representan el 9,8% del gasto total y ascienden al 2,7% del PIB (véase el cuadro 3.105).

CUADRO 3.105 - Honduras: ejecución del gasto del gobierno central y las municipalidades, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central ^a	91,2	24,8
Gobiernos municipales	9,8	2,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

^a El gobierno central incluye los organismos descentralizados.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

De acuerdo con la clasificación presupuestaria local, el principal componente del egreso es la inversión pública, que representa poco más de un cuarto del gasto municipal (véase el cuadro 3.106).

CUADRO 3.106 - Honduras: gasto municipal por clasificación económica, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	GOBIERNO CENTRAL		MUNICIPIOS	
	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
Inversión pública (bienes capitalizables)	10,8	2,7	26,0	0,7
Servicios personales	34,2	8,5	25,0	0,7
Servicio de la deuda pública	11,0	2,7	22,0	0,6
Transferencias y donaciones de capital	12,2	3,0	13,0	0,4
Servicios no personales	10,7	2,7	11,0	0,3
Materiales y suministros y transferencias corrientes	21,1	5,2	3,0	0,1
Total	100,0	24,8	100,0	2,7

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Tribunal Superior de Cuentas, *Informe de rendición de cuentas del sector público, período 2019, 2021* [en línea] https://www.tsc.gob.hn/web/Rendicion_de_cuentas/2019/Informe-Consolidado-RC-2019.pdf.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Entre las principales responsabilidades de las municipalidades se encuentran la elaboración y ejecución de planes de desarrollo, el control y la regulación del desarrollo urbano, el ornato y la higiene municipales, la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado, el fomento y la regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios, entre otras.¹²⁹

La Ley de Descentralización del Estado de Honduras prevé nuevas transferencias de gasto del gobierno central, entre las que se priorizan las siguientes: seguridad ciudadana, educación preescolar y básica, atención primaria y secundaria de la salud e infraestructura social y productiva. La ley prevé que las transferencias de responsabilidad se acompañen de los recursos presupuestarios correspondientes (Honduras, 2021).

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales?

Los recursos propios de los gobiernos locales representan el 8,1% del consolidado del gobierno, equivalente al 2,2% del PIB (véase el cuadro 3.107).

¹²⁹ Según el artículo 13 de la Ley de Municipalidades, reformada por Decreto N.º 48-91 (Honduras, 1991a).

CUADRO 3.107 - Honduras: ingresos propios del gobierno central y las municipalidades, 2018 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

NIVEL DE GOBIERNO	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB
	Porcentaje de los ingresos consolidados	Porcentaje del PIB	
Gobierno central	91,9	24,9	...
Gobiernos municipales	8,1	2,2	0,8
Total	100	27,1	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tribunal Superior de Cuentas, *Informe de rendición de cuentas del sector público, periodo 2019, 2021* [en línea] https://www.tsc.gob.hn/web/Rendicion_de_cuentas/2019/Informe-Consolidado-RC-2019.pdf.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los municipios no pueden crear impuestos, facultad que corresponde al gobierno nacional. Por otra parte, la Ley de Municipalidades (Decreto N.º 134-90) les otorga amplias facultades para la aplicación de tasas retributivas de servicios, así como para el cobro de contribuciones de mejoras. En 2018, los ingresos tributarios municipales representaron el 0,4% del PIB, mientras que los no tributarios ascendieron al 1,8% del PIB. Aunque los impuestos municipales abarcan fuentes diversas, se observan bajos niveles de recaudación. Los tributos municipales son los siguientes: i) el impuesto sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales; ii) el impuesto sobre los ingresos anuales de las personas;¹³⁰ iii) el impuesto sobre industrias, comercio y servicios; iv) el impuesto de extracción o explotación de recursos; y v) el impuesto selectivo a los servicios de telecomunicaciones.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Según el Decreto N.º 143-2009, las transferencias a las municipalidades están legalmente fijadas en el 11% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (Honduras, 2010). Las transferencias se distribuyen sobre la base de la siguiente fórmula:

- El 50% en partes iguales.
- El 20% en proporción a la población proyectada a partir del último censo.
- El 30% en función de un criterio de pobreza según el índice de necesidades básicas insatisfechas calculado del Censo de Población y Vivienda (Honduras, 2010).

Las transferencias son condicionadas, pues las municipalidades deben destinar el 1% de los recursos recibidos a programas de niñez y adolescencia, el 2% a programas de desarrollo social y protección frente a la violencia contra las mujeres, el 13% al mantenimiento de la infraestructura social, el 15% a gastos de administración, el 1% a programas de capacitación con el Tribunal Superior de Cuentas, y el resto a inversión.¹³¹

¹³⁰ Se paga con una escala de alícuotas en función del ingreso anual declarado. Véase el art. 77 del Decreto N.º 48-91 (Honduras, 1991a).

¹³¹ Véase el Decreto N.º 143-2009 (Honduras, 2010).

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Las municipalidades pueden contratar empréstitos y realizar operaciones financieras, incluida la emisión de bonos.¹³² Para ello, deben contar con la autorización de la Secretaría de Finanzas. Las autorizaciones de endeudamiento externo e interno del gobierno central, los organismos descentralizados y los gobiernos municipales, que incluyan garantías y avales del Estado, están reguladas por una ley específica.

Anualmente, el Tribunal Superior de Cuentas publica el *Informe Consolidado de Rendición de Cuentas y Confiabilidad del Control de las Auditorías Internas Municipales*, que incluye cifras consolidadas sobre el saldo de capital de la deuda municipal. Sobre la base de estas cifras se observa que, en promedio, el peso de la deuda municipal fue del 2,1% del PIB entre 2015 y 2018, período en el que aumentó casi 0,4 puntos del PIB (del 2,0% al 2,4% del PIB).

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

Para la formulación y ejecución del presupuesto, las municipalidades deberán ajustarse a las siguientes disposiciones (Honduras, 1991a, pág. 4):

- i) Los egresos en ningún caso podrán exceder a los ingresos.
- ii) Los gastos fijos ordinarios solamente podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad.
- iii) Solo podrá disponerse de los ingresos extraordinarios a través de ampliaciones presupuestarias.
- iv) Los ingresos extraordinarios únicamente podrán destinarse a inversiones de capital.
- v) No podrá contraerse ningún compromiso ni efectuarse pagos fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto.

En 2016, se promulgó en Honduras la Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto N.º 25-2016), que establece un límite del 20% para los recursos que destinan los municipios al pago de empréstitos o la emisión de bonos.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

En 2013, se le otorgó personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión al Instituto de Desarrollo Municipal, un organismo público descentralizado dedicado a promover el desarrollo integral de los municipios y la coordinación de los entes nacionales de apoyo municipal. Sus características se definen en el artículo 105 de la Ley de Municipalidades (Honduras, 1991a).

Por otra parte, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) es una asociación civil sin fines de lucro con el objetivo de velar por la autonomía municipal.

¹³² Artículo 80 de la Constitución (Honduras, 2005) y artículo 41 de la Ley de Crédito Público (Decreto N.º 111-90) (Honduras, 1991b).

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El gobierno mantiene una base de datos pública con información municipal detallada en el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI). No obstante, una cantidad relevante de municipalidades no presenta información oportuna y completa de sus cuentas fiscales. No se dispone de información del volumen de la deuda pública subnacional ni de los pagos de intereses. Tampoco se dispone de los datos de gastos desagregados por finalidad y función, ni del ingreso de acuerdo con una clasificación comparable a nivel regional o internacional.

Nicaragua

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Nicaragua?

En la Constitución Política de la República de Nicaragua se define al país como “unitario e indivisible” (Nicaragua, 2014, pág. 18). El territorio se organiza en 15 departamentos y 2 regiones autónomas, que a su vez se dividen en 153 municipios (véase el cuadro 3.108). Con una población estimada de 6,5 millones de habitantes y una superficie de 130.370 km², Nicaragua es el país con mayor extensión territorial y menor densidad de población de Centroamérica.

CUADRO 3.108 - Nicaragua: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Departamentos	15	369.871
Regiones autónomas	2	456.167
Municipios	153	42.225

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).

El área metropolitana de Managua, que incluye la ciudad de Managua y los nueve municipios del departamento de Managua, tiene 1,5 millones de habitantes (el 23% de la población). Mientras que 118 de los 153 municipios del país (75%) tienen menos de 50.000 habitantes, los 12 municipios más grandes (con más de 100.000 habitantes) comprenden más del 40% de la población.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN NICARAGUA?

Los departamentos son una división político-territorial realizada con propósitos administrativos que no tiene funciones ejecutivas ni legislativas. La Región Autónoma de la Costa Caribe Norte y la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur están regidas por un Coordinador Regional y un Consejo Regional, elegidos mediante voto directo por un período de cuatro años. Dichas regiones están habitadas principalmente por población indígena y se rigen por normas de gobierno comunitario.¹³³ Los municipios están regidos por un alcalde y un concejo municipal, elegidos mediante sufragio universal. El mandato de las autoridades municipales dura cuatro años, sin posibilidad de reelección. El porcentaje de alcaldesas electas asciende al 42,5% (CEPAL, 2021d).

¹³³ Las funciones de las regiones autónomas están determinadas por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua y sus reformas (Nicaragua, 2016). Aunque no se dispone de información sobre su ejecución presupuestaria, las dos regiones autónomas son responsables de la prestación de servicios básicos, la planificación urbana y el uso del suelo, la implementación de planes de desarrollo regional, la protección del medio ambiente y la preservación de la cultura tradicional.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en Nicaragua?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

Si bien hubo antecedentes de descentralización en la década de 1970, el verdadero proceso descentralizador comenzó en la década siguiente. Así, en 1987 se aprobó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y las primeras elecciones regionales se realizaron en 1990. La descentralización también estuvo presente en el programa de modernización y reducción del Estado (1995). El cambio importante más reciente tuvo lugar en 2003, cuando se aprobó la Ley N.º 466, Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, que estableció que las transferencias a los municipios llegaran al 10% del Presupuesto General de la República en 2010 (Nicaragua, 2003).¹³⁴

SITUACIÓN ACTUAL

Al igual que en muchos otros países de la región, existe una gran disparidad de ingresos entre los gobiernos locales, con una importante concentración en la ciudad capital: el 9% de los municipios, los más grandes (con más de 100.000 habitantes), explica el 70% de los recursos propios subnacionales. Con leves fluctuaciones, la participación del gasto municipal en el gasto total es de alrededor del 15% y la participación en los recursos, de aproximadamente el 10%, uno de los porcentajes más altos de Centroamérica. La falta de un marco legal que establezca una jerarquía entre las regiones y los municipios en ocasiones genera conflictos jurisdiccionales entre estos dos niveles de gobierno. Si bien la ley señala que los consejos regionales pueden elaborar propuestas presupuestarias que incluyan un plan de arbitrios y un fondo especial de desarrollo, ninguna de las dos regiones lo ha llevado a cabo por el momento.

TENDENCIAS RECIENTES

Las transferencias financian aproximadamente la mitad del gasto municipal. En la fórmula de distribución de transferencias de Nicaragua se utilizan criterios de equidad fiscal, población y eficiencia en la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y la ejecución de las transferencias. La administración del sistema está a cargo de la Comisión de Transferencias a las Municipalidades.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Nicaragua?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gastos del sector público consolidado ascienden al 25,1% del PIB. Las erogaciones de los gobiernos municipales representan el 15,3% del consolidado, que equivale al 3,8% del PIB (véase el cuadro 3.109).

¹³⁴ Esta participación, que era del 6% en 2006, se incrementó un 1% anual a partir de 2007, hasta alcanzar el 10% en 2010.

CUADRO 3.109 - Nicaragua: ejecución del gasto del gobierno central y las municipalidades, 2017 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central ^a	84,7	21,2
Gobiernos municipales	15,3	3,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de Nicaragua (BCN) e Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Presupuestos Municipales Abiertos.

^a El gobierno central incluye los organismos descentralizados.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Según la contabilidad nacional del sector público, los gastos de capital representan el 62,5% del total, uno de los porcentajes más altos de la región (véase el cuadro 3.110).

CUADRO 3.110 - Nicaragua: gasto municipal, 2017 (como porcentaje del gasto y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gastos corrientes	36,4	1,4
Gastos en personal	24,7	0,9
Servicios no personales	6,7	0,3
Materiales y suministros	3,6	0,1
Transferencias corrientes	1,4	0,1
Gastos de capital	62,5	2,4
Bienes de uso	60,5	2,3
Construcciones y mejoras	57,6	2,2
Otros bienes de uso	2,9	0,1
Activos financieros	0	0,0
Transferencias de capital	2	0,1
Intereses de la deuda	1	0,0
Total	100	3,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Presupuestos Municipales Abiertos.

Nota: Dada la disponibilidad de datos, la información se basa en los presupuestos de 115 municipios.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las funciones exclusivas de los municipios son: promover la salud comunal; regular rastros, mercados, lavaderos públicos y cementerios; autorizar y registrar fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes; regular el uso del suelo; promover la

cultura, el deporte, y la recreación; proporcionar servicios básicos de agua y saneamiento; promover el turismo; constituir comités municipales de emergencia en caso de desastres naturales, y desarrollar y regular vías de transporte dentro de su territorio. De manera compartida con el gobierno nacional, tienen funciones en materia de coordinación de servicios sociales, puestos de salud, vivienda y protección ambiental.

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Nicaragua?

La participación de los recursos propios de los gobiernos locales asciende al 9,9% del total gubernamental y representa el 2,0% del PIB (véase el cuadro 3.111). Así, los municipios de Nicaragua son los que generan los mayores ingresos propios con respecto al resto de Centroamérica. Las transferencias del gobierno central a los municipios alcanzan el 2% del PIB. Esto significa que tienen una autonomía fiscal relativamente alta en el contexto de América Latina y el Caribe (50%).

Cuadro 3.111 - Nicaragua: ingresos del gobierno central y las municipalidades, 2017 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
Gobierno central ^a	90,1	17,8	...
Municipios	9,9	2,0	2,0
Total	100,0	19,8	2,0

Fuente: Elaboración propia sobre con base de Banco Central de Nicaragua (BCN) e Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Presupuestos Municipales Abiertos.

^a El gobierno central incluye los organismos descentralizados.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos locales no tienen potestades para crear ni modificar tributos, atribución que pertenece a la Asamblea Nacional. No obstante, tienen facultades tributarias más amplias que otros países de Centroamérica, incluidos el impuesto de matrícula y el impuesto sobre ingresos:

- **Impuesto de matrícula:** el 2% sobre el promedio mensual de los ingresos brutos obtenidos por la venta de bienes o prestaciones de servicios de los tres últimos meses del año anterior.
- **Impuesto sobre ingresos:** el 1% de los ingresos brutos obtenidos por las ventas o prestaciones de servicios.
- **Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI):** grava las propiedades.
- **Impuesto por edificación o mejoras,** del cual están exoneradas las viviendas familiares.

- **Impuesto de espectáculos públicos.**
- **Impuesto al capital social de entidades mercantiles o civiles:** se cobra sobre la base del capital suscrito.
- **Impuesto selectivo de consumo (ISC) al azúcar:** art. 177 de la Ley N.º 822, Ley de Concertación Tributaria (Nicaragua, 2012).
- **Impuesto municipal sobre ingresos (IMI), reconocido como ISC:** art. 131 bis de la Ley N.º 272 (Nicaragua, 2019).

Según la información disponible, los ingresos tributarios de los municipios ascienden al 1,5% del PIB y la principal fuente de ingresos corresponde a los diferentes impuestos sobre ventas y servicios. Los ingresos no tributarios ascienden al 0,4% del PIB (véase el cuadro 3.112).

CUADRO 3.112 - Nicaragua: recursos propios de los municipios, 2017 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL PIB
Recursos tributarios	79	1,5
Impuestos sobre ventas y servicios	53,6	1,1
Contribuciones especiales	0,2	0,0
Impuesto de rodamiento (Managua)	0,8	0,0
Impuesto sobre bienes inmuebles	11,2	0,2
Matrículas y licencias	13,1	0,3
Recursos no tributarios	19,3	0,4
Ingresos por transferencias de utilidades	0,1	0,0
Alquileres	0,4	0,0
Derechos y concesiones	1,5	0,0
Multas	1,3	0,0
Otros ingresos no tributarios	3	0,1
Tasas y tarifas	13,1	0,3
Venta de bienes y servicios	1,2	0,0
Rentas de la propiedad	0,4	0,0
Recursos propios de capital	0,1	0,0
Total	100	2,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Presupuestos Municipales Abiertos.

Nota: Dada la disponibilidad de datos, la información se basa en los presupuestos de 111 municipios.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN NICARAGUA?

Las transferencias ascienden al 2% del PIB. Aproximadamente el 80% corresponde a la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua (el 1,62% del PIB) y el resto a otras transferencias.

La Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua establece la coparticipación del 10% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República, aunque este porcentaje se ha modificado en las leyes anuales del presupuesto, debido a los choques económicos que ha sufrido el país desde 2018. Para el presupuesto se aprobó una coparticipación del 4% de los ingresos tributarios. La Comisión de Transferencias determina la distribución de las transferencias sobre la base de los siguientes criterios¹³⁵ (Nicaragua, 2003):

- Equidad fiscal (25%), que se estima teniendo en cuenta la población y el ingreso tributario potencial de cada municipio.
- Eficiencia en la recaudación del IBI (25%).
- Población (25%).
- Ejecución de transferencias (25%).

El desembolso de las transferencias está sujeto al cumplimiento de las normas sobre presentación y ejecución presupuestaria y tiene una doble condicionalidad:

- Para el diseño de las políticas públicas, los municipios se agrupan en categorías que van de la A a la H en función de los ingresos corrientes (A corresponde al municipio de Managua y el resto en función del tamaño de población). Según la categoría, los municipios deben destinar entre el 10% y el 40% de los ingresos corrientes a inversión.
- Los gobiernos municipales deben asignar porcentajes mínimos de las transferencias a los sectores priorizados:
 - Salud (5%).
 - Educación (5%).
 - Medio ambiente (5%).
 - Agua y saneamiento (7,5%).

Además, forman parte del sistema de transferencias los préstamos y las donaciones de agencias y organismos de cooperación que decidan financiar el desarrollo municipal.

135 Las funciones de la Comisión de Transferencias son: "a. Garantizar en la Ley Anual del Presupuesto General de la República la incorporación de la partida presupuestaria Transferencia Municipal [...]; b. Realizar anualmente la asignación de las transferencias municipales [...]; c. Conocer el monto de las transferencias realizadas a cada municipio [...]; d. Conocer y aprobar el diseño metodológico y los instrumentos técnicos para la realización de estudios referidos al Sistema de Transferencias; e. Analizar y realizar las recomendaciones pertinentes a los estudios técnicos referidos a la aplicación, criterios de distribución y ponderaciones, fórmula de distribución e impacto del Sistema de Transferencias [...]; f. Conocer, analizar y realizar las recomendaciones sobre los estudios técnicos de base para la definición de los criterios y fórmula de distribución que deben realizarse cada dos años [...]; g. Conocer de los recursos interpuestos por los municipios ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público" (Nicaragua, 2003, pág. 4171).

¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los municipios pueden contratar deuda, para lo cual deben tener la autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las modalidades de endeudamiento autorizadas son la emisión pública de deuda interna, que además deberá contar con la autorización de la autoridad financiera y monetaria, y la contratación de préstamos o créditos. No se obtuvo información sobre el volumen de la deuda subnacional.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

La legislación prohíbe la aprobación de presupuestos con déficits presupuestarios, aunque permite resultados financieros deficitarios. También establece que el servicio de la deuda de los créditos contratados por el municipio no puede superar el 20% de los ingresos corrientes anuales del municipio. Los municipios solo pueden adquirir compromisos por egresos de ejercicios presupuestarios posteriores, cuando sean debidamente autorizados por el Concejo Municipal. Los créditos que excedan el período del gobierno municipal se someterán a consulta pública. La Ley N.º 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal, establece siete categorías de municipios según sus ingresos totales, así como porcentajes mínimos de los ingresos corrientes anuales que deberán destinar a inversiones y reparaciones de la infraestructura y los equipos: categoría A, el 40%; categoría B, el 30%, categorías C y D, el 20%; categorías E, F, G y H, el 10% (Nicaragua, 2013).

¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) es un ente descentralizado cuya misión consiste en fomentar el desarrollo institucional de los municipios. Funciona bajo la rectoría de la Presidencia de la República. A nivel municipal, la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) es una asociación civil que agrupa a todos los municipios.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El artículo 15 de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua crea el Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales como parte del Sistema Integral de Información Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, con la finalidad de disponer de una base de datos que permita el cálculo anual de la distribución de la transferencia municipal y el monitoreo de la ejecución de las finanzas municipales. Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar anualmente un informe contable-financiero y evaluativo del uso de las transferencias efectuado por los municipios, que deberá publicarse cada año (Nicaragua, 2003). La información públicamente disponible en el sitio de internet del gobierno no se actualiza con puntualidad. No todos los municipios presentan información a término. No se obtuvo información de gastos por finalidad y función ni del volumen de la deuda pública. Por otra parte, el portal Presupuestos Municipales Abiertos, mantenido por una organización de la sociedad civil, pone a disposición información organizada acerca de la ejecución presupuestaria y los planes de inversión municipales.

Panamá

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Panamá?

En la Constitución Política de la República de Panamá se define al país como “unitario, republicano, democrático y representativo” (Panamá, 2004, pág. 13). Para fines administrativos, el territorio se divide en 13 provincias,¹³⁶ 78 distritos¹³⁷ (o municipios) y 679 corregimientos al cierre de 2020 (véase el cuadro 3.113). El nivel provincial depende directamente del gobierno central en cuanto a sus decisiones políticas y fiscales. Entre las especificidades panameñas se destacan el corregimiento (una subdivisión de los municipios, cuya autoridad, la Junta Comunal, tiene facultades de gasto) y la recaudación del impuesto predial por el nivel central, pues esta facultad suele ser municipal.

CUADRO 3.113 - Panamá: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Provincias	13	320.201
Municipios	78	53.549
Corregimientos	679	6.151

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

Panamá tiene una población de poco más de 4 millones de habitantes y un área de 74.340 km², datos que lo sitúan en un rango de densidad poblacional media en el contexto de Centroamérica. El área metropolitana de la ciudad de Panamá está formada por la propia Ciudad de Panamá y sus barrios periféricos, entre los que se encuentran los distritos de San Miguelito, Arraiján, La Chorrera y el sur de la antigua Zona del Canal. Tiene una población de 2 millones de habitantes, que representan cerca del 49% del total. El gasto y el ingreso del área metropolitana representan, respectivamente, el 77% y el 73% del total de los municipios, lo que refleja los altos niveles de disparidad territorial.¹³⁸ Mientras que 60 de los 78 municipios que conforman el país (el 80%) tienen menos de 50.000 habitantes, los siete municipios más grandes comprenden el 62% de la población.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN PANAMÁ?

El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. Cada distrito cuenta con un Concejo Municipal, integrado por los representantes

¹³⁶ Incluye tres comarcas indígenas con nivel provincial: Emberá-Wounaan, Kuna Yala y Ngäbe-Buglé.

¹³⁷ Incluye dos comarcas locales que se consideran equivalentes a municipios (Kuna de Madungandí, en la provincia de Panamá, y Kuna de Wargandí, en la provincia de Darién).

¹³⁸ Este valor estimado corresponde al total de la provincia de Panamá. Es decir, además del área metropolitana, se incluye un subconjunto de pequeños municipios con una población aproximada de 160.000 habitantes.

de los corregimientos. En cada distrito hay un alcalde y un vicealcalde, elegidos mediante votación directa por un período de cinco años. Dos o más municipios, o todos los municipios de una provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un Tesoro y una administración fiscal comunes. El corregimiento es una subdivisión municipal gobernada por un representante, un corregidor y una junta municipal, elegidos por un período de cinco años. La junta tiene facultades de ejecución de gasto.

—O ¿Cuáles son los temas clave de las relaciones fiscales intergubernamentales en Panamá?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

En Panamá se han registrado varios intentos de descentralización. El primero ocurrió en 1971, cuando se sancionó la elección popular de las juntas comunales. En 1994 se creó una comisión para modificar el régimen de gobiernos subnacionales, seguida en 1998 por una Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL). En 1999-2000, se instituyeron comisiones y programas de desarrollo municipal. El más reciente impulso descentralizador empezó en 2009, cuando se aprobó la Ley N.º 37, que descentraliza la administración pública. Sin embargo, recién en 2014 se puso en marcha una comisión para su estudio y análisis. Esta comisión condujo a la sanción de la Ley N.º 66, que reformó la Ley N.º 37 y creó el marco para fortalecer las capacidades y la delegación de responsabilidades de gasto y transferir una proporción del monto recaudado por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) a los gobiernos locales. Asimismo, estableció una fórmula de solidaridad municipal y creó el programa de inversión pública y servicios municipales (Panamá, 2015).¹³⁹ Esta ley también creó la Secretaría Nacional de Descentralización, actualmente denominada Autoridad Nacional de Descentralización (AND), un organismo técnico, político y de coordinación con los municipios adscrito al Ministerio de la Presidencia que debe acreditar el traslado de competencias.

SITUACIÓN ACTUAL

Los actos jurídicos más recientes del proceso descentralizador en Panamá son: el Decreto Ejecutivo N.º 10, que reglamenta el traspaso de competencias al nivel municipal, y el Decreto Ejecutivo N.º 587, que da por concluidas las dos primeras etapas del proceso de descentralización, que consistían en el traslado de competencias y recursos a los municipios semiurbanos y rurales y el fortalecimiento de las capacidades municipales en general. Este decreto también crea la ya mencionada AND (Panamá, 2020). La transferencia del IBI sancionada en 2015 duplicó con creces los ingresos de los municipios: entre 2013 y 2017, los ingresos totales de los municipios aumentaron de 180 millones a 412 millones de balboas, evolución que se explica mayormente por el aumento de las transferencias corrientes, que se incrementaron de 8 millones a 101 millones de balboas en el mismo período. Como proporción del PIB, los ingresos de los gobiernos locales pasaron del 0,53% en 2013 al 0,87% en 2017.

¹³⁹ De acuerdo con la ley y su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N.º 10, el proceso de descentralización tiene varias etapas, incluidas la transferencia de los recursos económicos necesarios para crear y mantener una estructura básica administrativa para los municipios semiurbanos y rurales; el fortalecimiento y la capacitación para que asuman sus responsabilidades en la prestación de servicios locales y, por último, la delegación de competencias.

TENDENCIAS RECIENTES

Según las cifras más recientes (2017), tanto los ingresos como los gastos de los gobiernos municipales ascienden al 0,87% del PIB, de manera que se obtiene un resultado fiscal equilibrado. Uno de los retos del sector municipal se refiere a la capacidad de ejecución de las transferencias. Entre 2013 y 2017, el saldo en caja y bancos aumentó de 5 millones a 63 millones de balboas, sobre todo a causa de la falta de ejecución de transferencias de capital. También se destaca la proliferación de juntas comunales, que pasaron de 621 a 729 entre 2009 y 2020. De acuerdo con la Ley N.º 84 (Panamá, 2012), cada junta comunal tiene una transferencia asignada de 110.000 balboas, además de transferencias asignadas por el gobierno del municipio en donde se encuentra.

—O ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Panamá?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto de los gobiernos municipales representa el 4,8% del gasto total del gobierno y equivale al 0,9% del PIB (véase el cuadro 3.114).

CUADRO 3.114 - Panamá: ejecución del gasto del gobierno central y las municipalidades, 2017^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	95,1	17,0
Gobiernos municipales	4,88	0,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Contraloría General de la República de Panamá.

^a El gobierno central incluye los organismos descentralizados.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Según la clasificación contable local, el gasto de capital de los gobiernos municipales representa el 37,6% del total, con preponderancia de la inversión real (véase el cuadro 3.115).

CUADRO 3.115 - Panamá: principales agregados del gasto municipal, 2017 (como porcentaje del gasto y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL
Gastos corrientes	0,5	60,5
Gastos de operación	0,4	48,2
Remuneraciones	0,3	33,1
Bienes y servicios	0,1	15,1
Transferencias corrientes	0,1	12,4

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.115 (continuación)

De capital	0,3	37,6
Inversión real	0,3	27,9
Obras y construcciones	0,2	26,8
Maquinaria y equipo	0,0	1,1
Transferencias de capital	0,1	5,6
Inversión financiera	0,0	4,1
Intereses de la deuda pública	0,0	1,9
Total	0,9	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Contraloría General de la República de Panamá.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Entre las funciones municipales exclusivas se encuentran las siguientes: acueductos, servicio de electricidad, ordenamiento territorial, tránsito vehicular, transporte público, gestión de residuos sólidos, aseo urbano, cementerios y salubridad pública. A estas se suman las funciones compartidas con el gobierno central en materia de atención primaria de la salud, prestación de servicios sociales y seguridad. Los municipios también se encargan de ordenar el desarrollo territorial, y promover la participación ciudadana y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Se destacan los corregimientos, gobernados por una junta comunal, que ejecutan proyectos de infraestructura comunitaria con recursos de transferencias nacionales o municipales.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Panamá?

Los recursos propios del gobierno central y los gobiernos municipales ascienden al 22,97% del PIB. Los ingresos propios de los gobiernos locales representan casi el 0,6% del PIB (véase el cuadro 3.116).

CUADRO 3.116 - Panamá: ingresos propios del gobierno central y las municipalidades, 2017 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS	PORCENTAJE DEL PIB	TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	97,5	22,4	...
Gobiernos municipales	2,5	0,57	0,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Contraloría General de la República de Panamá.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

A diferencia de otros países, en los que el impuesto sobre bienes inmuebles o su equivalente se recauda a nivel municipal, la recaudación de este impuesto en Panamá

recae en el gobierno central, que luego lo asigna a los municipios. El único impuesto patrimonial con que cuentan los municipios panameños es el impuesto a la tierra libre de mejoras (rural) y a las parcelas no edificadas (urbano). Por otra parte, los municipios recaudan impuestos y contribuciones sobre las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se realicen en el territorio. Los distritos pueden crear tasas y contribuciones. Los ingresos tributarios de los gobiernos municipales en Panamá ascienden al 0,4% del PIB y representan el 69% del total (véase el cuadro 3.117). Se destaca la relevancia relativa del impuesto sobre actividades comerciales y de servicios.

CUADRO 3.117 - Panamá: composición de los ingresos propios municipales, 2017 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS
Corrientes	0,6	98,9
Tributarios	0,4	69,2
Impuestos indirectos	0,4	69,2
Sobre actividades comerciales y de servicios	0,2	37
Sobre actividades industriales	0,0	1,9
Otros impuestos indirectos	0,2	30,3
No tributarios	0,2	29,6
Tasas y derechos	0,1	11,3
Ingresos varios	0,1	15
Renta de activos	0,0	3,3
De capital	0,0	1,1
Recursos del patrimonio	0,0	1,1
Total	0,6	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Contraloría General de la República de Panamá.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN PANAMÁ?

La ley de descentralización de 2015 (Panamá, 2015) asigna a los municipios todos los recursos del IBI, que representa aproximadamente el 90% de las transferencias del gobierno central. El fondo del IBI se distribuye de la siguiente manera: el 50% según lo recaudado en cada municipio y el 50% restante en proporción a la población según el último censo. A los distritos a los que correspondan menos de 500.000 balboas se les asignará una suma adicional mediante la fórmula de solidaridad para alcanzar ese monto. La fórmula de solidaridad prevé la deducción de recursos de los municipios con transferencias superiores a 500.000 balboas y su redistribución hasta que todos los municipios alcancen esa cifra. Los municipios urbanos pueden destinar el 10% del IBI a gastos de funcionamiento, proporción que aumenta al 25% para los municipios semiurbanos y rurales.

Los municipios y las juntas comunales también ejecutan los recursos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOP), que asigna 110.000 balboas a cada municipio y junta comunal del país. Los recursos del PIOP requieren mecanismos de consulta ciudadana para la ejecución de obras públicas en los sectores de agua, salud, educación, vivienda, transporte, energía y obras sociales.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los municipios pueden contratar deuda para inversión pública previa autorización del poder ejecutivo nacional. Si bien no se dispone de información sobre el volumen de la deuda subnacional, la baja participación del pago de intereses en los ingresos corrientes mostraría que este no es un problema sistémico clave. En 2017, los intereses de la deuda representaron el 0,01% del PIB.

¿EN QUÉ CONSISTE EL MARCO DE RESPONSABILIDAD FISCAL INTERGUBERNAMENTAL?

El artículo 31 de la Ley N.º 37 fija los siguientes límites:

- El incremento del déficit fiscal de los gobiernos locales no puede ser mayor al del gobierno central.
- Durante los últimos seis meses de gestión, el municipio no puede comprometer más del 50% de su presupuesto de operación, excepto para proyectos de inversión con calendarios predefinidos (Panamá, 2009).

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

La AND depende del Ministerio de la Presidencia y tiene el objetivo de coordinar técnica y políticamente dicho proceso. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el encargado de realizar las transferencias a los municipios y supervisar su situación financiera y de ejecución presupuestaria. A nivel local, la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) representa los intereses de los municipios. Se financia con el 1% de los recursos que el gobierno central transfiere a los municipios.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

De acuerdo con la Ley N.º 37 (art. 127), los municipios deben presentar en línea la información relacionada con la formulación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto (Panamá, 2009). La presentación de los datos fiscales de los gobiernos locales con mayor nivel de desagregación corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá. En los informes del Contralor General de la República se presentan los ingresos y los gastos de cada municipio, pero sin el detalle de la clasificación económica, por finalidad y función o por tipo de ingreso. Cabe destacar que la mayoría de los municipios proporciona información. Sin embargo, no se dispone de datos sobre el volumen y la evolución de la deuda y los pagos de intereses según el tamaño de los municipios.

República Dominicana

¿En qué consiste el sector público subnacional de República Dominicana?

República Dominicana es un país unitario. Con una población de unos 10,5 millones de habitantes en una superficie de 48.311 km², es uno de los países más poblados y con mayor densidad poblacional de Centroamérica y el Caribe. Las provincias son una subdivisión del Estado central y se dividen a su vez en 393 entidades municipales: 158 municipios y 235 distritos municipales (véase el cuadro 3.118). La diferencia entre los municipios y los distritos municipales es que estos últimos tienen, en la práctica, funciones más acotadas. Los gobiernos o ayuntamientos municipales (incluido el Distrito Nacional, que es la capital) son personas jurídicas de derecho público. La Constitución les reconoce autonomía, potestades normativas y administrativas sobre el uso del suelo, y la facultad de establecer arbitrios y tasas, así como manejar su presupuesto y patrimonio (República Dominicana, 2015a).¹⁴⁰

CUADRO 3.118 - República Dominicana: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Provincias y Distrito Nacional	32	301.946
Municipios	158	64.976
Distritos municipales	235	44.251

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Estadística (ONE).

La población promedio de las entidades municipales (municipios y distritos municipales) es de alrededor de 26.000 habitantes. El Distrito Nacional tiene 1,03 millones de habitantes. Se estima que el área metropolitana de Santo Domingo tiene 3,3 millones de habitantes, que equivalen al 30% de la población del país.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES DE REPÚBLICA DOMINICANA?

Según la Constitución, el poder ejecutivo designará un gobernador que lo represente en cada provincia (República Dominicana, 2015a). A nivel de los municipios y los distritos municipales, los regidores, alcaldes y directores se eligen por voto popular y permanecen en sus cargos por cuatro años, con posibilidad de reelección. En 2018, el 13,3% de las alcaldías estaba encabezado por mujeres.

¹⁴⁰ Para fines administrativos del gobierno central, el territorio se divide en tres macrorregiones (norte, suroeste y sureste) y siete regiones. Estas últimas son la unidad básica para la planificación, articulación y formulación de políticas públicas (República Dominicana, 2015a). Todas las Secretarías de Estado y los organismos descentralizados deben establecer una sede en cada región y hay un Consejo Regional de Desarrollo en cada región.

¿Cuáles son los temas clave de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en República Dominicana?

República Dominicana es un Estado tradicionalmente centralizado. Las principales iniciativas orientadas al fortalecimiento subnacional son recientes. Entre ellas se destaca la reforma constitucional de 2010, que dota a los gobiernos locales de cierta autonomía en aspectos políticos y fiscales.

Una característica destacada es la proliferación de entidades municipales, especialmente de distritos municipales: en los últimos 25 años el número de entidades aumentó de 155 a 393 y, en el caso de los distritos, se quintuplicó. Esto convirtió a República Dominicana en uno de los países con mayor atomización municipal de la región. Este fenómeno se debe en buena medida a que la ley de ingresos municipales asegura una transferencia mínima a las entidades municipales, incentivando su creación. Aunque en 2007 se introdujeron requisitos mínimos para la creación de entidades municipales que contribuyeron a frenar su proliferación, en la práctica no ha funcionado del todo.

Entre los principales retos para las relaciones fiscales de gobierno cabe citar, entre otros, la poca definición de las funciones de gasto municipal, la escasa capacidad recaudatoria y la falta de un marco de responsabilidad fiscal subnacional.¹⁴¹ En esta línea, el gobierno nacional creó la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal mediante el Decreto N.º 85-15. Entre sus funciones se encuentran elaborar los lineamientos estratégicos para la reforma, encomendar la realización de estudios técnicos y articular iniciativas vinculadas a la reforma, entre otras (República Dominicana, 2015b). Se creó también el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) como herramienta para evaluar la gestión local. En el presupuesto de 2021, se estableció un aumento del 3,13% de las transferencias municipales con respecto al año anterior. El gobierno actual espera aumentar el presupuesto en 1 punto porcentual cada año hasta 2024.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en República Dominicana?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, el gasto municipal ascendió al 0,5% del PIB, equivalente al 2,1% del gasto público total (véase el cuadro 3.119).

CUADRO 3.119 - República Dominicana: gasto consolidado, por niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	97,9	22,5
Gobiernos locales	2,1	0,5
Total	100,0	23,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

^a El gobierno central incluye la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. No se considera a las empresas públicas. El sector municipal comprende los ayuntamientos municipales y las juntas de distrito municipal. El gasto no incluye las aplicaciones financieras.

¹⁴¹ Véase Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón (2017).

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2019, la inversión pública de los gobiernos locales era de alrededor del 3,7% del total del país y equivalía al 0,1% del PIB.¹⁴² A pesar de que la legislación indica que el 40% de los ingresos debe asignarse a gasto de capital, esta categoría representaba alrededor del 30% del egreso municipal (véase el cuadro 3.120).

CUADRO 3.120 - República Dominicana: gasto en grandes rubros, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

CONCEPTO	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS LOCALES	
	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
Gasto de consumo	52,6	11,8	64,6	0,3
Prestaciones de la seguridad social	4,5	1,0	0,5	0,0
Gastos de la propiedad (intereses)	15,8	3,6	0,7	0,0
Transferencias corrientes y de capital	12,8	2,9	5,1	0,0
Inversión real	0	0,0	0,1	0,0
Gasto de capital	14,3	3,2	29,1	0,1
Otros gastos corrientes	0	0,0	0	0,0
Total	100	22,5	100	0,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Ministerio de Hacienda [en línea] <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/consolidado/> y *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, año 2019, 2020* [en línea] <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/Libro-de-Ejecucion-Municipal-A%C3%B1o-2019.pdf>.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las potestades que la Constitución asigna a los gobiernos locales no son taxativas y son más amplias para los municipios que para los distritos municipales. La clasificación por finalidades y funciones revela que, en el agregado, el gasto asignado a la administración general explica el 34% del gasto total. El resto se distribuye entre diversas finalidades con participaciones menores (véase el cuadro 3.121).

CUADRO 3.121 - República Dominicana: gasto de los gobiernos locales por finalidad y función, 2019 (como porcentaje del gasto y del PIB)

FINALIDAD Y FUNCIÓN	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL
Servicios generales	0,2	36,8
Administración general	0,2	34,1

(continúa en la página siguiente)

¹⁴² La inversión pública se define como el gasto de capital en construcciones, más el gasto en activos fijos (formación bruta de activos fijos) y otros activos no producidos.

CUADRO 3.121 (continuación)

Otras	0,0	2,7
Servicios económicos	0,1	20
Supervisión y regulación de la construcción	0,0	6,7
Transporte	0,0	8,8
Otros	0,0	4,5
Protección del medio ambiente	0,1	27,9
Recolección de desechos	0,1	26,3
Otros	0,0	1,6
Servicios sociales	0,1	14,5
Asistencia social	0,0	4,7
Actividades deportivas, recreativas y culturales	0,0	5,1
Otros	0,0	4,6
Intereses de la deuda	0,0	0,7
Total	0,5	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Ministerio de Hacienda [en línea] <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/consolidado/> y *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, año 2019, 2020* [en línea] <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/Libro-de-Ejecucion-Municipal-A%C3%B1o-2019.pdf>.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en República Dominicana?

En 2019, los recursos propios de los gobiernos locales alcanzaron apenas el 0,1% del PIB (véase el cuadro 3.122). En cuanto a la composición de los recursos, los gobiernos locales muestran una marcada dependencia de las transferencias, que equivalen al 87% de los recursos.

Cuadro 3.122 - República Dominicana: ingresos por niveles de gobierno, 2019^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
Gobierno central	99,4	18,0	...
Gobiernos locales	0,6	0,1	0,5
Total	100,0	18,2	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Ministerio de Hacienda [en línea] <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/consolidado/> y *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, año 2019, 2020* [en línea] <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/Libro-de-Ejecucion-Municipal-A%C3%B1o-2019.pdf>.

^a El gobierno central incluye la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. No se considera a las empresas públicas. El nivel municipal comprende los ayuntamientos municipales y las juntas de distrito municipal.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las entidades municipales tienen potestades tributarias muy escasas, que se limitan a ciertos arbitrios y tasas y la contribución por mejoras. De hecho, la Ley N.º 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios prohíbe el cobro de tasas por vigilancia, alumbrado y limpieza de la vía pública (República Dominicana, 2007a). A diferencia de la mayoría de los países de la región, el impuesto a la propiedad se encuentra centralizado. En el cuadro 3.123 se muestran los principales recursos recaudados. En el caso de los impuestos sobre la propiedad y bienes y servicios, corresponden a la imputación de ciertas tasas, arbitrios y contribuciones especiales.

CUADRO 3.123 - República Dominicana: recursos propios municipales, 2019 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS
Ingresos corrientes	0,13	99,9
Impuestos	0,06	48,22
Impuestos sobre la propiedad	0,00	0,19
Impuestos sobre bienes y servicios	0,03	25,08
Impuestos ecológicos	0,00	0,00
Impuestos diversos	0,03	22,46
Contribuciones de trabajadores por cuenta propia	0,00	1,62
Ventas de bienes y servicios	0,06	46,12
Rentas de la propiedad (incluye intereses)	0,00	2,96
Multas y sanciones pecuniarias	0,00	0,86
Otros	0,00	0,21
Ingresos de capital	0,00	0,01
Venta de activos	0,00	0,00
Ventas de acciones y participaciones de capital	0,00	0,00
Total	0,13	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Ministerio de Hacienda, *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, año 2019, 2020* [en línea] <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/Libro-de-Ejecucion-Municipal-A%C3%B1o-2019.pdf>.

Nota: Se excluyen los ingresos por transferencias, donaciones y fuentes financieras.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos locales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central. La legislación establece que los gobiernos locales reciban el 10% de los ingresos fiscales no especializados.¹⁴³ La distribución entre los municipios se basa en la población y se asegura un mínimo por entidad. Esto explica los incentivos a la creación de

¹⁴³ Véase Martínez-Vázquez, Radics y Pérez Rincón (2017), quienes encuentran evidencia de que los gobiernos locales no recibían ese monto hasta 2016.

municipios y distritos. Los fondos que los municipios reciben deben destinarse a inversión y funcionamiento de la siguiente manera: el 25% a gastos en personal, el 31% a servicios municipales y gastos de operación, el 40% a gastos de capital e inversión en obras, y el 4% a salud, educación y género. República Dominicana es uno de los pocos países de la región cuyo sistema de transferencias condicionadas incluye un componente explícito de género. Una característica del país es que la restricción en el uso de los recursos se aplica no solo a las transferencias sino también a los recursos propios municipales.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

En 2019, los intereses de la deuda municipal representaron el 0,7% del gasto total. El 75% se concentraba en los municipios de Distrito Nacional, Santiago de los Caballeros y Santo Domingo Este. No se obtuvo información sobre el pago del costo consolidado de la deuda (principal e intereses).

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

La Liga Municipal Dominicana brinda asesoría técnica y en materia de planificación y promueve la cooperación entre los municipios y el gobierno central. Se destaca también el desarrollo del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) impulsado por el Ministerio de Administración Pública (MAP). Este busca fomentar el cumplimiento de las normas y los procedimientos, mejorar la gestión local e impulsar la participación y el control por parte de la comunidad.

A NIVEL SUBNACIONAL

La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM) son organizaciones que asocian y representan a los municipios y los distritos municipales, respectivamente, cuya misión es la defensa de la autonomía local. La Ley N.º 176-07 contempla la existencia de comités de seguimiento a nivel municipal como órganos de participación y control ciudadano (República Dominicana, 2007a).

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Si bien el SISMAP Municipal monitorea un conjunto amplio de indicadores municipales, todavía no abarca todos los distritos municipales. En 2020, se habían incluido todos los municipios (158) y 47 distritos municipales (20% del total). Por otra parte, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del Ministerio de Hacienda publica anualmente informes agregados de ejecución presupuestaria de los gobiernos locales. Sin embargo, estos informes se elaboran con información parcial. El informe de 2019 incluye información completa de 225 entidades municipales e información parcial de otras 126 (de 1 a 11 meses de información), mientras que otras 41 no presentaron información (DIGEPRES, 2020).

Haití

¿En qué consiste el sector público subnacional de Haití?

Haití es una democracia republicana y semipresidencialista. A nivel subnacional se organiza en:

- 10 departamentos, que tienen personería jurídica y autonomía;
- 42 distritos (división administrativa);
- 144 comunas municipales, que tienen autonomía administrativa y financiera; y
- 571 secciones comunales (la entidad administrativa más pequeña de la república) (véase el cuadro 3.124).

CUADRO 3.124 - Haití: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Departamentos	10	1.091.182
Comunas municipales	144	77.942
Secciones comunales	571	19.144

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Haitiano de Estadística e Informática.

Con una población de más de 11 millones de habitantes y una superficie de 27.750 km², Haití es uno de los países más densamente poblados de la región. La capital, Puerto Príncipe, tiene 2,8 millones de habitantes, que representan alrededor del 25% de la población. En los departamentos contiguos de L'Ouest, de L'Artbonite y Nord vive más del 60% de la población (el 80% en zonas urbanas). La población rural del país asciende aproximadamente al 40%. Los altos índices de pobreza y marginación limitan la capacidad para generar ingresos fiscales, lo que incide de manera negativa en la provisión de servicios públicos.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN HAITÍ?

La Constitución establece que los departamentos sean regidos por consejos de tres miembros elegidos cada cuatro años por la Asamblea Departamental, que a su vez está formada por representantes de cada Asamblea Municipal. Por otra parte, el gobierno de las comunas está constituido por un Consejo Municipal, con tres miembros elegidos mediante sufragio universal por un período de cuatro años y la posibilidad de reelección indefinida, y una asamblea municipal, compuesta por un representante de cada asamblea de las secciones comunales. La administración de las secciones comunales está a cargo de un Consejo de Administración de tres miembros elegidos por sufragio universal, cuyo mandato tiene una duración de cuatro años, con reelección indefinida. El concejo

administrativo de la sección comunal es asistido en su trabajo por una Asamblea de la sección comunal. La Constitución no precisa su composición (Constitute Project/Universidad de los Andes, 2019). La proporción de alcaldesas en 2016 era del 2%.

¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Haití?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS HISTÓRICOS

En la Constitución de 1987 se instaura el Estado de derecho y se introducen principios de descentralización. Se crean las colectividades territoriales y se prevé el traspaso de recursos y funciones a estas (Doucey, 2010). Mediante las reformas de 2012 se reconoce la autonomía administrativa y financiera de las comunas y se establece que la descentralización debe ir acompañada de la desconcentración de los servicios públicos en beneficio de los departamentos (Constitute Project/Universidad de los Andes, 2019). No se ha avanzado en estos dos temas. En 1996 se sancionaron la Ley del 28 de marzo de 1996 sobre la Organización y el Funcionamiento de la Colectividad Territorial de Sección Comunal, la Ley de creación del Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales (FGDCT) y la Ley sobre las contribuciones al Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales (CFGDCT).

TENDENCIAS RECIENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Entre 2012 y 2016 no hubo elección de autoridades locales. La limitada autonomía financiera local impide que las comunidades territoriales satisfagan la demanda de servicios e infraestructura local. Fuera de Puerto Príncipe, se ha hecho poco por fortalecer a las colectividades locales (FCM, s/f). Un referéndum constitucional, previsto originalmente para junio de 2021 pero pospuesto indefinidamente, podría cambiar la composición, la estructura y las funciones de los gobiernos locales.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Haití?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El país es altamente centralizado, pues los gastos y los recursos se concentran en el nivel central. Si bien no se dispone de información fiscal precisa sobre los gobiernos locales, el Banco Mundial (2017) estima su participación en un 3% del gasto consolidado, cifra equivalente al 0,5% del PIB (véase el cuadro 3.125).

CUADRO 3.125 - Haití: gastos del gobierno central y las colectividades territoriales, 2016 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	97,0	16,2
Gobiernos locales	3,0	0,50
Comunas municipales	2,7	0,45

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.125 (continuación)

Secciones comunales	0,3	0,05
---------------------	-----	------

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, "BOOST Open Budget Portal", 2018 [en línea] <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>.

Nota: El gasto del gobierno central surge de la base de datos BOOST Open Budget Portal (elaborada por el Banco Mundial, sobre la base del Ministerio de Economía y Finanzas) e incluye los departamentos. El gasto de los gobiernos locales surge de la misma base de datos del Banco Mundial. Se utiliza el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las funciones de los departamentos se limitan básicamente a la coordinación de los gobiernos locales en su territorio mediante la elaboración, junto con el gobierno central, de su plan de desarrollo.¹⁴⁴ Corresponde a los municipios el suministro de servicios públicos básicos, ordenación, saneamiento y embellecimiento del territorio, promoción económica y cultural, y policía municipal. La normativa no es específica en cuanto a la definición de las funciones de las secciones comunales, aunque en la práctica contribuyen a la provisión de servicios de higiene pública, protección civil, desarrollo económico y social y cultura. No existe información actualizada sobre los gastos locales. Sin embargo, según FLACMA (2011), el 80% del gasto municipal se destina al pago de salarios del personal y el 20% restante a la subvención de escuelas, servicios de salud, asistencia social y suministros de oficina. La asignación de recursos para infraestructura es prácticamente nula.

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Haití?

Los ingresos de los gobiernos locales proceden de: i) transferencias del gobierno central (básicamente del Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales); ii) impuestos recaudados a nivel central a cuenta de los municipios, entre ellos los de patentes, el impuesto predial y los impuestos de cementerio; y iii) derechos y regalías cobrados por las comunas.

Según información del Banco Mundial (2017), los ingresos de todos los gobiernos locales se componen de transferencias del gobierno central (el 47% de los recursos) y recursos propios por la diferencia (incluidos los tributos recaudados a nivel central y los derechos y regalías). Los únicos recursos de los distritos municipales son las transferencias del gobierno central (véase el cuadro 3.126).

CUADRO 3.126 - Haití: composición de los ingresos, 2016 (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	INGRESOS PROPIOS		TRANSFERENCIAS
	Porcentaje de los ingresos del gobierno general	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB
Gobierno central	98,7	16,35	...

(continúa en la página siguiente)

¹⁴⁴ Si bien la Constitución asigna a los departamentos la función de elaborar el plan de desarrollo del departamento, no se ha elaborado ni promulgado una ley actualizada sobre sus funciones, por lo que se aplican normas de 1982, anteriores a la actual Constitución (FLACMA, 2011).

CUADRO 3.126 (continuación)

Gobiernos locales	1,3	0,2	0,39
Comunas	1,3	0,2	0,26
Distritos municipales	0,0	0,0	0,13

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la República de Haití y Banco Mundial, "BOOST Open Budget Portal", 2018 [en línea] <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>.

Nota: Los recursos del gobierno central surgen de la base de datos BOOST Open Budget Portal (elaborada por el Banco Mundial, sobre la base de Ministerio de Economía y de Finanzas). Se utiliza el tipo de cambio publicado por el Banco de la República de Haití. Los recursos de las comunas surgen de información de la misma base de datos del Banco Mundial. Se computan los recursos recaudados por la Dirección General de Impuestos (DGI), que son recursos propios de las comunas. Dado que los recursos de los distritos municipales corresponden a transferencias del gobierno central, se computan por un nivel equivalente a los gastos que realizan. Se utiliza el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Si bien no hay información actualizada de fuentes oficiales sobre los ingresos locales, estos se estiman entre el 0,24% y el 0,6% del PIB, según el año y la metodología de cálculo. Los municipios urbanos grandes cobran algunos impuestos y tasas que se complementan con las transferencias del gobierno central. En cambio, los municipios rurales dependen básicamente de las transferencias del gobierno central. Cabe señalar que los municipios no tienen capacidad para cobrar impuestos, de manera que la administración tributaria del gobierno central los recauda en su lugar.

Solo las comunas municipales pueden cobrar impuestos, los cuales se dividen en: i) impuesto a la propiedad inmueble, que representa el 90% de la recaudación; ii) patentes sobre actividades lucrativas (6%); y iii) regalías y otros impuestos indirectos (4%). No obstante, en la práctica, la recaudación es muy limitada. A excepción de Puerto Príncipe y las comunas aledañas (Pétionville y Delmas), la capacidad de generar recursos propios de las comunas es prácticamente nula (Banco Mundial, 2017).

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las transferencias a los gobiernos locales se realizan principalmente a través del régimen de Contribución al Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales (CFGDCT). Este fondo se creó por ley en 1996 para promover la autonomía administrativa y financiera de las colectividades territoriales. Se integra con afectación de recursos tributarios, donaciones y otros recursos presupuestarios. Según la ley, los fondos se asignan equitativamente a cada colectividad territorial. En la práctica, la distribución del fondo sería discrecional (FLACMA, 2011; Doucey, 2010). Cabe señalar que este fondo no sería auditado por los organismos de control.

—O ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

No hay leyes de responsabilidad fiscal. El Ministerio del Interior participa en las políticas presupuestarias locales y el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce el control financiero. En teoría, el Concejo Interdepartamental asiste al Poder Ejecutivo nacional y participa en las reuniones de trabajo del Consejo de Ministros, pero no funciona desde la crisis institucional de 1990 (FLACMA, 2011).¹⁴⁵

A NIVEL SUBNACIONAL

La Federación Nacional de Alcaldes de Haití (FENAMH) reúne a las diez asociaciones departamentales de municipios y es reconocida por el gobierno central.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

No se publica información presupuestaria de las colectividades municipales. Tampoco hay información sobre el destino del gasto público o la deuda.

¹⁴⁵ El Consejo Interdepartamental está integrado por un miembro por departamento, designado por las Asambleas Departamentales. Sus funciones incluyen el estudio y la planificación de proyectos para la descentralización y el desarrollo del país junto con el poder ejecutivo del gobierno central.



—○ **El Caribe**





Bahamas

—○ ¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Bahamas?

Bahamas forma parte del Commonwealth. Su forma de gobierno es monárquica constitucional con parlamento bicameral. El monarca británico es representado por el gobernador general, quien designa al gabinete y al Primer Ministro. Los gobiernos locales no están reconocidos en la Constitución del Commonwealth de las Bahamas, pero se originan en la Ley de Gobierno Local de 1996 (Bahamas, 2010).

El país está constituido por más de 700 islas, cayos e islotes y es el más archipelágico de la región. En ese sentido, su rasgo más sobresaliente es la descentralización diferenciada a nivel insular. Las 24 islas habitadas se dividen en 32 distritos categorizados en dos grupos con funciones diferenciadas: los 13 distritos listados en el Segundo Anexo (*Second Schedule*) de la Ley de Gobierno Local, que a su vez se dividen en 41 municipios (*towns*), y los 19 distritos listados en el Tercer Anexo (*Third Schedule*), que tienen un solo gobierno (véase el cuadro 3.127). La capital del país, Nassau, se encuentra en la isla de New Providence y es administrada por el gobierno central. Bahamas tiene unos 390.000 habitantes en una superficie total de 13.880 km². El 84% de la población vive en zonas urbanas y un 70% del total habita en New Providence.

CUADRO 3.127 - Bahamas: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Distritos (listados en el Segundo y el Tercer Anexo de la Ley de Gobierno Local)	32	12.188

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN BAHAMAS?

Los consejeros de los municipios y de los distritos listados en el Tercer Anexo de la Ley de Gobierno Local son elegidos directamente. Los del Segundo Anexo son elegidos por los consejeros de los municipios. Las elecciones se realizan cada tres años. Tras las elecciones de 2017, la proporción de consejeras llegó al 28,7%.

¿Cuáles son los temas clave de las finanzas públicas intergubernamentales en Bahamas?

En Bahamas existen dos temas importantes relacionados con los gobiernos locales:

- La creación de un gobierno local en New Providence. En 2020 se formó una comisión asesora y se prevé una consulta popular para crear un municipio.
- El fortalecimiento de la recaudación propia y el establecimiento de un régimen de transferencias que imprima transparencia a la distribución de los recursos.

A pesar de que los gobiernos locales tienen importantes funciones asignadas formalmente, su participación en el gasto del gobierno general es limitada:

- Los distritos listados en el Segundo Anexo ejercen funciones relacionadas con la administración del tráfico automotor, la administración de puertos, la concesión de licencias de hoteles y licencias sobre la venta de licores y la planificación local. Junto con los ministerios respectivos, se ocupan de la planificación del tránsito, la provisión de transporte público, el mantenimiento de las escuelas, el desarrollo turístico y las comunicaciones, entre otras funciones.
- Los comités municipales tienen a su cargo la provisión de servicios de salud, la recolección de residuos, la limpieza de drenajes y el mantenimiento de espacios públicos, señales viales y espacios públicos peatonales. También tienen a su cargo, junto con las autoridades centrales, el mantenimiento de monumentos, espacios públicos y cementerios.
- Los distritos listados en el Tercer Anexo combinan las responsabilidades de los distritos del Segundo Anexo y los comités municipales.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Bahamas?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gasto de los gobiernos locales es inferior al 1% del gasto total y equivale al 0,2% del PIB (véase el cuadro 3.128).

CUADRO 3.128 - Bahamas: ejecución del gasto del gobierno general y los gobiernos locales, 2017 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	99,1	20,8
Gobiernos locales	0,9	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En el presupuesto 2020/2021 del gobierno central, los gastos asignados al Departamento de Gobierno Local representan el 0,9% del total. Estos se dividen en gastos salariales (0,3%), gastos en bienes y servicios (0,2%) y transferencias directas a los gobiernos locales (0,4%) (véase el cuadro 3.129).

CUADRO 3.129 - Bahamas: presupuesto asignado a los gobiernos locales, ejercicio fiscal 2020/2021 (como porcentaje del presupuesto y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO GENERAL	PORCENTAJE DEL PIB
Gasto asignado a los gobiernos locales^a	0,9	0,20
Salarios	0,3	0,06
Consumo de bienes y servicios	0,2	0,05
Fondos asignados a los gobiernos locales	0,4	0,10
Resto del presupuesto del gobierno central	99,1	20,8
Presupuesto total país	100	21,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bahamas, *The Annual Budget 2020/2021: Draft Estimates of Revenue & Expenditure*, Nassau, 2020.

^a Gastos correspondientes al Departamento de Gobierno Local.

—O ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Bahamas?

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos locales no tienen potestades tributarias en sentido estricto, por lo que sus ingresos propios son escasos. Sus ingresos se basan en leyes específicas referidas a regulaciones, derechos y concesiones, como la regulación de actividades de construcción, bomberos, servicios portuarios, comercios, ley de licores, entre otras. Los ingresos locales se consolidan en cuentas del gobierno central.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los concejos se financian con los recursos que les asignan el Parlamento o el Ministerio de Finanzas. Además, existe un fondo consolidado que se integra con lo recaudado en cada distrito o municipio por concepto de tasas y derechos originados en leyes específicas. El Ministerio de Finanzas distribuye estos recursos a cada concejo o distrito con límites que varían entre el 50% y el 100%, según distintas tasas. El resto del fondo se asigna discrecionalmente.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

La gestión a nivel central está a cargo del Ministerio de Transporte y Gobierno Local, mientras que los presidentes de los comités de cada municipio y de los distritos del Tercer Anexo son el nexo local.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La Unidad de Monitoreo Interno (IMU) tiene el objetivo de ayudar a los concejos a mantener la disciplina fiscal. El Auditor General lleva a cabo auditorías periódicas de las cuentas de los distritos y proporciona informes detallados de deficiencias u omisiones. La información pública es limitada.



Barbados

—○ ¿En qué consiste el sector público subnacional de Barbados?

Barbados forma parte del Commonwealth. Recientemente, el 30 de noviembre de 2021, pasó de tener una forma de gobierno monárquica constitucional con parlamento bicameral a convertirse en una república parlamentaria. Hasta antes de este cambio, el parlamento estaba constituido por el Senado y la Asamblea Legislativa. El Primer Ministro era el líder del partido mayoritario de la cámara, integrada por 30 miembros elegidos mediante voto popular. A su vez, el Senado estaba integrado por 21 senadores designados por el gobernador: 12 con el asesoramiento del Primer Ministro, 2 con el acuerdo de la oposición y 7 a su discreción. El gobernador designa al gabinete en consulta con el Primer Ministro.

Si bien los gobiernos locales no se encuentran explícitamente reconocidos en la Constitución, se mencionan indirectamente (Barbados, 2002). La *Constituency Councils Act* (Ley de Consejos de Distrito Electoral) (Barbados, 2009) da origen legal a los gobiernos locales, que se rigen de acuerdo con sus sucesivas enmiendas. El país se divide en 11 parroquias, en las que se constituyen 30 consejos que fungen como gobiernos locales (véase el cuadro 3.130). La población del país asciende a 286.641 habitantes, en una superficie de 431 km².

CUADRO 3.130 - Barbados: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	MILES DE HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Parroquias	11	25,0
Municipios: Consejos	30	9,3

Fuente: Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

Bridgetown, la capital, se encuentra en la parroquia de Saint Michael que, con 88.500 habitantes, es la más poblada del país. La población de Gran Bridgetown disminuyó de 108.000 habitantes en 1993 a 99.000 en 2011, un nivel similar al registrado en 1960. El sistema de transporte público se centra en la ciudad de Bridgetown.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN BARBADOS?

Las autoridades locales no se eligen mediante voto popular. Los consejos están integrados por 11 ciudadanos locales elegidos por la autoridad ministerial, incluidos un presidente y un tesorero, que ejercen funciones ejecutivas. Los miembros de los consejos duran dos años en sus funciones y sus nombramientos pueden ser renovados. En 2013, 5 de los 30 presidentes (el 16,7%) eran mujeres.

¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Barbados?

Barbados es un país centralizado desde el punto de vista fiscal. En 2014 se aprobó una enmienda a la *Constituency Councils Act* que permitiría a las parroquias obtener recursos propios, pero todavía no se ha implementado. Los consejos no tienen potestades tributarias y se financian con subvenciones y donaciones.

En julio de 2019, se creó la Comisión Thorne sobre Gobernanza Local, que busca crear estructuras de gobierno local electas y aumentar su autonomía. A la fecha de redacción de esta ficha, la Comisión todavía tenía que entregar su informe. Además, en septiembre de 2020, la primera ministra anunció su intención de someter a votación el proyecto de retirar la Jefatura de Estado que ejerce la Reina Isabel II y constituir una república independiente, proceso que se completó el pasado 30 de noviembre de 2021.

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Barbados?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las parroquias son demarcaciones administrativas que no ejercen gasto. De acuerdo con la información publicada por el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth (2018c), la participación de los consejos en el gasto representa alrededor del 0,1% del gasto consolidado (véase el cuadro 3.131). Se computan como gastos las subvenciones que recibe cada uno de los 30 consejos. En ese sentido, cabe destacar que los consejos no realizan inversiones directamente, sino que colaboran para la asignación de proyectos ejecutados por el gobierno central.

CUADRO 3.131 - Barbados: ejecución del gasto consolidado del gobierno y los consejos, 2017 (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno general	99,9	28,8
Gobiernos municipales	0,1	0,03

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En el marco de sus funciones, los consejos cuentan con subcomités que reúnen información, brindan asesoramiento sobre las necesidades de los residentes y colaboran para la asignación de los proyectos que ejecuta el gobierno central. Pueden ejecutar proyectos menores financiados con las transferencias del gobierno central en colaboración con los residentes.

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Barbados?

Los gobiernos locales se financian solo con transferencias y destinan sus fondos a gastos operativos y proyectos menores aprobados por la autoridad ministerial.

Los consejos cuentan con una suma fija por concepto de transferencias que establece el gobierno central. Este monto se distribuye en partes iguales entre los 30 consejos que hay en las 11 parroquias. Según los últimos datos disponibles, el monto total fue de 1,5 millones de dólares (unos 50.000 dólares para cada consejo).

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

A través del Departamento de Empoderamiento de las Circunscripciones del Ministerio de Cuidado Social, Empoderamiento de las Circunscripciones y Desarrollo Comunitario, se trabajan diversas estrategias de empoderamiento en los consejos. Hay protocolos para las relaciones entre los consejos y el gobierno central.

A NIVEL SUBNACIONAL

Cada consejo nombra personas que pueden tener contacto directo con los ministerios. Regularmente se celebran reuniones entre los líderes de los consejos y los ministerios.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Los consejos locales presentan informes al Ministerio de Cuidado Social, Empoderamiento de las Circunscripciones y Desarrollo Comunitario. Estos se auditan anualmente y el auditor puede investigar las cuentas (Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth, 2018c). La información sobre variables fiscales es casi inexistente.

Guyana

¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Guyana?

Guyana es una república unitaria. De sus relaciones fiscales intergubernamentales se destaca lo siguiente:

- El poder legislativo de cada región elige la rama ejecutiva del nivel intermedio de manera indirecta. Los presidentes regionales tienen un papel híbrido entre el de un gobernador de nivel intermedio y un representante del gobierno central. El nivel intermedio se encarga de formular planes de desarrollo regional en conjunto con sus ciudadanos y el nivel nacional. Este último financia dichos planes en su totalidad mediante transferencias.
- A nivel local hay tres tipos de gobierno: el municipal, los Consejos Democráticos Vecinales y los Consejos de Aldea (que se dividen a su vez en Consejos Amerindios de Aldea y Consejos Comunales). El principal factor diferenciador es la autonomía del ingreso, que es mayor para las municipalidades, menor para los Consejos Democráticos Vecinales e inexistente para los Consejos de Aldea (véase el cuadro 3.132).

CUADRO 3.132 - Guyana: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Regional	10	78.000
Consejos (municipalidades y Consejos Democráticos Vecinales) ^a	75	10.400
Consejos de Aldea	178	n.a.

Fuente: Ministerio de Comunidades.

^a A nivel de consejos, existen 10 municipalidades y 65 Consejos Democráticos Vecinales.

Guyana tiene 780.000 habitantes en un área de 215.000 km². En la región Demerara-Mahaica, donde se ubica la capital, Georgetown, se concentra el 41% de la población (313.000 habitantes) en el 1% de la superficie.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN GUYANA?

Mientras que los consejeros regionales se eligen cada cinco años, los consejeros de las municipalidades y los Consejos Democráticos Vecinales se eligen cada tres. En ambos casos, los consejos eligen a los alcaldes y los presidentes de los gobiernos locales y regionales, respectivamente. Las elecciones de los Consejos Amerindios de Aldea tienen lugar cada dos años.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de las finanzas públicas intergubernamentales en Guyana?

El gobierno tiene el objetivo de mejorar la provisión de servicios públicos a nivel local a fin de disminuir el ritmo de la migración a Georgetown. En 2015 se crearon cuatro municipios nuevos con la intención de acercar la provisión de servicios públicos a las comunidades. Los gobiernos regionales han manifestado interés en ejercer más funciones, siempre y cuando sean financiadas por el gobierno nacional. En el presupuesto de 2019, las transferencias a los gobiernos subnacionales (Consejos Regionales, Consejos Democráticos Vecinales y Consejos de Aldea) aumentaron de 182 millones de dólares en 2018 a 213 millones de dólares en 2019 y se presupuestaron en 259 millones de dólares en 2021. Por otra parte, el presupuesto combinado del Ministerio de Comunidades, encargado histórico de la relación con los entes subnacionales, y el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional, que lo sustituyó en 2021, disminuyó de 55 millones de dólares en 2019 a 22 millones de dólares en el presupuesto de 2021. En promedio, las transferencias a los gobiernos regionales representaron el 15% del presupuesto total del gobierno central entre 2018 y 2021, mientras que los presupuestos de los ministerios responsables representaron el 2,3% del presupuesto total en el mismo período.¹⁴⁶ El país se ha visto favorecido por el reciente descubrimiento de yacimientos petrolíferos. No está claro si los beneficios de este recurso se compartirán con los gobiernos locales.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Guyana?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Según el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth (2020b), no existen datos sobre el gasto ejecutado por los gobiernos locales.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los Consejos Regionales son entes desconcentrados a cargo de ejecutar el gasto en las áreas de educación, salud y agricultura. Los Consejos Democráticos Vecinales se encargan de brindar servicios en las áreas de agua y saneamiento, recolección de residuos, mantenimiento de infraestructura de irrigación, regulación de mercados, cementerios y rastros. Las municipalidades se ocupan, además, de la gestión de basureros, el mantenimiento de caminos y puentes, la regulación de mercados y los servicios de guardería.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En promedio, el gasto de inversión que se ejecuta a través de los gobiernos regionales representa el 14,2% del total. El mínimo corresponde al 8,2% y el máximo, concentrado en las regiones costeras, al 18,8%. El gasto per cápita varía entre 3,2 veces el gasto promedio en las regiones de Potaro-Siparuni y Alto Tacutu-Alto Esequibo y un mínimo de 0,394 en Demerara-Mahaica, una diferencia de alrededor de 10 a 1. No existe información sobre el gasto de inversión a nivel local.

¹⁴⁶ Extraído de los datos del presupuesto del gobierno central (Ministerio de Finanzas de Guyana, 2020 y 2021).

¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Guyana?

Los gobiernos regionales no tienen ingresos propios. Los ingresos de las municipalidades y los Consejos Democráticos Vecinales se basan en tasas, multas y tasas a la propiedad. Técnicamente, las municipalidades deben tener una mayor proporción de recursos propios. Los Consejos de Aldea no tienen facultades de recaudación.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2021b) para el año 2019, los ingresos tributarios de los gobiernos locales equivalen al 0,6% del PIB.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN GUYANA?

El gasto de los gobiernos locales depende de las transferencias del gobierno central. La fórmula para asignar recursos a las municipalidades y los Consejos Democráticos Vecinales es la siguiente:

- el 50% repartido en partes iguales entre el número de entes;
- el 15% asignado sobre la base de la población;
- el 15% asignado sobre la base de la superficie de competencia de la municipalidad o el Consejo Democrático Vecinal, según el caso;
- el 20% asignado a los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales, con un coeficiente mayor para los municipios que más recursos propios obtengan.

Georgetown tiene un régimen especial definido de la siguiente forma:

- el 50% asignado por el parlamento;
- el 30% basado en el cumplimiento de metas mínimas de recaudación fiscal;
- el 15% basado en la población;
- el 5% basado en la ubicación geográfica.

El gobierno central puede otorgar transferencias discrecionales.

¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

El Ministerio de Comunidades, que era el organismo del gobierno central encargado de las relaciones de gobierno con los gobiernos locales, delegaba algunas responsabilidades en los Consejos Regionales para el monitoreo de los Consejos Democráticos Vecinales. En 2021, fue sustituido por el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional. El Ministerio de Asuntos de los Amerindios es el encargado de las relaciones con los pueblos originarios. Por el lado de los gobiernos locales, la Asociación de Autoridades Locales de Guyana (GALA) representa los intereses de los Consejos Democráticos Vecinales y la Asociación de Municipalidades de Guyana (GAM) cumple la misma función para los municipios.

Jamaica

¿En qué consiste el sector público subnacional de Jamaica?

Jamaica es un país unitario que forma parte del Commonwealth. El país se divide en 13 parroquias gobernadas por 14 gobiernos locales:¹⁴⁷ 13 Corporaciones Municipales que gobiernan las parroquias, y la Municipalidad de Portmore, que formalmente es una jurisdicción de segundo nivel en la parroquia de Saint Catherine, pero se considera gobierno municipal (véase el cuadro 3.133).¹⁴⁸

CUADRO 3.133 - Jamaica: organización territorial

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Corporaciones Municipales (parroquias) ^a	14	195.070

Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecciones poblacionales del Instituto de Estadística de Jamaica.
^a Se incluye la Municipalidad de Portmore como segundo nivel dentro de Saint Catherine.

Jamaica, que tiene casi 3 millones de habitantes y un área de 10.830 km², es uno de los países más densamente poblados de la región. La capital, Kingston, conforma junto con Saint Andrew una única Corporación Municipal que alberga al 24% de la población y cuya densidad poblacional es de 1.464 habitantes por km², casi seis veces la densidad promedio del país. Con el 19% de la población total, Saint Catherine es la segunda ciudad más importante del país. Hay nueve municipalidades que superan los 100.000 habitantes. Una característica es el alto porcentaje de población rural del país (el 48% del total), con extremos como Hanover (90,7%) y Saint Elizabeth (85,6%). Los menores índices se observan en Kingston (11,2%) y Saint Catherine (26,2%).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN JAMAICA?

Los gobiernos locales (13 Corporaciones Municipales y el Concejo Municipal de Portmore) se constituyen con consejeros electos por cuatro años, que eligen a un alcalde que encabeza el gobierno local. La excepción es la Corporación Municipal de Portmore, en la que el alcalde se elige mediante voto popular. Tras las elecciones de 2016, ningún gobierno municipal era liderado por mujeres, aunque estas abarcaban el 19,3% de los consejeros.

147 Según la Ley de Gobernanza Local, las corporaciones pueden diferenciarse en municipalidades de ciudad o de pueblo en función de la población urbana (más o menos de 50.000 habitantes, respectivamente) (Jamaica, 2016a).

148 El reconocimiento de Portmore como municipalidad data de 2003 y es el resultado de nueve años de reclamos por parte de la población. Antes de eso, era administrada por el Consejo Parroquial de Saint Catherine. Este nuevo municipio introduce algunas características innovadoras en Jamaica: es la primera vez que el pueblo elige a su alcalde, es el primer caso con dos autoridades en una misma parroquia y se introduce un concejo asesor ciudadano (Portmore Citizens Advisory Council) con potestades de auditar al Concejo Municipal, entre otras.

¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Jamaica?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

La reforma de los gobiernos locales comenzó en 1993 y se tradujo en una enmienda constitucional aprobada en 2015 que incorpora los gobiernos locales a la Constitución. Asimismo, entre 2015 y 2016 se aprobaron tres normas para la modernización de los gobiernos locales:

- i) La Ley de Gobernanza Local, que otorga mayor autonomía a los gobiernos locales (Jamaica, 2016a).
- ii) La Ley de Finanzas y Gestión Financiera del Gobierno Local, que adopta criterios de administración financiera aceptados internacionalmente (Jamaica, 2016c).
- iii) La Ley de Gobierno Local (Servicio Unificado y Empleo), que unifica normas existentes sobre la administración de recursos humanos en el sector público local (Jamaica, 2016b).

Además, se crearon dos instancias consideradas cruciales para el éxito de las reformas:

- i) Los Comités de Desarrollo Parroquial, que son órganos encargados de coordinar y supervisar todos los temas, estrategias y acciones relacionados con la reforma en cada comuna.
- ii) Los Comités Locales de Cuentas Públicas, que se encargan de supervisar las actividades financieras y el desempeño de la administración de las autoridades locales.

TENDENCIAS RECIENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

No ha habido cambios significativos desde las reformas de 2015. No obstante, tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales han señalado la necesidad de revisar los mecanismos de distribución del Fondo de Igualación, que distribuye el 10% de los ingresos recaudados por el impuesto predial (Schoburgh y Ryan, 2017).

¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Jamaica?

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

En 2016/2017, los gastos de los gobiernos locales ascendieron al 0,4% del PIB, equivalente al 1,5% del total consolidado (véase el cuadro 3.134).

CUADRO 3.134 - Jamaica: gastos del gobierno central y los gobiernos locales, ejercicio fiscal 2016/2017^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	98,5	28,4
Gobiernos locales	1,5	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Jamaica, Banco Mundial y Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

^a Los datos de los gobiernos locales se tomaron del Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth. Se utilizan el tipo de cambio informado por el Banco de Jamaica y el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Entre las responsabilidades de los gobiernos locales se destacan: la administración y el mantenimiento de la infraestructura (carreteras, desagües, parques, cementerios, entre otros); la prestación de servicios locales (socorro, saneamiento público, alumbrado, etc.); las facultades regulatorias (edificación y urbanismo, licencias de comercios, estacionamiento, entre otros); la coordinación de la colaboración interinstitucional y el apoyo de políticas locales del gobierno nacional; la dirección de planes de desarrollo y ordenamiento local. El gasto de los gobiernos locales se destina principalmente al mantenimiento de caminos y el servicio de agua (véase el cuadro 3.135).

Cuadro 3.135 - Jamaica: composición del gasto de los gobiernos locales, ejercicio fiscal 2016/2017^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL PIB	PORCENTAJE DEL GASTO
Administración	0,1	28,0
Servicios	0,3	72,0
Agua	0,0	6,1
Mantenimiento de caminos	0,2	40,5
Otros	0,1	25,4
Total	0,4	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y Banco Mundial.
^a Los datos de inversión se basan en la ficha de país publicada por el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth. Se utiliza el PIB publicado por el Banco Mundial.

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Jamaica?

Los recursos municipales proceden principalmente del Fondo de Ingresos Parroquiales, el impuesto inmobiliario, las tasas comerciales, las tasas por actividades de construcción u otras regulaciones, las transferencias del gobierno central y los ingresos por financiamiento. En el ejercicio 2016/2017, los recursos totales de los municipios ascendieron al 0,6% del PIB, cifra equivalente al 1,7% de los ingresos del gobierno general (véase el cuadro 3.136). El 80,6% de los recursos de los gobiernos locales corresponde a recursos propios y el resto a transferencias.

Cuadro 3.136 - Jamaica: ingresos del gobierno central y los gobiernos locales, ejercicio fiscal 2016/2017^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO	PORCENTAJE DEL PIB	COMPONENTES DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	
			Ingresos propios	Transferencias
Gobierno central	98,3	23,4	...	...
Gobiernos locales	1,7	0,6	0,1	0,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Jamaica, Banco Mundial y Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

^a Los datos de los gobiernos locales son los publicados por el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth. Los recursos del gobierno central son del Banco de Jamaica. Las aportaciones recibidas corresponden a transferencias del gobierno central con destino específico. Se utilizan el tipo de cambio informado por el Banco de Jamaica y el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Los gobiernos locales tienen potestades tributarias limitadas. Sus ingresos proceden de licencias locales y multas y alcanzan el 0,1% del PIB. Algunos impuestos típicamente locales, como el impuesto predial o el impuesto a la propiedad de vehículos, son recaudados por el gobierno nacional.

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS LOCALES?

Las transferencias representan el 0,5% del PIB. El sistema de transferencias de Jamaica se caracteriza por un fondo común, el Fondo de Ingresos Parroquiales, que se basa en los siguientes ingresos tributarios recaudados por el gobierno nacional:

- El 100% del impuesto predial: el 90% se reintegra al municipio donde se generó el ingreso y el 10% forma parte del Fondo de Igualación.
- Dos tercios del impuesto a la propiedad de vehículos: el 25% se reintegra al municipio donde se generó el ingreso y el 75% se distribuye según las millas de camino de cada parroquia.¹⁴⁹

Las transferencias del Fondo de Ingresos Parroquiales son de libre disposición. Las Corporaciones Municipales pueden solicitar recursos del Fondo de Igualación según sus necesidades. Su asignación queda a discreción del gobierno nacional.

○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Los gobiernos locales pueden endeudarse con aprobación del Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos. No hay datos sobre el volumen de la deuda.

¹⁴⁹ La tercera parte del impuesto a la propiedad de vehículos que no se integra al Fondo de Ingresos Parroquiales forma parte de los ingresos generales del gobierno central.

¿CÓMO SE REGULA LA RESPONSABILIDAD FISCAL?

La normativa sobre auditoría y administración financiera establece pautas para el endeudamiento y el equilibrio fiscal. No se explicita si esta regulación se aplica a los gobiernos municipales.

—O ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

El Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural se encarga de la relación con los gobiernos locales a través de cinco agencias que asisten a los gobiernos locales en las áreas de prevención y control de incendios, recolección y disposición de residuos, servicios sociales y atención a la población pobre, desastres y emergencias, y desarrollo social.

A NIVEL SUBNACIONAL

Desde 1920 existe la Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales de Jamaica (ALGAJ), que representa a los concejeros y alcaldes de las 14 Corporaciones Municipales. Es reconocida por la Ley de Gobernanza Local.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

No se publica información fiscal de los gobiernos locales sistemáticamente.



Suriname

¿En qué consiste el sector público subnacional de Suriname?

Suriname se define como una república unitaria descentralizada. El territorio se divide en 10 distritos, que a su vez se dividen en 62 suburbios (véase el cuadro 3.137). Los Consejos de Distrito son la máxima autoridad política y administrativa en los distritos y los Consejos Locales lo son en los suburbios.

CUADRO 3.137 - Suriname: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Distritos	10	59.000
Suburbios	62	9.516

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

La principal aglomeración urbana de Suriname es Paramaribo, que tiene aproximadamente 299.000 habitantes (el 51% de la población total de 590.000 habitantes) en una superficie de 163.820 km². El 80% de la población vive en la franja costera.

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN SURINAME?

Cada distrito tiene tanto una rama legislativa como una ejecutiva. A nivel de los suburbios, solo hay una rama legislativa. Los consejos de los distritos y los suburbios se eligen cada cinco años, con posibilidad de reelección. El presidente de la república nombra un comisionado para la administración de cada distrito. En 2015, el último año para el que hay datos disponibles, la proporción de consejeras era del 26,7%.

¿Cuáles son los temas clave de las finanzas intergubernamentales en Suriname?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

El país es independiente desde 1975. En la Constitución de 1987 se instituyeron formalmente los distritos como nivel de gobierno y se establecieron criterios generales para llevar a cabo la descentralización administrativa (Suriname, 1992). En los últimos 40 años, Suriname creó un incipiente marco legal con miras a aumentar la descentralización del país. En 1989, se aprobó la Ley de Instituciones Regionales, que definió las funciones y responsabilidades de los gobiernos distritales y los mecanismos para recaudar ingresos propios. En 2003 se aprobó una Ley Interina de Descentralización Fiscal, que permitió a los distritos diseñar sus propios presupuestos.

SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS RECIENTES

La implementación de las disposiciones relativas a la generación de ingresos locales de la Ley de Instituciones Regionales continúa pendiente. El artículo 38 de esa ley es incompatible con la Ley de Contabilidad, que no se ha actualizado para permitir la recaudación de ingresos por los distritos. En consecuencia, ningún distrito ha creado impuestos. La ley también prevé el establecimiento de un fondo de distrito, en el que se pueden depositar los ingresos de los impuestos locales. Sin embargo, el establecimiento de dicho fondo también requiere la aprobación de la Asamblea Nacional. La falta de aprobación de leyes que armonicen las disposiciones relativas a las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno ha redundado en el estancamiento del proceso de descentralización.

Por otra parte, existe una gran brecha en la provisión de servicios entre las regiones, con la mayor calidad concentrada en los distritos urbanos de la costa. La diferencia en la esperanza de vida entre las zonas costeras y las del interior es de 9 años y la tasa de escolarización muestra diferencias de hasta 4 años.

○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Suriname?

Los gobiernos distritales tienen una participación muy limitada en el gasto público (véase el cuadro 3.138).¹⁵⁰

CUADRO 3.138 - Suriname: ejecución del gasto consolidado del gobierno y los distritos, 2018 (como porcentaje del gasto y del PIB)

NIVEL DE GOBIERNO	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	99,8	31,0
Gobiernos distritales	0,2	0,05

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), "Suriname: 2019 article IV consultation—press release; staff report; informational annex; and statement by the Executive Director for Suriname", *IMF Country Report*, N° 19/391, Washington, D.C., 23 de diciembre de 2019, y M. Dougal, "Governance in Suriname", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril de 2001 [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governance-in-Suriname.pdf>.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

No se dispone de datos de gasto de los distritos por clasificación económica y sus funciones son relativamente limitadas y administradas por representantes del gobierno central: i) mantenimiento de infraestructura secundaria y terciaria (carreteras, drenaje, riego), parques públicos y espacios abiertos; ii) gestión de los mercados públicos; iii) recolección y disposición de residuos sólidos; iv) suministro de agua potable en camiones; v) prevención y control de incendios; vi) planificación local y presupuesto; vii) mantenimiento del orden público, y viii) supervisión de la salud pública y cementerios.

¹⁵⁰ El Ministerio de Desarrollo Regional y Deportes canaliza aproximadamente el 13% de su presupuesto a los distritos. En 1996, el financiamiento total a través de este canal representó solo el 0,12% de los gastos gubernamentales y el 0,05% del PIB (Dougal, 2001).

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales en Suriname?

Los distritos no tienen fuentes de ingresos propios más allá de las multas y los cargos mínimos establecidos en el artículo 4 de la Ley Interina de Descentralización Fiscal. Reciben una asignación trimestral del Ministerio de Desarrollo Regional y Deportes a fin de cubrir sus costos de operación. La asignación debe diseñarse de manera de lograr una distribución razonable y equitativa entre los distritos (Suriname, 1992). De acuerdo con la Ley Interina de Descentralización Fiscal, el gobierno nacional debe proveer trimestralmente a los distritos transferencias financieras con cargo al presupuesto general (De la Cruz y otros, 2008). Además, los gobiernos locales pueden realizar solicitudes *ad hoc* al gobierno central para obtener fondos especiales.

El Ministerio de Desarrollo Regional y Deportes está mandatado a canalizar en forma directa aproximadamente el 13% de su presupuesto a los distritos. La asignación entre distritos es desigual en términos per cápita, aunque parece tener en cuenta las necesidades diferenciadas de gasto: a pesar de que representa solo el 5% de la población, Sipaliwini recibe casi la mitad de todos los fondos.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales?

El Ministerio de Desarrollo Regional y Deportes es el responsable de la relación con los niveles locales. Tiene un presupuesto limitado, que asciende a menos del 2% del gasto total. Esta entidad integra las acciones gubernamentales orientadas al desarrollo regional, elabora una política coherente de cooperación entre los distritos y desarrolla procedimientos administrativos para un mayor desarrollo de políticas.

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Los datos sobre las finanzas públicas subnacionales no se publican de manera regular.

Trinidad y Tabago

¿En qué consiste el sector público subnacional de Trinidad y Tabago?

Trinidad y Tabago es una república unitaria miembro del Commonwealth. La condición de república unitaria se mantiene a pesar de que la isla de Tabago cuenta con su propia Asamblea desde 1980 y accedió al autogobierno interno en 1987. Cada una de las islas tiene un régimen distinto. Trinidad se divide en 14 corporaciones: 2 ciudades, 3 corporaciones municipales y 9 corporaciones regionales. Por su parte, Tabago se administra con una sola jurisdicción (véase el cuadro 3.139).

CUADRO 3.139 - Trinidad y Tabago: organización subnacional^a

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Trinidad: corporaciones municipales	14	90.476
Tabago: una única jurisdicción	1	60.874

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial y Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.
^a La población estimada a 2018 se basa en datos del Banco Mundial. El cálculo de la población para cada una de las islas es de elaboración propia, a partir de las tasas de crecimiento de la población agregada.

En Trinidad, 5 de los 14 municipios superan los 100.000 habitantes y albergan en conjunto al 60% de la población de la isla. La capital del país es Puerto España, con una población de 37.000 habitantes y un conurbano de alrededor de 600.000 habitantes (el 43% del país). La población total del país es de alrededor de 1,4 millones de habitantes, en una superficie de 5.128 km² (el 93% corresponde a la isla de Trinidad).

¿CÓMO SE ELIGEN LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN TRINIDAD Y TABAGO?

En las corporaciones locales de Trinidad, el poder es ejercido por los Concejos, integrados por un alcalde, concejales designados y consejeros. Los consejeros se eligen mediante voto popular y permanecen tres años en sus cargos. A su vez, estos eligen a los alcaldes. El número de consejeros por corporación varía. En el caso de Tabago, la Asamblea está integrada por 12 asambleístas elegidos por voto popular y sus cargos se mantienen por cuatro años. El presidente de la Asamblea nombra cuatro consejeros, tres por la mayoría y uno por la minoría. Tras las elecciones de 2016, la proporción de consejeras de ambas islas ascendió al 30,4%.

—○ ¿Cuáles son los temas clave de la descentralización en Trinidad y Tabago?

ÚLTIMOS GRANDES CAMBIOS

El último cambio importante en Trinidad y Tabago se registró en 1990, cuando se sancionó la Ley de Corporaciones Municipales, que creó las Corporaciones Regionales en Trinidad. En 2016 se propusieron reformas tendientes a modificar el mandato de los Concejos a cuatro años, proponer la transferencia de servicios a cargo del gobierno nacional a los gobiernos locales, fortalecer los recursos propios mediante la recaudación del impuesto a la propiedad inmueble y multas, mejorar la legislación de la policía municipal y pasar al personal ejecutivo a tiempo completo, entre otros aspectos. Tabago está inmersa en un proceso de devolución de gasto desde la década de 1980, que se oficializó con la Ley de la Asamblea de Tabago, N.º 40 de 1996, e incluyó la transferencia de funciones como salud y educación.

TENDENCIAS RECIENTES

La Ley de Corporaciones Municipales les da a los municipios del país la posibilidad de cobrar el impuesto predial en nombre del gobierno central, para lo que cada municipalidad tiene que confeccionar su catastro (Trinidad y Tabago, 2016). De acuerdo con el mensaje del presupuesto 2020, se está trabajando en realizar el avalúo del 50% de las viviendas, con lo que se busca aumentar la base imponible actual, compuesta por el 15% de las viviendas de la isla (Trinidad y Tabago, 2019).

SITUACIÓN ACTUAL

El gobierno de Trinidad y Tabago ha reconocido la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y la modernización de los gobiernos subnacionales e indicado algunos aspectos que dificultan su gestión y reducen la eficiencia en la provisión de servicios, a saber: interferencia política, financiamiento y legislación inadecuados, excesiva burocracia y baja productividad. En ese sentido, se ha elaborado un plan estratégico a 2030 en el que se prevé ampliar las responsabilidades locales en materia de salud pública y policía municipal, otorgar potestades de inspección de construcciones y planificación urbana y asignar responsabilidades sobre servicios sociales a la comunidad, entre otras. En el caso de Tabago, la cuestión principal es su estatuto autónomo. Si bien la ley le otorga entre el 4,03% y el 6,9% del presupuesto nacional y puede recaudar impuestos por cuenta del gobierno central, no puede decidir libremente sobre los fondos recaudados.

—○ ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales en Trinidad y Tabago?

Si bien el país es sumamente centralizado, delega algunas funciones en los gobiernos subnacionales.

¿CUÁNTO GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

La participación del gasto local es del 7,0% del total consolidado y equivale al 2,3% del PIB (véase el cuadro 3.140). Los gastos correspondientes a los gobiernos locales de Trinidad (el 0,9% del PIB) representan el 40% del gasto total de los gobiernos subnacionales.

Si bien Trinidad es geográficamente la mayor de las dos islas, Tabago representa una mayor proporción del gasto subnacional porque se le han devuelto más funciones.

Cuadro 3.140 - Trinidad y Tabago: ejecución del gasto del gobierno general, ejercicio fiscal 2015/2016^a (como porcentaje del gasto y del PIB)

	PORCENTAJE DEL GASTO CONSOLIDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central	93,0	33,4
Gobiernos municipales	7,0	2,3
Municipalidades de Trinidad	2,8	0,9
Asamblea de Tabago	4,2	1,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial y Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth.

^a La información del gasto por niveles de gobierno es del Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth. Se utiliza el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿CUÁNTO INVIERTEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

El gobierno central realiza casi la totalidad de la inversión pública. No se dispone de información con respecto a la ejecución de los gobiernos locales.

¿EN QUÉ GASTAN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Las funciones de los Concejos Municipales de Trinidad, establecidas claramente, incluyen: servicio de policía local, administración de calles, guarderías, asilos de ancianos, transporte público, mantenimiento de espacios públicos, cementerios y alcantarillado. También tienen responsabilidad sobre aspectos de salud pública, saneamiento de vías públicas, funcionamiento de mercados y regulación de vendedores ambulantes, desarrollo y mantenimiento de rellenos sanitarios, control de crematorios, construcción y mantenimiento de drenajes, entre otros. Durante el ejercicio fiscal 2015/2016, el 57% del gasto de los Concejos Municipales correspondió a gastos administrativos y el 42% a prestación de servicios (Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth, 2018b). En el caso de Tabago, las responsabilidades son más amplias y comprenden 33 asuntos, entre ellos turismo, agricultura, pesca, producción de alimentos, planificación urbana, infraestructura, medio ambiente, servicios de salud básica y personal de educación a todos los niveles, y servicios urbanos.

—○ ¿Cuáles son los ingresos de los gobiernos subnacionales?

Los gobiernos subnacionales de ambas islas son sumamente dependientes de las transferencias del gobierno nacional. Sus ingresos propios representan el 0,06% de los recursos consolidados y equivalen al 0,02% del PIB (véase el cuadro 3.141).

CUADRO 3.141 - Trinidad y Tabago: ingresos propios por niveles de gobierno, 2015^a (como porcentaje de los ingresos y del PIB)

	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS	PORCENTAJE DEL PIB	COMPONENTES DE INGRESOS MUNICIPALES	
			Ingresos propios	Transferencias
Gobierno central	99,93	35,62	...	...
Gobiernos locales	0,06	0,02	1	99
Municipalidades de Trinidad	0,03	0,01	1	99
Tabago	0,04	0,01	1	99

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de Trinidad y Tabago, Banco Mundial, Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth y Moody's Investors Service.

^a Los recursos de los gobiernos municipales son los publicados por el Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth. Se asume que los recursos de Tabago son iguales al gasto. La información de Tabago se basa en Moody's Investors Service y corresponde a 2018/2019. Los datos sobre los recursos del gobierno central se tomaron del Banco Central de Trinidad y Tabago. Se utiliza el PIB publicado por el Banco Mundial.

¿QUÉ INGRESOS PROPIOS TIENEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

Según la Ley de Corporaciones Municipales, los municipios de Trinidad pueden cobrar tasas e impuestos diseñados a nivel central por cuenta del gobierno nacional y retener un porcentaje definido por el Ministerio de Finanzas. Se distingue el cobro de tasas por mantenimiento de sistemas de alcantarillado, tasas por marcas de alimentos, tasas de cementerios, derechos de comercio y cargos por servicios, entre otros. Por otra parte, Tabago también recauda algunas tasas e impuestos creados por el gobierno central (Trinidad y Tabago, 2016).

¿QUÉ TRANSFERENCIAS RECIBEN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES?

No existe una regla para las transferencias a los gobiernos subnacionales de Trinidad, que se asignan de forma discrecional mediante el presupuesto del gobierno central. En el caso de Tabago, la Asamblea recibe una fracción garantizada del presupuesto del gobierno central.

—○ ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

Las corporaciones municipales de Trinidad pueden endeudarse previa autorización del gobierno central. No hay información sobre el volumen o los servicios de la deuda local. Tabago, por otra parte, puede girar en descubierto con autorización de la Asamblea por la suma necesaria para el desempeño de sus funciones. Con autorización del gobierno central puede endeudarse para inversiones. La agencia de calificaciones Moody's Investors Service estima la deuda de la isla en 269 millones de dólares de Trinidad y Tabago al cierre de 2019, equivalentes al 13% de sus gastos totales (Muñoz y otros, 2020). No se han encontrado reglas de responsabilidad fiscal aplicables a nivel subnacional.

—○ ¿Qué entidades gestionan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL

El Ministerio de Desarrollo Rural y Gobierno Local controla a las autoridades locales de Trinidad. La Asamblea de Tabago está bajo la autoridad inmediata del Primer Ministro. El Secretario Principal de la Asamblea puede ser invitado a reuniones con el gabinete de ministros para informar sobre decisiones tomadas y representar al gobierno local. Las diferencias que surjan por temas presupuestarios se tratan en un comité específico.

A NIVEL SUBNACIONAL

La Ley de Corporaciones Municipales dio origen a la Asociación de Corporaciones de Gobierno Local, con el objetivo de promover los intereses comunes de los municipios de Trinidad, contribuir a una administración local efectiva y eficiente y operar como nexo con el gobierno central (Trinidad y Tabago, 2016).

INFORMACIÓN FISCAL Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Las cuentas de las corporaciones municipales y de la Asamblea de Tabago son auditadas por el Auditor General. Sin embargo, no existe información fiscal publicada.

Bibliografía

La bibliografía comprende también obras que no están citadas directamente en la publicación, a fin de otorgar un acervo bibliográfico ampliado para los lectores interesados.

- Abrucio, F. y otros (2020), "Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsionarista: um caso de descoordenação intergovernamental", *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 54, N.º 4.
- Abuelafia, E. y J. Saboin (2020), "Una mirada a futuro para Venezuela", Documento para Discusión N.º 798, agosto, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Acosta, O. y R. Bird (2004), "The dilemma of decentralization in Colombia", ITP Paper N.º 0404, Toronto, Universidad de Toronto.
- Alcaldía de Bucaramanga (2017), "Estados financieros municipio 2016" [en línea] <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/ESTADOS-FINANCIEROS-MUNICIPIO-2016.pdf>.
- Alcaldía de Medellín (2017), "Notas a los estados contables: sector general, al 31 de diciembre de 2016 (valores expresados en miles de pesos colombianos)", Medellín [en línea] <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/472-Estados-Financieros-sector-central---Anualizado>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2017), "Impuestos y transferencias territoriales: relaciones fiscales Bogotá-nación", *Bogotá Ciudad de Estadísticas*, N.º 95, Bogotá.
- ___ (2016), "Informe acumulado de la deuda pública: diciembre de 2016" [en línea] https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/infoFinan/InformeFinanciero2016_12diciembre.pdf.
- Alfaro, J. (2018), "Análisis de las finanzas públicas municipales de El Salvador: su impacto en la inversión pública y del análisis de la evolución de la deuda municipal en El Salvador" [en línea] <https://www.mh.gob.sv/documentos-de-organismos-internacionales/>.
- Allain-Dupré, D., C. Hulbert y M. Vincent (2017), "Subnational infrastructure investment in OECD countries: trends and key governance levers", *OECD Regional Development Working Papers*, N.º 5 París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Almeida, M. y S. Burgos (2016), "El sistema de transferencias intergubernamentales y el ciclo económico ante la volatilidad de los ingresos petroleros en el Ecuador", documento presentado en las V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Compostela, 5 y 6 de octubre.
- Alonso, C. (2006), *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP)/ Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUCD).
- Altamirano, S. (2008), "Rasgos del federalismo fiscal mexicano", *Revista Chilena de Administración Pública*, N.º 12, diciembre.
- AMUPA (Asociación de Municipios de Panamá) (2016), "Manejo de los fondos que ingresan a los municipios y Juntas Comunales, en la primera fase de la descentralización" [en línea] <https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2019/04/El-manejo-de-los-fondos-de-la-primer-fase-con-ilustraciones.pdf>.
- Ardanaz, M. y N. Tolsá (2016), "A subnational resource curse? Revenue windfalls and the quality of public spending in Colombian municipalities", documento presentado en las V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Compostela, 5 y 6 de octubre.
- Argentina (2020), "Ley N.º 27.591", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 34.540, Buenos Aires, 14 de diciembre.
- ___ (2018), "Ley N.º 27.428", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 33.782, Buenos Aires, 2 de enero.
- ___ (2016), "Decreto N.º 406/2016", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 33.324, Buenos Aires, 25 de febrero.
- ___ (2006a), "Ley N.º 26.206", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 31.062, Buenos Aires, 28 de diciembre.
- ___ (2006b), "Ley N.º 26.075", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 30.822, Buenos Aires, 12 de enero.
- ___ (2005), "Ley N.º 26.058", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 30.735, Buenos Aires, 9 de septiembre.
- ___ (2004a), "Ley N.º 25.919", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 30.476, Buenos Aires, 2 de septiembre.
- ___ (2004b), "Ley N.º 25.917", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 30.470, Buenos Aires, 25 de agosto.
- ___ (2004c), "Ley N.º 25.864", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 30.318, Buenos Aires, 15 de enero.
- ___ (2001), *Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional* [en línea] <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/consolidado/2001/pccspn01.pdf>.
- ___ (1995a), "Decreto N.º 286/95", Buenos Aires, 1 de marzo [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-286-1995-14683>.
- ___ (1995b), "Constitución de la Nación Argentina", Buenos Aires, 3 de enero [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.
- ___ (1992), "Ley N.º 24.156", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N.º 27.503, Buenos Aires, 29 de octubre.
- Athié, L. (2016), "Autonomía y desigualdad: debates sobre el federalismo en Brasil", Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 1 de noviembre [en línea] <https://www.inee.edu.mx/autonomia-y-desigualdad-debates-sobre-el-federalismo-en-brasil-2/>.
- Báez, G. (2013), "Descentralización: un paso al desarrollo" [en línea] <http://sites.utexas.edu/santodomingo-informality/files/2015/10/Gabriel-Baez-City-Forum-presentation.pdf>.
- Bahamas (2010), "Chapter 37: local government", *Statute Law of the Bahamas* [en línea] http://laws.bahamas.gov.bs/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1996/1996-0005/LocalGovernmentAct_1.pdf.
- ___ (1973), "Constitution of The Commonwealth of the Bahamas" [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es/node/176>.
- Balbontin, R., L. Escobar y A. Seemann (2017), "Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile", Serie de Estudios de Finanzas Públicas, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES), junio.
- Banco Central de Barbados (2019), "Summary of government operations" [en línea] <http://www.centralbank.org.bb/research-publications/statistics/summary-of-government-operations>.
- Banco Central de las Bahamas (2021), "Annual reports" [en línea] <https://www.centralbankbahamas.com/publications/annual-reports>.
- Banco Central de Trinidad y Tabago (2021), "Data centre" [en línea] <https://www.central-bank.org.tt/statistics/data-centre>.

- Banco de Guyana (2021), "Annual reports" [en línea] <https://www.bankofguyana.org.gy/bog/research-publications/annual-reports>.
- Banco de Jamaica (2021), "Statistics" [base de datos en línea] <https://boj.org.jm/statistics/>.
- Banco Mundial (2021), Indicadores del desarrollo mundial [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.
- ___ (2017), "Improving local governance in Belize's municipalities", 20 de octubre [en línea] <https://www.worldbank.org/en/results/2017/10/20/improving-local-governance-in-belizes-municipalities>.
- ___ (2018), BOOST Open Budget Portal [en línea] <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>.
- ___ (2013a), *Honduras - análisis del gasto público: hacia el restablecimiento de la consolidación fiscal*, Washington, D.C.
- ___ (2013b), *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*, Washington, D.C.
- ___ (2013c), *Hacia una mejor calidad del gasto: revisión del gasto público en Guatemala*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), *Costa Rica: informe sobre el gasto público*. Hacia una mayor eficiencia en el gasto, Washington, D.C.
- Barbados (2009), "The Constituency Councils Act, 2009" [en línea] <https://www.barbadosparliament.com/htmlarea/uploaded/File/Act/2009/The%20Constituency%20Councils%20Act,%202009.pdf>.
- ___ (2002), "The Constitution of Barbados" [en línea] http://www.oas.org/dil/the_constitution_of_barbados.pdf.
- Barreix, A. y L. Corrales (eds.) (2019), *Reglas fiscales resilientes en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barrientos, A. (2012), "La región metropolitana boliviana de La Paz-El Alto", *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 13, N.º 3, octubre.
- BCP (Banco Central del Paraguay) (2021), "Deuda pública financiera externa registrada en el SIGADE - trimestral" [en línea] <https://www.bcp.gov.py/deuda-publica-financiera-externa-registrada-en-sigade-trimestral-i375>.
- Belcavello de Oliveira, N. y A. Gomes Carneiro (2012), "El municipio en Brasil: un análisis espacial de la autonomía municipal y de la creación de municipios a partir de las constituciones brasileñas", documento presentado en XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Bogotá, 7 al 11 de mayo.
- Belice (2017), "Approved estimates of revenue and expenditure for fiscal year 2017-2018" [en línea] <https://www.mof.gov.bz/uploads/files/s3zoiqpw.pdf>.
- ___ (2011), "Belize Constitution Act: chapter 4" [en línea] https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/Cap%204%20Belize%20Constitution%20Act.pdf.
- ___ (2010), "Horizon 2030: National Development Framework for Belize 2010-2030" [en línea] https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/belize_national_development_framework_2010-2030.pdf.
- ___ (2000a), "Village Councils Act: chapter 88" [en línea] <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BZ/belize-village-councils-act-2000/view>.
- ___ (2000b), "Town Councils Act: chapter 87" [en línea] <https://elections.gov.bz/wp-content/uploads/2021/02/Chapter-87-Town-Councils-Act.pdf>.
- ___ (2000c), "Belmopan City Council Act: chapter 86" [en línea] <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BZ/belieze-belompan-city-council-act-2000>.
- ___ (2000d), "Belize City Council Act: chapter 85" [en línea] <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BZ/belize-city-council-act-2000>.
- Bello-Gómez, R. y P. Sanabria-Pulido (2021), "The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic", *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 55, N.º 1.
- Benito, B. y F. Bastida (2004), "The determinants of the municipal debt policy in Spain", *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, vol. 16, N.º 4.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021a), "Green Bond Transparency Platform", 2021a [en línea] <https://www.greenbondtransparency.com/issuer-profile/?handle=41a17d74786c4652b5af2302192dc159>.
- ___ (2021b), "Informe macroeconómico del BID: reformas fiscales clave para recuperación post pandemia", 20 de marzo [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/informe-macroeconomico-bid-reformas-fiscales-clave-para-recuperacion-post-pandemia>.
- ___ (2018), *Sustainable Nassau: Empowered People, Revitalized City. Action Plan*, Washington, D.C.
- Bird, R. (2012), "Fiscal decentralization in Colombia: a work (still) in progress", *International Center for Public Policy Working Paper*, N.º 12-23, Atlanta, Universidad del Estado de Georgia.
- Blanco, F., J. Martínez Vázquez y J. Porras (2017), *Peru: Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bonet, J. y F. Rueda (2013), "Esfuerzo fiscal municipal en Guatemala", *Nota Técnica*, N.º 513, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- Bonet, J., G. Pérez y D. Ricciulli (2017), "¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, N.º 261, Cartagena, Banco de la República (BRC), diciembre.
- Bonilla, G. (2002), "Presión tributaria en Bogotá", *Cuadernos de Economía*, vol. 21, N.º 37.
- Bousquet, G., C. Daude y C. de la Maisonnette (2015), "Fiscal decentralization in Colombia: new evidence regarding sustainability, risk sharing and 'fiscal fatigue'", OECD Economics Department Working Papers N.º 1.202, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Brasil (1988), "Constituição da República Federativa do Brasil de 1988" [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRC (Banco de la República) de Colombia (2017), "Estadísticas sobre deuda pública", *Boletín*, N.º 61, Bogotá, marzo.
- Brollo, F. y otros (2013), "The political resource curse", *The American Economic Review*, vol. 103, N.º 5.
- Cabral, A., A. Duarte y M. Goretti (2014), "Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate", *Revista Educação em Questão*, vol. 50, N.º 36.
- Cabrero, E. (2013), "Fiscal federalism in Mexico: distortions and structural traps", *Urban Public Economics Review*, N.º 18.
- ___ (2008), "La trampa del federalismo fiscal", *Nexos*, 1 de noviembre [en línea] <https://www.nexos.com.mx/?p=12811>.
- Cardarello, A. y P. Ferla (coords.) (2019), *Descentralización en Uruguay: propuestas para avanzar en la agenda*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer.
- Careaga, M. y B. Weingast (2000), "The fiscal pact with the devil: a positive approach to fiscal federalism, revenue sharing, and good governance", junio [en línea] <http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/conf/eco/weingast.pdf>.

- Cariás, D. (2020), "Honduras: transferencias municipales. Equilibrio territorial para la gente", Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) [en línea] <https://iies.unah.edu.hn/assets/Uploads/PIEF-Transferencias-Municipales.pdf>.
- Carrión, F. (2016), "La ciudad y su gobierno en América Latina", *Procesos urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos?, Volumen III*, P. Abramo, M. Rodríguez y J. Erazo (coords.), Quito, Ediciones Abya-Yala/Universidad Federal de Rio de Janeiro/Universidad Politécnica Salesiana/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cavada, J. (2019), "Patentes municipales: regulación, determinación y destinación", septiembre [en línea] https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27759/2/Patentes_comerciales__1_.pdf.
- Cavalló, E. y A. Powell (coords.) (2021), *Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2006), "Recaudación federal participable (RFP)", Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas N.º 034, septiembre, Ciudad de México.
- Cejudo, G. y otros (2020), "Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?", Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP), 8 de octubre [en línea] <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>.
- Centurión, M. (2019), "La creación de municipios en el Paraguay (I)", *abc*, 11 de noviembre [en línea] <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/2019/11/11/la-creacion-de-municipios-en-el-paraguay-i/#:~:text=1.es%20decir%2C%20cada%20cinco%20a%20C3%B1os>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- ____ (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N.º 11, Santiago, 8 de julio.
- ____ (2021c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2021d), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es> [fecha de consulta: febrero de 2021].
- ____ (2021e), CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores" [en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e [fecha de consulta: enero de 2021].
- ____ (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- ____ (2018a), CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1617&idioma=e>.
- ____ (2018b), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago, enero.
- ____ (s/f), "Horizon 2030 - National Development Framework of Belize" [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/en/plans/horizon-2030-national-development-framework-development-belize>.
- Cetrángolo, O. y otros (2002), "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", Serie Estudios y Perspectivas N.º 12 (LC/L.1800-P; LC/BUE/L.181), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CFI (Consejo Federal de Inversiones) (2021), "Consejo Federal de Inversiones: innovación para el desarrollo de las provincias argentinas" [en línea] <https://cfi.org.ar>.
- CGR (Contraloría General de la República) (2021), "Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)", 2021 [base de datos en línea] <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:1:0::NO>.
- ____ (2020), *Memoria anual 2019*, San José.
- ____ (2019), Índice de gestión municipal: *resultados del período 2018*, San José.
- Chaparro, L. (2013), "La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991: un primer acercamiento", *Administración & Desarrollo*, vol. 41, N.º 57.
- Chile (2010), "Constitución Política de la República de Chile" [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.
- Ciudad de Buenos Aires (2018), "Consenso Fiscal", *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N.º 5.289, Buenos Aires, 8 de enero.
- ____ (2017), "Programa de Financiamiento en el Mercado Local por un valor nominal de hasta U\$S 2.806.704.120,20 (o su equivalente en otra u otras monedas)", 16 de noviembre [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/prospecto_-_titulos_clase_23.pdf.
- ____ (2005), "Ley Orgánica de Comunas", *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N.º 2.292, Buenos Aires, 7 de octubre.
- Coley, W. y D. Marty (2020), "Government-related issuers methodology", *Credit Strategy and Standards*, Moody's Investors Service, 21 de febrero [en línea] https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1186207.
- Colombia (2020a), "Ley N.º 2.056 de 2020", *Diario Oficial*, N.º 51.453, Bogotá, 30 de septiembre.
- ____ (2020b), "Decreto Legislativo N.º 819 de 2020", *Diario Oficial*, N.º 51.335, Bogotá, 4 de junio.
- ____ (2014), "Ley N.º 1.712 de 2014", *Diario Oficial*, N.º 49.084, Bogotá, 6 de marzo.
- ____ (2013), "Ley N.º 1.625 de 2013", *Diario Oficial*, N.º 48.776, Bogotá, 29 de abril.
- ____ (2012), "Ley N.º 1.551 de 2012", *Diario Oficial*, N.º 48.483, Bogotá, 6 de julio.
- ____ (2007), "Ley N.º 1.176 de 2007", *Diario Oficial*, N.º 46.854, Bogotá, 27 de diciembre.
- ____ (2003), "Ley N.º 819 de 2003", *Diario Oficial*, N.º 45.243, Bogotá, 9 de julio.
- ____ (2002), "Ley N.º 741 de 2002", *Diario Oficial*, N.º 44.823, Bogotá, 4 de junio.
- ____ (2001), "Ley N.º 715 de 2001", *Diario Oficial*, N.º 44.654, Bogotá, 21 de diciembre.
- ____ (2000), "Ley N.º 617 de 2000", *Diario Oficial*, N.º 44.188, Bogotá, 9 de octubre.
- ____ (1997), "Ley N.º 358 de 1997", *Diario Oficial*, N.º 42.973, Bogotá, 4 de febrero.
- ____ (1994a), "Ley N.º 134 de 1994", *Diario Oficial*, N.º 41.373, Bogotá, 31 de mayo.
- ____ (1994b), "Ley N.º 131 de 1994", *Diario Oficial*, N.º 41.351, Bogotá, 9 de mayo.
- ____ (1993), "Decreto Ley N.º 1.421 de 1993", *Diario Oficial*, N.º 40.958, Bogotá, 22 de julio.
- ____ (1991), "Constitución Política de la República de Colombia" [en línea] <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>.

- ___ (1990), "Ley N.º 44 de 1990", *Diario Oficial*, N.º 39.607, Bogotá, 18 de diciembre.
- Comisión Europea y otros (2016), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* (ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.5), Nueva York [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>.
- CNC (Consejo Nacional de Competencias) (s/f), "Resolución N.º 003-CNC-2019", *Registro Oficial*, N.º 444, Quito, 12 de marzo de 2019.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal de Argentina (s/f a), "Adhesiones a la Ley N.º 25.917" [en línea] <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/adhesiones-a-la-ley-no-25-917/>.
- ___ (s/f b), "Reglas fiscales" [en línea] <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/reglas-fiscales/>.
- Constitute Project/Universidad de los Andes (2019), "Constitución de Haití, 1987, con enmiendas hasta 2012" [en línea] <https://cepei.org/wp-content/uploads/2020/01/Constitucion%CC%81n-de-Haiti%CC%81-1987.pdf>.
- Contraloría General de la República de Chile (2018), "Operaciones de leaseback municipal 2011-2017" [en línea] <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2869141/Operaciones+de+Leaseback+Municipal+2011+-+2017/fe2ba002-2dc4-02db-f4a2-e5ba8073d807>.
- ___ (2020), *Informe Gestión Financiera del Estado 2019*, Santiago.
- Contraloría General de la República de Colombia (2010), *Manual Presupuestal Departamental*, Bogotá.
- Contraloría General de la República del Paraguay (2013), "Informe final Ministerio de Hacienda: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera Dirección General de Crédito y Deuda Pública", Asunción [en línea] <https://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/category/109-ministerio-de-hacienda?download=7459:informe-final-resolucion-cgr-n-90-2013-direccion-general-de-credito-y-deuda-publica-mh&start=20>.
- Contraloría General de la República del Perú (2014), *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*, Lima.
- Contraloría General de la República de Panamá (2018), *Informe del Contralor General de la República, año 2017* [en línea] <http://www.contraloria.gob.pa/assets/informe-del-contralor-2017.pdf>.
- ___ (s/f), "Preguntas frecuentes" [en línea] <https://www.contraloria.gob.pa/IBI/preguntas-frecuentes.html> [fecha de consulta: 9 de marzo de 2021].
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora (eds.) (2013), *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Palgrave Macmillan.
- Corporación Municipal de Clarendon (2016), "Funding" [en línea] <https://clarendonmc.gov.jm/funding>.
- Corporación Municipal de Saint James (2016), "Financial terms" [en línea] <https://stjamesmc.gov.jm/financial-terms>.
- Costa Rica (2021a), "Código Municipal", San José, 4 de octubre [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197.
- ___ (2021b), "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", San José, 31 de mayo [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720.
- ___ (2020), "Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional", San José, 20 de mayo [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29252.
- ___ (2010), "Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades", San José, 28 de abril [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=80560&strTipM=TC.
- ___ (2001), "Reforma del artículo 170 de la Constitución Política", San José, 3 de junio [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46632&nValor3=49351&strTipM=TC.
- Courchene, T. y A. Díaz-Cayeros (2000), "Transfers and the nature of the Mexican Federation", *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, M. Giugale y S. Webb (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- DAAFIM (Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal) (2015), *Manual de administración financiera integrada municipal*, Ciudad de Guatemala.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2020), "Geovisor de consulta de codificación de la DIVIPOLA" [en línea] <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>.
- Daughters, R. y L. Harper (2007), "Fiscal and political decentralization reforms", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, D.C., Stanford University Press/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Dávila, M., G. Villares y M. Placencia (2018), "Recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados: caso de estudio gobiernos autónomos descentralizados municipales", *Revista Economía y Negocios*, vol. 9, N.º 2.
- Dazarola, G. (2020), "Fondo Común Municipal (FCM): composición y criterios de distribución", abril [en línea] https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28638/1/BCN_FCM_ingresos_y_distribucion_GD_def.pdf.
- ___ (2018), "Marco jurídico de las municipalidades: principales disposiciones normativas", agosto [en línea] https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf.
- De la Cruz, R. y otros (2008), "Segundo Programa de Descentralización y Fortalecimiento de Gobiernos Locales (DLGP-II)", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] http://services.intradebid.org/data-repository/migrations/1862120__Segundo%20Programa%20de%20Descentralizacion%20y%20Fortalecimiento%20de%20Gobiernos%20Locales%20II%20DLGPII.pdf.
- D'Elia, Y. (2010), "En defensa de la descentralización en Venezuela", Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), junio [en línea] <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08800.pdf>.
- De los Santos Anaya, M. (2016), "Devolución de ISR retenido y enterado para estados, municipios, organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales", *Fisco Actualidades*, N.º 25, Ciudad de México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), junio.
- Del Villar, A. y otros (2013), "Colombia: subnational insolvency framework", *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, O. Canuto y L. Liu (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Democracy International, Inc. (2012), "LOKAL program evaluation: final report", Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), marzo [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PDACT440.pdf>.
- Díaz-Cassou, J., C. Carpizo y H. Viscarra (2016), *Descentralización, finanzas subnacionales y equalización fiscal en Ecuador*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Díaz-Cayeros, A. (2016), "Fiscal federalism and redistribution in Mexico", diciembre [en línea] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2886703.
- DIGEPRES (Dirección General de Presupuesto) (2020), *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, año 2019* [en línea] <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/Libro-de-Ejecucion-Municipal-A%C3%B1o-2019.pdf>.
- ___ (2019), *Ejecución del presupuesto de los gobiernos locales, año 2018* [en línea] <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/Ejecucion-Presupuestaria-de-los-Gobiernos-Locales-2018.pdf>.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2020a), *Informe de estadísticas de la deuda del Gobierno general trimestral: primer trimestre 2020*, julio [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-204252_version_pdf.
- ___ (2020b), *Informe del estado de operaciones del Gobierno general trimestral: cuarto trimestre del 2019*, marzo de 2020 [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-201451_version_PDF_V2.pdf.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2020a), "Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)" [en línea] <http://sisfut.dnp.gov.co/app/descargas/visor-excel> [fecha de acceso: 6 de junio de 2020].
- ___ (2020b), "TerriData" [en línea] <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas> [fecha de acceso: 3 de junio].
- ___ (2020c), Consulta de Distribuciones SGR, 2020 [en línea] <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas---SGR.aspx/>.
- ___ (2019), "Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)", Bogotá, 21 de junio [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Recomendaciones%20proyecciones_SGP.PDF.
- ___ (2016), *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2015: informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000)*, Bogotá.
- Doucey, M. (2010), *Autonomía municipal y descentralización en Haití*, San José, Fundación DEMUCA.
- Dougal, M. (2001), "Governance in Suriname", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governance-in-Suriname.pdf>.
- Ecuador (2020), "Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19", *Registro Oficial*, N.º 229, suplemento, Quito, 22 de junio.
- ___ (2010a), "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización", *Registro Oficial*, N.º 303, suplemento, Quito, 19 de octubre.
- ___ (2010b), "Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas", *Registro Oficial*, N.º 306, suplemento, Quito, 22 de octubre.
- ___ (2008), "Constitución de la República del Ecuador", *Registro Oficial*, N.º 449, Quito, 20 de octubre.
- Eguino, H. y otros (eds.) (2002), *Ingresos municipales en Centroamérica: situación actual y perspectivas de modernización*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- El Salvador (2019), "Decreto N.º 274: reforma a la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios", *Diario Oficial*, N.º 60, San Salvador, 27 de marzo.
- ___ (2014), "Constitución", San Salvador [en línea] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf.
- ___ (2012), "Decreto N.º 274" [en línea] https://elsalvador.eregulations.org/media/Codigo_municipal.pdf.
- ___ (2005), "Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal", *Diario Oficial*, N.º 238, San Salvador, 21 de diciembre.
- ___ (1998), "Reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios", *Diario Oficial*, N.º 62, San Salvador, 25 de marzo.
- ___ (1988), "Decreto N.º 74", *Diario Oficial*, N.º 176, San Salvador, 23 de septiembre.
- Espinosa, S. (2013), "Subnational bond market development: what drives the yield spreads of Mexican cebures?", *Latin American Policy (LAP)*, vol. 4, N.º 2, diciembre.
- Espitia, G. (2004), *Descentralización fiscal en Centroamérica: estudio comparativo*, San Salvador, Confederación Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA)/Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Estado Plurinacional de Bolivia (2011), "Ley N.º 154: Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 281, La Paz, 14 de julio.
- ___ (2010a), "Ley N.º 070: Ley de la Educación 'Avelino Siñani - Elizardo Pérez'", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 204, La Paz, 20 de diciembre.
- ___ (2010b), "Ley N.º 031: Ley Marco de Autonomías y Descentralización 'Andrés Báñez'", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 154, La Paz, 19 de julio.
- ___ (2008), "Nueva Constitución Política del Estado" [en línea] http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_constpolitica.pdf.
- ___ (2005), "Ley N.º 3058: Ley de Hidrocarburos", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2.749, La Paz, 17 de mayo.
- ___ (1999a), "Ley 2042: Ley de Administración Presupuestaria", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2.193, La Paz, 24 de diciembre.
- ___ (1999b), "Ley N.º 2.028: Ley de Municipalidades", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2.177, La Paz, 8 de noviembre.
- Fan, V. y otros (2018), "Fiscal transfers based on inputs or outcomes? Lessons from the Twelfth and Thirteenth Finance Commission in India", *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 33, N.º 1.
- FCM (Federation of Canadian Municipalities) (s/f), "Fiscal mobilization and Haiti's local governments: an exercise at the heart of democracy and local development" [en línea] <https://fcm.ca/en/resources/pcm/fiscal-mobilization-and-haiti-local-governments>.
- Fene, F., O. Gómez-Dantés y J. Lachaud (2020), "Sistema de salud de Haití", *Salud Pública de México*, vol. 62, N.º 3.
- Fernandes, L. (2013), "Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica", *Educação & Sociedade*, vol. 34, N.º 124.
- FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) (2014), "Historia del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local - FISDL" [en línea] http://www.fisd.l.gob.sv/institucion/marco-institucional/historia#YE_WAZ3OnIU.
- FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales) (2011), "República de Haití" [en línea] <http://atlasflacma.weebly.com/ficha-pais2.html>.

- Flores, A. (2015), "Política fiscal de Nicaragua: movilizar recursos para el crecimiento económico inclusivo y fortalecer los espacios fiscales", Serie Documentos de Trabajo N.º 4, Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), World Economic Outlook Database, abril [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.
- (2020a), *Perspectivas económicas: las Américas. La persistencia de la pandemia nubla la recuperación*, Washington, D.C.
- (2020b), "Fiscal decentralization" [en línea] <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>.
- (2019a), "Suriname: 2019 article IV consultation—press release; staff report; informational annex; and statement by the Executive Director for Suriname", *IMF Country Report*, N.º 19/391, Washington, D.C., 23 de diciembre.
- (2019b), "Guyana: 2019 article IV consultation - press release; staff report; and statement by the Executive Director for Guyana", *IMF Country Report*, N.º 19/296, Washington, D.C., 17 de septiembre.
- (2019c), "2018 review of program design and conditionality", *IMF Policy Paper*, N.º 19/012, Washington, D.C., 20 de mayo.
- (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C.
- FNUDC (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización) (2010), *Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience*, Nueva York.
- Foro de las Administraciones Locales del Commonwealth (2021), "Jamaica" [en línea] <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/jamaica/>.
- (2020a), "Caribbean Development Bank supports local government", 21 de septiembre [en línea] <https://www.clgf.org.uk/whats-new/news/caribbean-development-bank-supports-local-government/>.
- (2020b), "Guyana" [en línea] <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/guyana/>.
- (2019), "Bahamas" [en línea] <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/bahamas/>.
- (2018a), "The local government system in Belize", *Country Profile 2017-18* [en línea] https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Belize.pdf.
- (2018b), "The local government system in Trinidad and Tobago", *Country Profile 2017-18* [en línea] http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Trinidad_and_Tobago.pdf.
- (2018c), "The local government system in Barbados", *Country Profile 2017-18* [en línea] https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Barbados.pdf.
- Frente Nacional de Prefeitos (2021), *Anuário Multicidades: Finanças dos Municípios do Brasil*, Brasília.
- Fretes, V. y T. Ter-Minassian (eds.) (2016), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fretes, V., A. Muñoz y A. Blanco (eds.) (2016), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fretes, V., C. Pessino y D. Rossignolo (2021), *Gender Equality in Latin America and the Caribbean: What Do Taxes Have to Do with It?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en prensa.
- Fretes, V. y otros (2018), "Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHA-RE-1695735402-16>.
- Gadenne, L. (2017), "Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 9, N.º 1, enero.
- García Reyes, C. (2018), "Los bonos de deuda pública interna como estrategia de financiamiento para las entidades territoriales en Colombia: caso Bucaramanga", tesis de maestría, Bucaramanga, Universidad de Santander (UDES).
- García Sarubbi, D. (2011), "Federalism and constitutional judicial review in Mexico and the United States: a normative assessment of two different jurisdictional schemes", *Mexican Law Review*, vol. 4, N.º 1.
- Giugale, M., A. Korobow y S. Webb (2000), "A new model for market-based regulation of subnational borrowing: the Mexican approach", Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 2.370, julio, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2016), "Hacienda y finanzas" [en línea] https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_deuda_y_credito_publico/deuda_publica_provincial#:~:text=La%20Deuda%20de%20la%20Provincia,%2C70%3DUSD%201.
- Gobierno del Estado de São Paulo (2017), *Balanço geral: contas do exercício de 2016* [en línea] <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/demonstrativo-dos-ultimos-exercicios/>.
- Gómez Reino, J. y J. Martínez-Vázquez (2009), "Informe marco sobre la estrategia de descentralización y desarrollo regional en Panamá", Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, Universidad del Estado de Georgia, inédito.
- Gómez Sabaini, J. y J. Jiménez (2017), "La tributación en los gobiernos subnacionales", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, J. Gómez Sabaini, J. Jiménez y R. Martner (eds.), Libros de la CEPAL, N.º 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. y M. Geffner (2006a), "Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza", Serie Medio Ambiente y Desarrollo N.º 131 (LC/L.2644-P), diciembre, Santiago.
- (2006b), "Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza", Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N.º 129 (LC/L.2634-P), noviembre, Santiago.
- (2006c), "Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza", serie Medio Ambiente y Desarrollo N.º 128 (LC/L.2632-P), noviembre, Santiago.
- González, I. (2015), "La descentralización en Paraguay: análisis desde los estudios recientes a nivel regional y nacional", *Revista Novapolis*, N.º 9, octubre.
- González, I. y S. Martínez (2015), *La descentralización y su estudio: una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional*, Asunción, Investigación para el Desarrollo (id).
- Grin, E. y F. Abrucio (2016), "Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental", *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, N.º 11, Granada, Centro Iberoamericano de Gobernabilidad Administración y Políticas Públicas Locales (CIGOB).
- Guatemala (2013), "Política de fortalecimiento de las municipalidades" [en línea] https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/GTM/INT_CERD_ADR_GTM_29771_S.pdf.

- ____ (2010), "Decreto N.º 22-2010", *Diario de Centro América*, N.º 61, Ciudad de Guatemala, 15 de junio.
- ____ (2002a), "Decreto N.º 12-2002", *Diario de Centro América*, N.º 12, Ciudad de Guatemala, 13 de mayo.
- ____ (2002b), "Decreto N.º 11-2002", *Diario de Centro América*, N.º 93, Ciudad de Guatemala, 15 de abril.
- ____ (2002c), "Acuerdo gubernativo N.º 461 2002", *Diario de Centro América*, N.º 56, Ciudad de Guatemala, 3 de diciembre.
- ____ (2001), "Acuerdo gubernativo N.º 176-2001", *Diario de Centro América*, Ciudad de Guatemala, 22 de mayo [en línea] <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC061740/>.
- ____ (1997a), "Decreto N.º 101-97", *Diario de Centro América*, N.º 80, Ciudad de Guatemala, 20 de noviembre.
- ____ (1997b), "Decreto N.º 48-97", *Diario de Centro América*, Ciudad de Guatemala, 17 de julio [en línea] <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC061739/>.
- ____ (1993), "Constitución Política de la República de Guatemala" [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf.
- ____ (1992), "Ley del Impuesto al Valor Agregado: Decreto N.º 27-92", Ciudad de Guatemala [en línea] <https://asisehace.gt/media/ley%20iva.pdf>.
- Guyana (1997a), "Chapter 28:02: Local Government Act" [en línea] <https://mlgrd.gov.gy/wp-content/uploads/2014/05/cap2802.pdf>.
- ____ (1997b), "Chapter 28:01: Municipal and District Councils Act" [en línea] <https://mlgrd.gov.gy/wp-content/uploads/2014/05/cap2801.pdf>.
- Guzmán, L., D. Oviedo y J. Bocarejo (2017), "City profile: the Bogotá Metropolitan Area that never was", *Cities*, vol. 60, febrero.
- Heidi, J. y C. Jiménez (2019), "Incentivos buenos e incentivos perversos en México: un análisis del patrón de endeudamiento subnacional", *Pluralidad y Consenso*, vol. 9, N.º 40.
- Hernández Becerra, A. (2015), "Del municipio, sus reformas y la paz", Serie Documentos de Trabajo N.º 52, Bogotá, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia.
- Hernández-Trillo, F. (2018), "When lack of accountability allows observing unobservables: moral hazard in sub-national government credit markets in Mexico", *Applied Economics Letters*, vol. 25, N.º 5.
- Honduras (2021), "Decreto N.º 85-2016", *La Gaceta*, N.º 35.750, Tegucigalpa, 19 de octubre.
- ____ (2016), "Decreto N.º 25-2016", *La Gaceta*, N.º 34.024, Tegucigalpa, 4 de mayo.
- ____ (2010), "Decreto N.º 143-2009", *La Gaceta*, N.º 32.121, Tegucigalpa, 23 de enero.
- ____ (2005), "Constitución Política" [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_honduras.pdf.
- ____ (1991a), "Decreto N.º 48-91", *La Gaceta*, N.º 26.445, Tegucigalpa, 23 de mayo.
- ____ (1991b), "Decreto N.º 111-90", *La Gaceta*, N.º 26.335, Tegucigalpa, 10 de enero.
- ____ (1990), "Decreto N.º 134-90", *La Gaceta*, N.º 26.292, Tegucigalpa, 19 de noviembre.
- IEEPP (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas) (2018), Presupuestos Municipales Abiertos [en línea] <https://internationalbudget.org/search/nicaragua/>.
- IFES (International Foundation for Electoral Systems) (2021), "Republic of Haiti", ElectionGuide [en línea] <https://www.electionguide.org/countries/id/94/>.
- Iguíñiz, M. (2012), "El gobierno de la ciudad de Lima", *Revista Quehacer*, N.º 188, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2020a), *Anuario estadístico de la República Argentina 2018*, vol. 33, Buenos Aires.
- ____ (2020b), "Aglomerados de la Argentina de 500.000 habitantes y más", 25 de abril [en línea] https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf.
- ____ (2020c), "Censo 2010" [en línea] <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) de Guatemala (s/f), "Estimaciones y proyecciones municipales 2015-2035: población total" [en línea] <https://www.ine.gov.gt/ine/proyecciones/>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) de Paraguay (2020), "Paraguay: proyecciones de población nacional, áreas urbanas y rural, por sexo y edad, 2020" [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/9017_Paraguay_2020.pdf.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) de Panamá (2021), "Hacienda pública: año 2017" [en línea] https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=929&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) de Costa Rica (2011), "Censo 2011: indicadores demográficos y sociales según provincia, cantón y distrito" [en línea] <https://www.inec.cr/documento/censo-2011-indicadores-demograficos-y-sociales-segun-provincia-canton-y-distrito>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021a), "Censo de Población y Vivienda 2020" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>.
- ____ (2021b), "Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/#>.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2018), "Censos" [en línea] <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/censos/#:~:text=Los%20resultados%20revelaron%20que%20la,unidades%20agropecuarias%20a%20nivel%20nacional>.
- INFOM (Instituto de Fomento Municipal) (2019), *2018: Memoria de labores*, Ciudad de Guatemala.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), "El federalismo fiscal en México", agosto [en línea] http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Instituto Haitiano de Estadística e Informática (2015), "Population totale, de 18 ans et plus: ménages et densités estimés en 2015" [en línea] https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/estimato_poptotal_18ans_menag2015.pdf.
- IPEA (Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas) (2021), "Atlas do Estado Brasileiro" [en línea] <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.
- ____ (2019), "Brasil: densidade de vinculos de trabalho públicos no Brasil, por nível federativo (1985-2019)" [en línea] <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/79>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jamaica (2016a), "The Local Governance Act, 2016 N.º 8", 17 de febrero [en línea] <https://japarliament.gov.jm/attachments/article/341/The%20Local%20Governance%20Act,%202016%20No.%208.pdf>.

- ____ (2016b), "The Local Government (Unified Service and Employment) Act, 2016 N.º 5", 15 de febrero [en línea] [https://japarliament.gov.jm/attachments/article/341/The%20Local%20Government%20\(Unified%20Service%20and%20Employment\)%20Act.%202016%20No.%205.pdf](https://japarliament.gov.jm/attachments/article/341/The%20Local%20Government%20(Unified%20Service%20and%20Employment)%20Act.%202016%20No.%205.pdf).
- ____ (2016c), "The Local Government (Financing and Financial Management) Act, 2016", 12 de febrero [en línea] <https://www.localgovjamaica.gov.jm/wp-content/uploads/2022/02/The-Local-Government-Financing-and-Financial-Management-Act-2016-No.-4-1.pdf>.
- ____ (2010), "Constitution of Jamaica" [en línea] <https://moj.gov.jm/laws/constitution-jamaica>.
- ____ (1998), "The Parochial Rates and Finance Act" [en línea] <https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Parochial%20Rates%20and%20Finance%20Act.pdf>.
- James, C. y otros (2019), "Budgeting practices to improve health system performance: an OECD survey of countries from the Latin America and Caribbean Region", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 19, N.º 3.
- Jiménez, J., A. Muñoz y A. Radics (2021), "Desigualdad regional, recursos naturales e igualdad fiscal subnacional en América Latina", en prensa.
- Kaiser, J. (2012), "Área metropolitana de Lima-Callao: gestión pública y vulnerabilidad", *Revista Planeo: Espacio para Territorios Urbanos y Regionales*, 1 de agosto [en línea] <http://revistaplano.cl/2012/08/01/area-metropolitana-de-lima-callao-gestion-publica-y-vulnerabilidad/>.
- Kiiru, S. y F. Anyona (2017), "Samuel Kiiru, part I: medium term budget frameworks (MTBF), Francis Anyona, part II: medium term fiscal frameworks (MTFF) & medium term expenditure framework (MTEF)", documento presentado en el taller regional de intercambio de conocimientos sobre la preparación de marcos macroeconómicos a mediano plazo [en línea] <https://slideplayer.com/slide/12312379/>.
- Knoop, J. (1994), "Descentralización fiscal en Venezuela", Serie Política Fiscal N.º 60 (LC/L.831), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Knowledge Walk Institute (2017), "The Bahamas General Election Results - 10 May 2017", Caribbean Elections [en línea] http://www.caribbeanelections.com/bs/elections/bs_results_2017.asp.
- LaForge, G. (2021), "The needs of the many: Colombia responds to COVID-19, 2020", *Global Challenges COVID-19*, Trustees of Princeton University [en línea] https://successfultocieties.princeton.edu/sites/successfultocieties/files/Colombia_Covid%20Final.pdf.
- Layrisse de Niculescu, I. y M. Moreno (2010), *La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración: ¿fallas de diseño?*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Letelier, L. (2019), "Equidad territorial y desarrollo: el caso de Chile", *Desarrollo territorial colaborativo: descentralizando poder, competencias y recursos*, H. von Baer y N. Bravo (eds.), Temuco, Ediciones Universidad de la Frontera.
- ____ (2007), "El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana", Serie de Estudios Económicos y Sociales N.º 006, abril, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Letelier, L. y H. Ormeño (2018), "El mapa de la descentralización fiscal en Chile", *Economía Chilena*, vol. 21, N.º 3.
- Llungo Ortiz, J. (2018), "Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual", *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, N.º 41.
- Lozano, I. y J. Julio (2016), "Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional", *Revista CEPAL*, N.º 119 (LC/G.2683-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lozano-Gracia, N. y M. García Lozano (eds.) (2017), *Haitian Cities: Actions for Today with an Eye on Tomorrow*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Macinko, J., M. Harris y M. Gomes Rocha (2017), "Brazil's national program for improving primary care access and quality (PMAQ): fulfilling the potential of the world's largest payment for performance system in primary care", *The Journal of Ambulatory Care Management*, vol. 40, N.º 2.
- Mamani, B. (2014), "El flujo de caja del sector público no financiero", tesis de grado, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).
- MAP (Ministerio de Administración Pública) (2018), *Revista de Administración Pública*, vol. 1, N.º 1, Santo Domingo.
- Martínez, L. (2019), "Sources of revenue and government performance: evidence from Colombia" [en línea] <https://app.scholarsite.io/luis-martinez/articles/sources-of-revenue-and-government-performance-evidence-from-colombia>.
- Martínez Guarino, R. (2007), *Libro blanco del área metropolitana: Canelones, Montevideo*, San José, Montevideo, Editorial Agenda Metropolitana.
- Martínez-Vázquez, J., A. Radics y B. Pérez Rincón (2017), "Descentralización en República Dominicana: desempeño actual y perspectivas de reforma", Documento para Discusión N.º 222, junio, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez Vázquez, J., A. Radics y H. Viscarra (2020), "Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias: lecciones de la experiencia de Uruguay", Documento para Discusión, N.º 737, enero, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mascareño, C. (2017), "Presidencialismo autoritario contra federalismo descentralizado: Venezuela 1999-2016", *Estudios Latinoamericanos*, N.º 39.
- Mattos, E., F. Rocha y P. Arvate (2011), "Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities", *Estudios Económicos*, vol. 41, N.º 2.
- Medellín, P. (2018), "¿Qué son y para qué existen los distritos en Colombia?", Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Universidad Nacional de Colombia, 29 de junio [en línea] <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/que-son-y-para-que-existen-los-distritos-en-colombia#:~:text=Desde%201954%20se%20consagr%C3%B3%20en%20Colombia%20la%20categor%C3%ADa%20de%20distrito.&text=De%20acuerdo%20con%20la%20Ley,a%20las%20de%20>
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) del Perú (2021), "Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)" [base de datos en línea] https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504.
- ____ (2020a), "Deuda interna y externa", 20 de octubre [en línea] <https://www.mef.gob.pe/es/consulta-de-deuda-publica>.
- ____ (2020b), "Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)", 21 de julio [en línea] <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>.
- ____ (2020c), "Informe anual de evaluación de cumplimiento de reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales al 2019", junio [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Informe_anual_Reglas_Fiscales_GR_GL2019.pdf.
- ____ (2020d), "Lineamientos en materia presupuestal en el marco de la emergencia COVID-19" [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/lineamiento_covid.pdf.
- ____ (2019), *Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2019* [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_2019.pdf.
- ____ (2017), "Decreto Supremo N.º 162-2017-EF", *El Peruano*, N.º 14.101, Lima, 7 de junio.

- ___ (s/f), "Principales cambios: D.L. N.º 1.275 sobre la Ley N.º 30.099" [en línea] https://apps4.mineco.gob.pe/simgf/SIMGF_files/MICROBD/comp_DL1275vsLey30099.pdf.
- Mendes Ribeiro, J. y otros (2018), "Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 23, N.º 6, junio.
- Mendoza López, J., M. Herrera y A. Vázquez Villalpando (2012), "El federalismo en la coordinación fiscal en México: Un estudio comparativo con su homólogo canadiense", documento presentado en el XVII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Ciudad de México, 3 al 5 de octubre.
- Mendoza Velázquez, A. (coord.) (2018), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano: la necesidad de un nuevo modelo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Merino, G. (2001), "Federalismo fiscal: diagnóstico", *Gaceta de Economía* [en línea] <https://biblat.unam.mx/es/revista/gaceta-de-economia/9>.
- Metcalfe, G. (1991), "The role of federal taxation in the supply of municipal bonds: evidence from municipal governments", Documento de Trabajo de NBER N.º 3.891, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER).
- México (2021a), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 28 de mayo [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- ___ (2021b), "Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos", Ciudad de México, 12 de noviembre [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFISAN.pdf>.
- ___ (2021c), "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", Ciudad de México, 20 de mayo [en línea] <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-federal-de-presupuesto-y-responsabilidad-hacendaria-marco-normativo>.
- ___ (2021d), "Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", Ciudad de México, 12 de noviembre [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>.
- ___ (2021e), "Ley Federal de Derechos", Ciudad de México, 12 de noviembre [en línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Derechos.pdf.
- ___ (2020), "Presentación Cuenta Pública 2020" [en línea] <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2020>.
- ___ (2018a), "Ley de Coordinación Fiscal", Ciudad de México, 30 de enero [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf.
- ___ (2018b), "Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios", Ciudad de México, 30 de enero [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf.
- ___ (2018c), "Ley General de Contabilidad Gubernamental", Ciudad de México, 30 de enero [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf.
- MFP (Ministerio de Finanzas Públicas) de Guatemala (2019), "Cuenta económica consolidada del sector público no financiero" [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/cuenta-economica-consolidada-del-sector-publico-no-financiero>.
- ___ (1992), *Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto* [en línea] https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos_basicos_del_presupuesto.pdf.
- ___ (s/f), "Gobiernos locales" [en línea] <https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/gobiernos-locales>.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) de Costa Rica (2021), "Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050 en Costa Rica", 10 de marzo [en línea] <https://www.mideplan.go.cr/estrategia-economica-territorial-para-una-economia-inclusiva-y-descarbonizada-2020-2050-en-costa>.
- ___ (2013), "Ley N.º 5.525", *Marco Legal: Sistema Nacional de Planificación Costa Rica* [en línea] https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/PBWEbaLWTxyHlkz_2oTd8Q.
- MINHACIENDA (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de Colombia (2018), "Deuda pública territorial % del PIB" [en línea] http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/oracle/webcenter/page/scopedMD/scf5c2e5f_7b99_48ae_bb32_ffffdcf7e553/Page9e9c096a_9645_46a3_bcb1_96012478bdfbdf.jspx.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021), "Jamaica: Jamaica", octubre [en línea] http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/jamaica_ficha%20pais.pdf.
- ___ (2022a), "Trinidad y Tobago: República de Trinidad y Tobago", febrero [en línea] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TRINIDADYTOBAGO_FICHA%20PAIS.pdf.
- ___ (2022b), "Bahamas: Mancomunidad de las Bahamas", marzo [en línea] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BAHAMAS_FICHA%20PAIS.pdf.
- ___ (2022c), "Barbados: Barbados", febrero [en línea] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BARBADOS_FICHA%20PAIS.pdf.
- ___ (2022d), "Guyana: República Cooperativa de Guyana", febrero [en línea] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GUAYANA_FICHA%20PAIS.pdf.
- ___ (2022e), "Haití: República de Haití", marzo [en línea] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/HAITI_FICHA%20PAIS.pdf.
- ___ (2022f), "Belice: Belice", marzo [en línea] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BELICE_FICHA%20PAIS.pdf.
- Ministerio de Comunidades de Guyana (2017), *Handbook for Councillors of Municipalities and Neighborhood Democratic Councils, Volume 1* [en línea] <https://mlgrd.gov.gy/wp-content/uploads/2017/07/Volume-1-final-amended.pdf>.
- Ministerio de Desarrollo Rural y Gobierno Local de Trinidad y Tabago (2016a), *Transitioning of Local Government: Draft Policy*, octubre [en línea] <https://rdlg.gov.tt/wp-content/uploads/Draft-Policy-on-Local-Government-Reform-08-03-17.pdf>.
- ___ (2016b), *Report on Local Government Reform Consultations*, mayo [en línea] <https://rdlg.gov.tt/wp-content/uploads/FINAL-REPORT-on-Consultation-series.pdf>.
- Ministerio de Economía de Argentina (2021), "Deuda pública provincial" [en línea] <https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html> [fecha de consulta: 20 de octubre de 2020].
- ___ (2020), "Gasto público consolidado por finalidad y función 1980-2017" [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.
- Ministerio de Economía del Brasil (2019), *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019*, Brasília.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia (2020a), *Boletín Económico: estadísticas fiscales de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas 2019*, vol. 6, N.º 6, La Paz, octubre.
- ___ (2020b), *Boletín Económico: informe fiscal - 2019*, vol. 6, N.º 22, La Paz, junio.
- ___ (2020c), "Cifras fiscales y operaciones efectivas de caja" [en línea] <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/cifras-fiscales-2020.html>.
- ___ (2019), *Memoria de la economía boliviana 2018*, La Paz.
- Ministerio de Educación de Chile (2017), "Ley 21.040: crea el sistema de educación pública" [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>.

- Ministerio de Educación del Perú (2013), "Balance y desafíos de la descentralización educativa", Serie Cuadernos de Trabajo para la Gestión Descentralizada de la Educación, Jesús María [en línea] <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/3677>.
- Ministerio de Finanzas de Guyana (2021), *Estimates of the Public Sector: Current and Capital Revenue and Expenditure for the Year 2021 as Presented to the National Assembly, volume 1*, Georgetown.
- ___ (2020), *Estimates of the Public Sector: Current and Capital Revenue and Expenditure for the Year 2020 as Presented to the National Assembly, volume 1*, Georgetown.
- Ministerio de Finanzas y Planificación de Suriname (2019), "Overheidsfinancien-government-finance-statistics" [en línea] <http://finance.gov.sr/overheidsfinancien-government-finance-statistics/>.
- Ministerio de Finanzas y Presupuesto de Madagascar (2016), *Guide d'élaboration du CDMT*, Antananarivo.
- Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional de Guyana (2018), "Empowerment & ownership: the way forward for local government renewal in Guyana, an overview of the analysis of local governance in Guyana conducted at the NCLDO", 26 de julio [en línea] <https://mlgrd.gov.gy/wp-content/uploads/2018/10/20180905-Summary-Report-on-the-National-Conference-of-Local-Democratic-Organs.pdf>.
- Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural de Jamaica (2020), "Local government finance" [en línea] <https://localauthorities.gov.jm/local-government-reform/local-government-finance>.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2018), "Ley N.º 21.125: Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019", *Diario Oficial*, Santiago, 28 de diciembre.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2018), "Las reglas fiscales: justificación, debilidades y fortalezas. El caso de Costa Rica" [en línea] https://www.hacienda.go.cr/docs/5c1a7ff9b5d48_regla.pdf.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2021), *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal al 31 de diciembre de 2020* [en línea] <https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-.pdf>.
- ___ (2020), *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal al 31 de diciembre de 2019* [en línea] <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2019-DM003.pdf>.
- Ministerio de Hacienda del Brasil (2016), "O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: princípios básicos", marzo [en línea] https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex//producao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628///pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281.
- Ministerio de Hacienda del Paraguay (2021), "Informes financieros anuales" [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306>.
- ___ (2015), "Informe de gestión de la Unidad de Departamentos y Municipios", Asunción.
- ___ (2010), "Resolución M.H. N.º 410 por la cual se crea la Unidad de Departamentos y Municipios, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio", Asunción, 30 de diciembre [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-udm/index.php?c=298>.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018a), "Ley N.º 21.073: regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales" [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115503>.
- ___ (2018b), "Ley N.º 21.074: fortalecimiento de la regionalización del país" [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>.
- ___ (1992), "Ley N.º 19.175: Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional" [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30542>.
- ___ (1988), "Ley N.º 18.695: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades" [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30077&idVersion=1988-03-31>.
- Monte Domecq, R. (2016), "Finanzas municipales: los casos de Caacupé y Emboscada", Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), agosto [en línea] <http://www.cadep.org.py/2016/09/finanzas-municipales-los-casos-de-caacupe-y-emboscada/>.
- Montoya Chomba, D. (2019), "Retos de la gestión pública territorial en Lima: la metrópoli, la región y la capital", *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, N.º 2, Lima, Escuela Nacional de Administración Pública del Perú.
- Muinelo-Gallo, L. y A. Rodríguez Miranda (2019), "Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016", Serie Documentos de Trabajo N.º 15, Montevideo, Universidad de la República (UDELAR).
- Muinelo-Gallo, L., J. Urraburu Bordon y P. Castro Scavone (2019), "Disparidades fiscales regionales en el Uruguay: el rol de un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales equalizadoras", *Revista CEPAL*, N.º 129 (LC/PUB.2019/26-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Municipalidad de Córdoba (2017), "Cuenta general del ejercicio - 2016" [en línea] <https://gobiernoabierto.cordoba.gov.ar/data/datos-abiertos/categoria/ejecucion-presupuestaria/cuenta-general-del-ejercicio/187>.
- Municipalidad de Lima (2018), "Estados financieros 2017" [en línea] http://www.transparencia.munlima.gob.pe/gerencia-de-planificacion/convenio-mml/cat_view/14-documentos-mml/265-informaci%C3%B3n-presupuestal/266-estados-financieros-2016.
- Muñoz, A., A. Radics y C. Bone (2016), "Oportunidades similares para gobiernos subnacionales diferentes: el rol de las transferencias de igualación en América Latina y el Caribe", Documento para Discusión N.º 493, diciembre, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Muñoz, A., E. Pineda y A. Radics (eds.) (2017), *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Muñoz, R., M. Martínez Richa y A. Olivo (2020), "Bogotá, Distrito Capital (Colombia): actualización del análisis crediticio", Moody's Investors Service, 1 de julio [en línea] https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/credito_publico/calificaciones_riesgo/externas/2020/moodys-opin1Jul20.pdf.
- Muñoz, R. y otros (2020), "Tobago House of Assembly: update following change in outlook to negative", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 26 de mayo.
- ___ (2019), "Ciudad de Medellín (Colombia): actualización del análisis crediticio", Moody's Investors Service, 11 de diciembre [en línea] <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Hacienda/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2020/CALIFICACION%20MOODYS%202019.pdf>.
- ___ (2018), "Alcaldía de Medellín (Colombia): actualización del análisis crediticio", Moody's Investors Service, 31 de julio [en línea] <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Hacienda/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2018/20180731CALIFICACIONINTERNACIONALMOODYS2018.pdf>.
- Naciones Unidas (2019), *World Urbanization Prospects: the 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*, Nueva York.

- ___ (2001), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos*, serie M, N.º 84, Nueva York.
- Nicaragua (1997), "Ley N.º 272" [en línea] <http://digesto.asamblea.gob.ni/consultas/normas/shownorms.php?idnorm=NjcwMg==>.
- ___ (2016), "Texto de Ley N.º 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua con sus reformas incorporadas", Normas Jurídicas de Nicaragua [en línea] <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7?adc835620b6b306062580180059df9d?OpenDocument>.
- ___ (2014), "Constitución Política de la República de Nicaragua: texto íntegro con reformas incorporadas a 2014" [en línea] <https://www.asamblea.gob.ni/assets/constitucion.pdf>.
- ___ (2013), "Texto de Ley N.º 376, 'Ley de Régimen Presupuestario Municipal' con reformas incorporadas", *La Gaceta*, N.º 86, Managua, 13 de mayo.
- ___ (2012), "Ley N.º 822: Ley de Concertación Tributaria", *La Gaceta*, N.º 241, Managua, 17 de diciembre.
- ___ (2005), "Decreto 52-97: reglamento a la Ley de Municipios con sus reformas, Decreto N.º 48-2000, el Decreto N.º 34-2000 y el Decreto N.º 93-2005" [en línea] <http://www.amunic.org/wp-content/uploads/2015/08/Decreto-52-97-Reglamento-a-la-Ley-de-Municipios-y-sus-Reformas.pdf>.
- ___ (2003), "Ley 466: Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua", *La Gaceta*, N.º 157, Managua, 20 de agosto.
- ___ (1988), "Ley de Municipios: Ley N.º 40", *La Gaceta*, N.º 155, Managua, 17 de agosto.
- Nickson, A. (2016), *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*, Asunción, Investigación para el Desarrollo.
- Observatorio Territorio Uruguay (2018), "Estimación del endeudamiento de los Gobiernos Departamentales" [en línea] <https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/Endeudamiento%20GGDD.pdf>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021a), "Intergovernmental relations and the COVID-19 crisis: early lessons", París, en prensa.
- ___ (2021b), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.
- ___ (2021c), OECD Fiscal Decentralisation Database [en línea] <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>.
- ___ (2020a), "COVID-19 and fiscal relations across levels of government", *Medidas Políticas Clave de la OCDE ante el Coronavirus (COVID-19)*, 31 de julio [en línea] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>.
- ___ (2020b), "Cities policy responses", *Medidas Políticas Clave de la OCDE ante el Coronavirus (COVID-19)*, 23 de julio [en línea] https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/cities-policy-responses_fd1053ff-en.
- ___ (2019), *Asymmetric Decentralisation: Policy Implications in Colombia*, OECD Multi-Level Governance Studies, París.
- ___ (2018a), "Subnational governments in OECD countries: key data", París [en línea] <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>.
- ___ (2018b), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay, hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada*, París.
- ___ (2013), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2013*, París.
- ___ (2006), *Estudios Territoriales de la OCDE: México 2003*, París.
- OCDE/CGLU (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Key Findings* [en línea] https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf.
- OCDE/ONU-Hábitat/UNOPS (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos) (2021), *Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, París.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y otros (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, París.
- ___ (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016*, París.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), "Observatory on Strategies and Mechanisms for Effective Public Management: Suriname", enero [en línea] <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/suriname/suriname.pdf>.
- ___ (2015), "Observatory on Strategies and Mechanisms for Effective Public Management: Belize", agosto [en línea] https://www.oas.org/es/sap/dgpe/Innovacion/temp/Observatory_Belize.pdf.
- ___ (2012), "Bahamas", 15 de mayo [en línea] <http://www.oas.org/summit/sisca/countriesdetails.aspx?lang=en&country=bhs&theme=1>.
- Oficina de Auditoría de Barbados (2020), *Report of the Auditor General for the Year 2019*, Bridgetown [en línea] <https://bao.gov.bb/wp-content/uploads/2018/12/Auditor-General-Report-2019.pdf>.
- Oficina de Estadística de Guyana (2014), *Guyana Population and Housing Census 2012: Preliminary Report*, Georgetown.
- Oficina de Planificación del Desarrollo de la Ciudad y el País de Barbados (2017), "Barbados Physical Development Plan 2017" [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/00_Cover_Table_of_Contents.pdf.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2020), *Free Movement in the Caribbean: Economic and Security Dimensions* [en línea] <https://publications.iom.int/es/books/free-movement-caribbean-economic-and-security-dimensions>.
- Olk, C. (coord.) (2010), *La construcción del Estado autonómico: elementos para el debate y la concertación*, La Paz, Plural Editores.
- OPACI (Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal) (2014), "Estatutos sociales", 17 de diciembre [en línea] https://www.opaci.org.py/web/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=121.
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2017), "Estimación del endeudamiento de los Gobiernos Departamentales", Montevideo [en línea] <https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/Endeudamiento%20GGDD.pdf>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), "Salud en las Américas+" [en línea] <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/index-es.html>.
- OVE (Oficina de Evaluación y Supervisión) (2016), *Evaluación del programa de país: Suriname 2011-2015*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Panamá (2020), "Decreto Ejecutivo N.º 587 de 23 de septiembre de 2020", *Gaceta Oficial*, N.º 29:123-A, Ciudad de Panamá, 29 de septiembre.
- ___ (2017), "Decreto Ejecutivo N.º 10 (de viernes 6 de enero de 2017)", *Gaceta Oficial*, N.º 28:194-C, Ciudad de Panamá, 11 de enero.
- ___ (2015), "Ley N.º 66 (de jueves 29 de octubre de 2015)", *Gaceta Oficial*, N.º 27:901-A, Ciudad de Panamá, 30 de octubre.

- ___ (2012), “Ley N.º 84 de 9 de noviembre de 2012”, *Gaceta Oficial*, N.º 27.160, Ciudad de Panamá, 9 de noviembre.
- ___ (2009), “Ley N.º 37 de 29 de junio de 2009”, *Gaceta Oficial*, N.º 26.314, Ciudad de Panamá, 30 de junio.
- ___ (2004), “Constitución Política de la República de Panamá” [en línea] <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>.
- Paraguay (2020), “Ley N.º 6.641 de apoyo financiero a los gobiernos departamentales para la reactivación económica y la ejecución de obras de infraestructura que generen fuentes de trabajo durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 18 de noviembre [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/ley/143413>.
- ___ (2015), “Ley N.º 5.513 que modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N.º 125/91 ‘que establece el nuevo régimen tributario’, y los artículos 155 y 179 de la Ley N.º 3.966/10 ‘Orgánica Municipal’”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 29 de octubre [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/ley/136691>.
- ___ (2013), “Ley N.º 5.098 de Responsabilidad Fiscal”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 31 de octubre [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/ley/135815>.
- ___ (2012), “Ley N.º 4.592 que establece la distribución y depósito de parte de las denominadas regalías a los gobiernos departamentales y municipales”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 17 de abril [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/ley/134867>.
- ___ (2011), “Ley N.º 4.372 que dispone la compensación de la Industria Nacional del Cemento (INC) por la utilización de los recursos naturales no renovables, a la Gobernación y a las Municipalidades del Departamento de Concepción”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 19 de julio [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/ley/134911>.
- ___ (2010), “Ley N.º 3.966 Orgánica Municipal”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, N.º 28, Asunción, 10 de febrero.
- ___ (2000), “Ley N.º 1.535 de Administración Financiera del Estado”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 3 de enero [en línea] <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3000/ley-n-1535-de-administracion-financiera-del-estado>.
- ___ (1997), “Ley N.º 1.016 que establece el régimen jurídico para la explotación de los juegos de suerte o de azar”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, N.º 78 bis, Asunción.
- ___ (1994a), “Ley N.º 426 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, N.º 138 bis, Asunción, 7 de diciembre.
- ___ (1994b), “Ley N.º 276: Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”, *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Asunción, 8 de julio [en línea] http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_pry_ley_276_locgr.pdf.
- ___ (1992), “Constitución de la República del Paraguay”, Asunción, 20 de junio [en línea] <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>.
- Parlamento de Barbados (2021), “Estimates” [en línea] <https://www.barbadosparliament.com/document/listall/3>.
- Pellegrini, J. (2012), “Divida estadual”, *Textos para Discussão*, N.º 110, marzo, Brasília, Senado Federal.
- Pérez, R. (2017), “Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2006-2015”, *Apuntes de Economía*, N.º 63, Banco Central del Ecuador (BCE) [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indapun.htm>.
- Pérez Trejo, C. (2019), *Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador: factibilidad de un impuesto predial*, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Perú (2021), “Decreto de Urgencia N.º 024-2021”, *El Peruano*, N.º 159.114, Lima, 4 de marzo.
- ___ (2016), “Decreto Legislativo N.º 1.275”, *El Peruano*, N.º 13.907, Lima, 23 de diciembre.
- ___ (2009), “Ley N.º 29.341: Ley que modifica la Ley N.º 29.029, Ley de la Mancomunidad Municipal, y dicta otras disposiciones: Ley N.º 29.341”, *El Peruano*, N.º 10.566, Lima, 4 de abril.
- ___ (2003), “Ley N.º 27.972: Ley Orgánica de Municipalidades”, *El Peruano*, N.º 8.373, Lima, 27 de mayo.
- ___ (2002), “Ley N.º 27.783: Ley de Bases de la Descentralización”, *El Peruano*, N.º 8.064, Lima, 20 de julio.
- ___ (1993a), “Decreto Legislativo N.º 776: Ley de Tributación Municipal”, *El Peruano*, Lima, 31 de diciembre.
- ___ (1993b), “Constitución Política del Perú” [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf.
- Pineda, E. y otros (2018), *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pino, H. (coord.) (2017), *La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales*, Tegucigalpa, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- Pliego Moreno, I. (2010), “El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política”, *Documentos de Trabajo*, N.º 84, Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).
- Porto, A., H. Eguino y W. Rosales (2017), “Panorama de las finanzas municipales en América Central”, Documento para Discusión, N.º 552, noviembre, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pöschl, C. (2015), “Revenue pressure on Mexican municipalities: does it lead to greater accountability?”, *ICTD Working Paper* N.º 29, Brighton, International Centre for Tax and Development (ICTD), enero.
- Prefectura de Belo Horizonte (2017), *Balanço Anual 2016*, Belo Horizonte.
- Prefectura de la Ciudad de Río de Janeiro (2017), *Prestação de contas 2016*, Río de Janeiro.
- Procuraduría General de la Nación/Instituto de Estudios del Ministerio Público de Colombia (2011), *Descentralización y entidades territoriales*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.
- Proyecto ACE (s/f), “País: Belize” [en línea] <https://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/BZ> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].
- Rabell, E. (2010), *Federalismo fiscal en México*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ).
- Radics, A. (2017), “La unión hace la fuerza: cómo los departamentos uruguayos se unieron para mejorar su recaudación”, 28 de agosto, Recaudando Bienestar, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [texto de blog en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/sistema-unico-de-cobro-de-ingresos-vehiculares-en-uruguay/>.
- ___ (2012), “On the effects of inter-governmental transfers on macroeconomic stability”, tesis de doctorado, College Park, University of Maryland.

- Radics, A. y A. Rodríguez Ramírez (2020), "Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región", Recaudando Bienestar, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [texto de blog en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>.
- Red para el Desarrollo Local (2006), *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*, San Salvador.
- República Bolivariana de Venezuela (2012), "Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39.892, Caracas, 27 de marzo.
- ____ (2010a), "Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 5.991, extraordinario, Caracas, 29 de julio.
- ____ (2010b), "Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 5.963, extraordinario, Caracas, 22 de febrero.
- ____ (2009a), "Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39.276, Caracas, 1 de octubre.
- ____ (2009b), "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 5.908, extraordinario, Caracas, 19 de febrero.
- ____ (2000), "Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 37.066, Caracas, 30 de octubre.
- ____ (1999), "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N.º 36.860, Caracas, 30 de diciembre.
- ____ (1996), "Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N.º 36.110, Caracas, 18 de diciembre.
- ____ (1961), "Constitución de la República de Venezuela", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N.º 662, extraordinario, Caracas, 23 de enero.
- República Dominicana (2015a), "Constitución de la República Dominicana", *Gaceta Oficial*, N.º 10.805, Santo Domingo, 10 de julio.
- ____ (2015b), "Dec. N.º 85-15 que crea e integra la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal", *Gaceta Oficial*, N.º 10.795, Santo Domingo, 6 de mayo.
- ____ (2012), "Ley Orgánica de la Administración Pública, N.º 247-12", *Gaceta Oficial*, N.º 10.691, Santo Domingo, 14 de agosto.
- ____ (2007a), "Ley N.º 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios", *Gaceta Oficial*, N.º 10.426, Santo Domingo, 20 de julio.
- ____ (2007b), "Ley N.º 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal", *Gaceta Oficial*, N.º 10.425, Santo Domingo, 19 de julio.
- ____ (2006), "Ley N.º 6-06 de Crédito Público", *Gaceta Oficial*, N.º 10.352, Santo Domingo, 25 de enero.
- ____ (2004), "Decreto N.º 710-04 que modifica el Artículo 46 del Decreto N.º 685-00, que define las Regiones de Desarrollo en que se divide administrativamente la República Dominicana y establece una nueva regionalización del país" [en línea] <https://docplayer.es/15630291-Hipolito-mejia-presidente-de-la-republica-dominicana.html>.
- ____ (2003), "Ley N.º 166-03 que dispone que para el año 2004, la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación, será de 8%, y a partir del año 2005, se consignará un 10%, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos", *Gaceta Oficial*, N.º 10.233, Santo Domingo, 8 de octubre.
- ____ (2000), "Dec. N.º 685-00 que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización", *Gaceta Oficial*, N.º 10.058, Santo Domingo, 15 de septiembre.
- Richards, A. (2010), "Study of municipal finance: the case of local government in Trinidad and Tobago", Documento para Discusión N.º 133, octubre, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rioja Virtual, "La Rioja y su bono verde, premiados a nivel internacional", 16 de abril de 2018 [en línea] <https://riojavirtual.com.ar/la-toma-del-bono-verde-riojano-premiado-a-nivel-internacional/>.
- Rodden, J. (2003), "Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government", *International Organization*, vol. 57, N.º 4.
- ____ (2002), "The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world", *American Journal of Political Science*, vol. 46, N.º 3, julio.
- Rodríguez-Acosta, C. (2016), "The impact of decentralization and new intergovernmental relations on public service delivery: a comparative analysis of Colombia and Paraguay", tesis de doctorado, Miami, Florida International University.
- Rodríguez Pueblita, J. (2017), "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México", Documento para Discusión N.º 495, octubre, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rodríguez Zerpa, A. (2009), "La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano", *Provincia: Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, N.º 22, Mérida, Universidad de los Andes (ULA).
- Rotondo Tornaría, F. (2008), "Uruguay: el municipio", *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, D. Cienfuegos Salgado (coord.), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ruiz de Castilla, F. (2009), "Potestad tributaria de los gobiernos regionales y locales", *Derecho & Sociedad*, N.º 33.
- Sánchez, F. e I. España (2014), "Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia", *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, J. Bonet, A. Muñoz y C. Mannheim (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sánchez Cubides, P. (2015), "El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia", *Derecho y Realidad*, vol. 13, N.º 25.
- Sánchez Torres, F., I. España y J. Zenteno (2012), "Sub-national revenue mobilization in Latin American and Caribbean countries: the case of Colombia", Serie de Documentos de Trabajo N.º 355, diciembre, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sauma, P. y J. Trejos (2014), "Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica", *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 32, N.º 2.
- SCEP (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia) de Guatemala (2017), *Agenda Nacional de Descentralización: Ruta País 2032*, Ciudad de Guatemala.
- Schnabel, J. e Y. Hegele (2021), "Explaining intergovernmental coordination during the COVID-19 pandemic: responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland", *The Journal of Federalism*, vol. 51, N.º 4.
- Schoburgh, E. y R. Ryan (2017), *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*, Hershey, IGI Global.
- SEF (Secretaría de Estado de Hacienda) (2017), "Balço geral - 2016" [en línea] http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/balanco_geral/2016/balgeral2016.html.

- SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (s/f), "Sistema de Consejos de Desarrollo" [en línea] [http://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SCDPKG\\$PL_MODULO.AREA](http://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SCDPKG$PL_MODULO.AREA).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) de México (2020a), "Recaudación local", 31 de diciembre [en línea] https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local.
- ___ (2020b), "Estadísticas oportunas - coordinación con entidades federativas" [en línea] https://www.secciones.hacienda.gob.mx/es/es-tadisticas_oportunas/base_de_datos.
- ___ (s/f), "Disciplina financiera de entidades federativas y municipios" [en línea] <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>.
- SIB (Statistical Institute of Belize) (2018), *Annual Report 2017-18*, Belmopán.
- ___ (2013), *Belize Population and Housing Census 2010: Country Report*, Belmopán.
- SIN (Servicio de Impuestos Nacionales) (2005), *Ley 843 y decretos reglamentarios: texto ordenado a diciembre de 2004, actualizado a diciembre de 2005*, La Paz.
- Smith, H., S. Park y L. Liu (2019), "Hardening budget constraints: a cross-national study of fiscal sustainability and subnational debt", *International Journal of Public Administration*, vol. 42, N.º 12.
- SNCF (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) (s/f), "Objetivos del SNCF" [en línea] https://snfc.gob.mx/#id_objetivos.
- Sobarzo, H. (2005), "Federalismo fiscal en México", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 5, N.º 1, extraordinario.
- Sovilla, B., A. Saragos y E. Morales (2018), "Contradicciones de la descentralización fiscal en México: el caso de Chiapas", *Gestión y Política Pública*, vol. 27, N.º 2.
- Stein, E. (1998), "Fiscal decentralization and government size in Latin America", Serie Documentos de Trabajo N.º 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (2019), "Informe de ejecución presupuestaria: programa de inversión de los gubernamentales", 31 de diciembre [en línea] https://www.subdere.gov.cl/documentacion_fndr/2019.
- Suriname (1992), "Suriname's Constitution of 1987 with Amendments through 1992", *Constitute Project* [en línea] https://www.constituteproject.org/constitution/Surinam_1992.pdf?lang=en.
- Talvi, E. y otros (1997), *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Temple, J. (1994), "The debt/tax choice in the financing of state and local capital expenditures", *Journal of Regional Science*, vol. 34, N.º 4.
- Ter-Minassian, T. (2020), "Intergovernmental fiscal cooperation and subnational revenue autonomy", Documento para Discusión, N.º 748, marzo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tesorería General de la República de Chile (2019), "Informe de recaudación y distribución de impuesto territorial, principales componentes del Fondo Común Municipal y su distribución", abril [en línea] <https://www.tgr.cl/wp-content/uploads/2019/06/Informe-de-Fondos-Municipales-Abril.pdf>.
- Tesoro Nacional (2021), "Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)" [en línea] <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.
- Torrealba, A. (2014), *Visión general del sistema tributario municipal*, Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica [en línea] <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/desafios-gobiernos-locales/sistema-tributario-municipal.pdf>.
- Trejo Nieto, A. (2020), *Metropolitan Economic Development: The Political Economy of Urbanisation in Mexico*, Nueva York, Routledge.
- Tribunal Superior de Cuentas (2019) de Guatemala, *Informe Consolidado de Rendición de Cuentas y Confiabilidad del Control de las Auditorías Internas Municipales, período 2018*, N.º 001/GASM-2019, Tegucigalpa.
- Tribunal Superior de Cuentas (2021) de Honduras, *Informe de rendición de cuentas del sector público, período 2019* [en línea] https://www.tsc.gob.hn/web/Rendicion_de_cuentas/2019/Informe-Consolidado-RC-2019.pdf.
- Trinidad y Tabago (2019), "Budget statement 2020" [en línea] <https://www.finance.gov.tt/category/budget-statement/>.
- ___ (2016), "Municipal Corporations Act: Chapter 25:04", *Laws of Trinidad and Tobago* [en línea] https://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/Alphabetical_List/lawspdfs/25.04.pdf.
- ___ (2012), "The Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago", *Laws of Trinidad and Tobago* [en línea] <http://www.ttparliament.org/documents/1048.pdf>.
- Trujillo, H., M. Bravo y P. Romo (2020), "(Des)coordinación en tiempos de pandemia", *Nexos*, 3 de abril [en línea] <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/descoordinacion-en-tiempos-de-pandemia/>.
- Unda, M. (2017), "Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México", *Documentos de Trabajo*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, octubre.
- Uruguay (2009), "Ley N.º 18.621: creación del Sistema Nacional de Emergencias Público y Permanente", *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, vol. 1, semestre 2, Montevideo, 17 de noviembre.
- ___ (2008), "Ley N.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible", *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, vol. 1, semestre 1, Montevideo, 30 de junio.
- ___ (2004), "Constitución de la República: Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004" [en línea] <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.
- ___ (1996), "Constitución de la República: Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996" [en línea] <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.
- ___ (1935), "Ley N.º 9.515: Ley Orgánica Municipal", *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, vol. 1, Montevideo, 1 de noviembre.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2017), *Guía ciudadana para conocer el presupuesto municipal*, Ciudad de Guatemala.
- Vázquez, F. (2006), *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)/Asociación de Estudios Paraguayos de la Población (ADEPO).
- Vázquez Ahued, F. (2015), "Brazilian states and municipalities' new repayment conditions are credit positive", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F. y E. García (2015), "Mexico's income tax windfall provides temporary relief to states' oil-related woes", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F. y F. Urióstegui (2014a), "Mexico's growing federal transfers are credit positive for its states", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- ___ (2014b), "Mexico's new development fund is credit positive for border states", Ciudad de México, Moody's Investors Service.

- Vázquez Ahued, F. y J. Soares (2015), "Brazil's support of Sao Paulo's water infrastructure project is credit positive", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F. y J. Zarandona (2015), "PEMEX will cut oil production, a credit negative for Mexican states", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F. y P. Debonnaire (2015), "Brazil Supreme Court resolution on arrears is credit negative for states and municipalities", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F., A. Olivo y D. Rubinoff (2015), "Mexican states insulated from low oil prices in 2015", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 26 de enero.
- ___ (2014), "Brazilian states: growing pension liabilities are a fiscal challenge", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 26 de noviembre.
- Vázquez Ahued, F., A. Olivo y F. Urióstegui (2014), "Municipios mexicanos: la regularización gradual de adeudos de electricidad es positiva pero persistirán retos estructurales", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F., F. Urióstegui y A. Garza (2014), "Mexican infrastructure program is credit positive for Southern states and infrastructure firms", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Vázquez Ahued, F. y otros (2016a), "Mexican municipalities: Ramos Arizpe's pension reform is credit positive", Ciudad de México, Moody's Investors Service, febrero.
- ___ (2016b), "Coahuila: la reforma de pensiones es positiva tanto para el estado como para los municipios", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 25 de febrero.
- ___ (2016c), "México y Brasil, gobiernos regionales y locales: la transparencia de los sub-soberanos en Brasil y México ha mejorado, pero algunos retos persisten", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 8 de marzo.
- ___ (2016d), "El recorte a la producción petrolera de PEMEX es un factor crediticio negativo para los estados mexicanos", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 3 de marzo.
- ___ (2015a), "Mexico's 2016 federal budget: Mexico's 2016 federal budget will likely curtail states' project transfers, a credit negative", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- ___ (2015b), "Low tariffs and increasing costs to prolong reliance on government support", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- ___ (2015c), "Mexican states: Mexican states face challenging 2016, pre-budget statement predicts", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 6 de abril.
- ___ (2015d), "Mexico's 2016 federal budget proposal tilted to the downside for states", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- ___ (2015e), "Mexican regional governments: no high grades: Mexican states evaluated under Brazil and Colombia's sub-sovereign fiscal discipline laws", Ciudad de México, Moody's Investors Service, 6 de julio.
- ___ (2014a), "Municipios mexicanos: venta de activos fijos no resuelve desequilibrios estructurales", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- ___ (2014b), "Las nuevas reglas de compensación del FEIEF son positivas para los estados mexicanos", Ciudad de México, Moody's Investors Service.
- Verdad Digital* (2016), "El desarrollo local y la transferencia de fondos del gobierno central", 14 de noviembre [en línea] <https://verdaddigital.com/13375/>.
- Vergara, R. y M. González Orellana (2006), "El gasto público en El Salvador", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales N.º 008, febrero, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vitteri, H. (2015), "Factores que limitan la descentralización fiscal: el caso de la región La Libertad, Perú", tesis de doctorado, Trujillo, Universidad Nacional de Trujillo (UNT).
- Weingast, B. (2009), "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, vol. 65, N.º 3.
- Zapata, J. (2010), "Panamá: estudio sobre rendimiento, limitaciones y mejoras a las finanzas municipales", Documento para Discusión N.º 131, octubre, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Anexos

ANEXO A1 - Anexo estadístico

CUADRO A1.1 - América Latina (países seleccionados): gasto subnacional, 2015, 2017 y 2019 (como porcentaje del PIB)

GOBIERNOS INTERMEDIOS	GASTO TOTAL			GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Centroamérica, Haití, México y República Dominicana									
MÉXICO	10,0	9,4	9,2	9,4	9,0	8,9	0,6	0,4	0,3
Países andinos									
COLOMBIA	5,3	4,7	5,1	3,1	3,4	3,8	2,2	1,3	1,3
ECUADOR	4,2	5,2	5,0	2,7	2,6	2,7	1,5	2,6	2,4
PERÚ	4,0	4,1	4,4	3,0	3,3	3,6	1,0	0,9	0,8
BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	4,2	2,4	2,4	1,6	1,1	1,1	2,6	1,4	1,4
Cono Sur									
BRASIL	12,7	12,6	12,5	11,9	11,9	12,0	0,8	0,7	0,6
ARGENTINA	15,8	18,3	17,1	13,7	15,8	15,3	2,1	2,5	1,8
URUGUAY	3,1	3,2	3,4	3,1	3,2	3,4	0,02	0,04	0,04

GOBIERNOS LOCALES	GASTO TOTAL			GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Centroamérica, Haití, México y República Dominicana									
MÉXICO	1,9	1,9	1,8	1,4	1,4	1,4	0,5	0,6	0,4
GUATEMALA	2,3	2,2	2,5	0,9	0,9	0,8	1,4	1,4	1,7
EL SALVADOR	3,4	3,3	2,9	2,1	2,3	1,9	1,3	1,0	1,0
NICARAGUA	4,3	3,8	...	1,9	1,9	...	2,5	2,0	...
HONDURAS	2,9	2,8	2,9	1,0	1,1	1,1	1,8	1,8	1,8
COSTA RICA	1,2	1,3	1,5	1,0	1,0	1,0	0,2	0,3	0,6
PANAMÁ	0,5	0,7	0,8	0,3	0,5	0,5	0,2	0,3	0,3
REPÚBLICA DOMINICANA	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2
Países andinos									
COLOMBIA	6,8	5,9	6,4	4,6	4,6	4,9	2,2	1,3	1,5
PERÚ	3,6	3,7	3,2	1,8	1,7	1,6	1,8	1,9	1,6
BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	8,9	7,6	6,9	2,9	4,5	4,3	6,0	3,1	2,6

GOBIERNOS LOCALES	GASTO TOTAL			GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Cono Sur									
BRASIL	8,2	8,1	8,2	7,5	7,7	7,6	0,7	0,4	0,6
ARGENTINA	3,5	3,4	...	2,9	2,8	...	0,6	0,6	...
PARAGUAY	1,3	1,5	1,1	1,0	1,1	0,7	0,3	0,4	0,4
CHILE	3,5	3,7	4,0	3,2	3,4	3,7	0,3	0,3	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Las cifras pueden variar debido al redondeo. Los datos de Ecuador corresponden a los gobiernos autónomos departamentales (GAD), que incluyen los gobiernos locales y los gobiernos provinciales. La información es presentada en este nivel de agregación por el Banco Central del Ecuador. En el caso de Colombia, Bogotá se considera parte de los gobiernos intermedios, y el gasto de inversión solo se refiere a la formación bruta de capital fijo. Para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, las cifras de gasto de capital del año 2000 a 2016 refieren al agregado de la formación bruta de capital, concepto que incluye la inversión social. De 2017 al 2019 el gasto de capital se presenta de manera desagregada, permitiendo, para efectos de comparabilidad entre países, clasificar la parte de inversión social como gasto corriente.

CUADRO A1.2 - América Latina (países seleccionados): ingreso subnacional, 2015, 2017 y 2019 (como porcentaje del PIB)

GOBIERNOS INTERMEDIOS	INGRESO TOTAL			INGRESOS PROPIOS			TRANSFERENCIAS		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Centroamérica, Haití, México y República Dominicana									
MÉXICO	10,0	9,5	9,2	1,6	1,6	1,5	8,5	7,9	7,8
Países andinos									
COLOMBIA	5,1	4,5	4,6	2,4	2,5	2,6	2,7	2,0	2,0
ECUADOR	5,0	5,0	5,0	1,6	1,3	1,4	3,7	3,6	3,2
PERÚ	4,0	4,1	4,2	0,1	0,1	0,1	3,9	4,0	4,1
BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	3,5	2,3	2,3	0,0	0,3	0,2	3,5	2,1	2,1
Cono Sur									
BRASIL	12,9	12,3	12,3	10,1	9,9	9,8	2,7	2,4	2,4
ARGENTINA	14,9	17,4	16,5	6,3	8,5	8,1	8,6	8,9	8,4
URUGUAY	3,0	3,2	3,4	2,9	3,1	3,2	0,2	0,1	0,1

GOBIERNOS LOCALES	GASTO TOTAL			GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Centroamérica, Haití, México y República Dominicana									
MÉXICO	2,0	1,9	1,9	0,5	0,4	0,5	1,5	1,5	1,5
GUATEMALA	2,4	2,4	2,5	0,8	0,8	0,7	1,6	1,6	1,8
EL SALVADOR	2,8	2,8	2,4	1,2	1,4	1,3	1,5	1,4	1,1

GOBIERNOS LOCALES	GASTO TOTAL			GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
NICARAGUA	4,1	4,0	...	1,8	2,0	...	2,3	2,0	...
HONDURAS	3,2	3,0	3,3	2,2	2,2	2,4	1,0	0,8	0,9
COSTA RICA	1,1	1,1	1,5	1,1	1,1	1,2	0,0	0,0	0,3
PANAMÁ	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,0	0,2	0,2
REPÚBLICA DOMINICANA	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4
Países andinos									
COLOMBIA	6,2	6,0	6,0	2,4	2,4	2,3	3,8	3,6	3,7
PERÚ	3,1	2,8	3,0	1,0	1,0	1,4	2,0	1,8	1,6
BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	8,4	7,3	6,6	2,6	2,3	1,9	5,8	5,0	4,8
Cono Sur									
BRASIL	8,1	8,1	8,2	3,0	3,0	3,2	5,1	5,2	5,0
ARGENTINA	3,4	3,4	...	1,3	1,3	...	2,1	2,1	...
PARAGUAY									
CHILE	3,6	3,8	4,1	2,2	2,3	2,5	1,4	1,5	1,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Las cifras pueden variar debido al redondeo. Los datos de Ecuador corresponden a los gobiernos autónomos departamentales (GAD), que incluyen los gobiernos locales y los gobiernos provinciales. La información es presentada en este nivel de agregación por el Banco Central del Ecuador. En el caso de Colombia, Bogotá se considera parte de los gobiernos intermedios, y el gasto de inversión solo se refiere a la formación bruta de capital fijo. Los datos de Costa Rica previos a 2018 se presentan de manera consolidada, motivo por el cual las transferencias se descuentan de los ingresos totales.

CUADRO A1.3 - América Latina (países seleccionados): deuda subnacional, 2015, 2017 y 2019 (como porcentaje del PIB)

GOBIERNOS INTERMEDIOS	DEUDA		
	2015	2017	2019
Centroamérica, Haití, México y República Dominicana			
MÉXICO	2,9	2,4	2,3
Países andinos			
COLOMBIA	3,4	3,1	3,7
PERÚ	0,1	0,07	0,07
BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	1,3	1,7	2,0
Cono Sur			
BRASIL	11,0	11,0	12,0
ARGENTINA	4,5	6,3	7,4
URUGUAY	0,2	0,2	0,3

GOBIERNOS LOCALES	GASTO TOTAL		
	2015	2017	2019
Centroamérica, Haití, México y República Dominicana			
MÉXICO	0,3	0,2	0,2
EL SALVADOR	2,1	2,1	2,2
HONDURAS	2,0	2,2	2,9
COSTA RICA	0,2	0,2	0,2
REPÚBLICA DOMINICANA	0,04	0,02	0,02
Países andinos			
PERÚ	0,05	0,03	0,06
BOLIVIA (Estado Plurinacional de)	1,9	2,0	2,6
Cono Sur			
BRASIL	1,9	1,0	1,1
CHILE	0,02	0,03	0,03

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Las cifras pueden variar debido al redondeo.

ANEXO A2 - Complementos de las fichas de países

CUADRO A2.1 - Argentina: adhesiones a la Ley N.º 25.917, que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, modificada por la Ley N.º 27.428

PROVINCIA	LEY DE ADHESIÓN	RÉGIMEN FISCAL MUNICIPAL LEY N.º 27.428			RÉGIMEN FISCAL MUNICIPAL - REGÍMENES ESPECÍFICOS	
		Adhesión a la Ley N.º 27.428	Invita a adherir	No se menciona	Régimen específico	Observaciones
BUENOS AIRES	Ley N.º 13.295, Decreto N.º 49/05 (2005)	Ley N.º 15.036 (2018)	X		X	Régimen municipal de la Ley N.º 13.295 (2005) (denominado Régimen de Administración Financiera y Recursos Reales para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires) modificada por la Ley N.º 14.984 (2017) y la Ley N.º 15.036 (2018). La Ley N.º 13.295 creó el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal.
CATAMARCA	Ley N.º 5.144, Decreto N.º 05 (2005)	Decreto Acuerdo N.º 399 (2018)		X	X	Se sancionó por Ley el Convenio Fiscal Municipal, Ley N.º 5.540 (2018).
CÓRDOBA	Ley N.º 9.237, Decreto N.º 415 (2005)	Ley N.º 10.538 (2018)		X	X	Se firmó un Pacto Fiscal entre la provincia y los municipios (2018).
CORRIENTES	Ley N.º 5.639, Decreto N.º 2843/04 (2004)	Ley N.º 6.434 (2018)		X		Mediante la Ley N.º 6.434 (2018) se aprobó el Acuerdo Provincial de Responsabilidad Fiscal. La norma contempla la creación de un Consejo Provincial.
CHACO	Ley N.º 5.483, Decreto N.º 2569/04 (2004)	Ley N.º 2.768-F (2018)	X			
CHUBUT	Ley N.º 5.257, Decreto N.º 2298/04 (2004), Ley Modificada	Ley II N.º 203 (2018)	X		X	La Ley II N.º 64 (2005), de adhesión a la Ley N.º 25.917, creó el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal.
ENTRE RÍOS	Ley N.º 9.592 (2004)	Ley N.º 10.599 (2018)	X			
FORMOSA	Ley N.º 1.461, Decreto N.º 1.110 (2004)	Ley N.º 1.670 (2018)				
JUJUY	Ley N.º 5.427 (2004)	Ley N.º 5.427 (2004)	X			
LA RIOJA	Ley N.º 7.763, Decreto N.º 1.498 (2004)	Ley N.º 10.071 (2018)	X			
MENDOZA	Ley N.º 7.314, Decreto N.º 7/05 (2005)	Ley N.º 9.075 (2018)				
MISIONES	Ley N.º 4.166, Decreto N.º 1.742/04 (2004)	Ley VII N.º 85 (2018)			X	La Ley VII N.º 85 (2018) crea un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal y un Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal.

PROVINCIA	LEY DE ADHESIÓN	RÉGIMEN FISCAL MUNICIPAL LEY N.º 27.428			RÉGIMEN FISCAL MUNICIPAL - REGÍMENES ESPECÍFICOS	
		Adhesión a la Ley N.º 27.428	Invita a adherir	No se menciona	Régimen específico	Observaciones
NEUQUÉN	Ley N.º 2.514, Decreto N.º 847/06 (2006)	Ley N.º 3.113 (2018)	X			
RÍO NEGRO	Ley N.º 3.886, Decreto N.º 1.294 (2004)	Decreto N.º 01 (2018)		X		
SALTA	Ley N.º 7.488, Decreto N.º 500 (2007)	Ley N.º 8.091 (2018)	X			El Decreto N.º 402/08 (2008) creó el Programa Provincial de Responsabilidad Fiscal para los Municipios.
SAN JUAN	Ley N.º 7.567 (2004)	Ley N.º 1754-I (2018)	X			Se aprobaron la Ley N.º 1811-P del Régimen de Coparticipación de Impuestos y la Ley N.º 1812-I del Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal, que se publicaron en el Boletín Oficial del 17 de septiembre de 2018.
SANTA CRUZ	Ley N.º 2.733, Decreto N.º 3.676/04 (2004)	Ley N.º 3.587 (2018)	X			
SANTA FE	Ley N.º 12.402, Decreto N.º 0338 (2005)	Ley N.º 13.871, Art. 51 (2018)	X			
SANTIAGO DEL ESTERO	Ley N.º 6.697 (2004)	Ley N.º 7.261 (2018)	X			
TIERRA DEL FUEGO	Ley N.º 694, Decreto N.º 1.835 (2006)	Ley N.º 1.230 (2018)	X		X	Las reglas específicas se sancionaron mediante la Ley N.º 1.209 (2018) modificatoria de la Ley N.º 694 (2006). Se ratificó por Decreto N.º 3.429 (2017) el Acuerdo de Consenso Fiscal entre la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; la Municipalidad de Ushuaia y la Municipalidad de Tolhuin.
TUCUMÁN	Ley N.º 7.442 (2004)	Ley N.º 9.095 (2018)	X			

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, "Adhesiones a la Ley N.º 25.917", s/f [en línea] <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/adhesiones-a-la-ley-no-25-917/>.

Nota: Adhesión de 22 jurisdicciones, a excepción de La Pampa y San Luis.

CUADRO A.2.2 - Brasil: esquema de las transferencias federales, vigente a 2020

TRANSFERENCIA	CRITERIO LEGAL				FINALIDAD							APLICACIÓN DE RECURSOS	
	Obligatoria		Discrecional		Devolutiva	Redistributiva	Compensatoria	Indemnizatoria	Mantenedora	Vinculada	Desvinculada		
Constitucional	Legal	Voluntaria	Específica										
FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS (FPE)	✓					✓						✓	
FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS (FPM)	✓					✓						✓	
IMPUESTO SOBRE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS (EXPORTACIÓN)	✓						✓					✓	
FONDO DE MANTENIMIENTO Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y DE VALORIZACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN (FUNDEB)	✓								✓	✓			
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO AL TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)		✓							✓	✓			
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)		✓							✓	✓			
IMPUESTO SOBRE LAS OPERACIONES FINANCIERAS (IOF) - ORO		✓			✓							✓	
REGALÍAS DEL PETRÓLEO Y EL GAS		✓						✓				✓	
TRANSFERENCIAS POR CONVENIO			✓							✓			
SISTEMA ÚNICO DE SALUD (SUS)				✓						✓	✓		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

RECUADRO A2.1 - Paraguay: funciones de los gobiernos subnacionales

Las funciones y atribuciones de los gobiernos departamentales de Paraguay se establecen en el artículo 163 de la Constitución, según el siguiente detalle:^a

i) Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos.

ii) Preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, que deberá considerarse en el Presupuesto General de la Nación.

- iii) Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación.

iv) Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.^b

Asimismo, la Constitución establece que el gobierno departamental es representante del poder ejecutivo en lo que hace a la ejecución de la política nacional.^c

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Véanse más detalles en la Ley N.º 426 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental [en línea] <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2533/establece-la-carta-organica-del-gobierno-departamental#:~:text=%2D%20El%20Gobierno%20Departamental%20y%20sus,fines%20ajenos%20a%20sus%20funciones.>

^b Paraguay, "Constitución de la República del Paraguay", Asunción, 20 de junio de 1992 [en línea] <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>.

^c Ibídem, pág. 74.

CUADRO A2.3 - Paraguay: funciones y atribuciones de los gobiernos municipales

<p>Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio • Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial • Régimen de uso y ocupación del suelo • Régimen de loteamiento inmobiliario • Régimen de construcción pública y privada • Normas contra incendios y derrumbes • Sistema de información catastral municipal <p>Transporte público y tránsito</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación y regulación de transporte público de pasajeros y de carga • Regulación del tránsito • Regulación y fiscalización del estado del parque vehicular <p>Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preservación y mejoramiento de los recursos naturales significativos • Estándares y patrones de calidad ambiental • Fiscalización del cumplimiento de normas ambientales nacionales • Régimen de servidumbre y delimitación de riberas de ríos, lagos y arroyos <p>Desarrollo humano y social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos municipales de desarrollo humano y social • Infraestructura social, incluida la necesaria para la atención de mujeres, niños y adolescentes, personas mayores y otros • Participación en la formulación de políticas de equidad de género, y atención de grupos desfavorecidos o vulnerables • Implementación de programas de lucha contra la pobreza <p>Otras funciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación de espectáculos públicos • Preservación del patrimonio histórico y cultural • Reglamentación de instituciones de crédito y empeño • Prevención y atención de situaciones de desastre • Policía Municipal • Labores de conciliación comunitaria e institucional • Inspección de pesas y medidas • Otras funciones en favor de la población, que no estén supeditadas a un régimen nacional o departamental 	<p>Infraestructura pública y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción, equipamiento, mantenimiento, limpieza y ornato de: calles, avenidas, parques, plazas y otros • Sistemas de desagüe pluvial • Servicios de agua potable y alcantarillado sanitario • Caminos vecinales y otras vías de comunicación • Recolección, tratamiento y disposición de residuos • Servicios de aseo • Servicios de funeraria y cementerios • Centros de abasto, mercados, mataderos y ferias municipales <p>Salud, higiene y salubridad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación y control del manejo de comestibles y bebidas, incluidas las condiciones de locales de fabricación y expendio • Reglamentación de locales públicos • Tenencia de animales • Protección de derechos de los consumidores • Planes municipales de salud • Planes de salud sexual y reproductiva y materno-infantil • Organización de Consejos Locales de Salud • Participación en la elaboración y ejecución de planes y estrategias de salud de distintos niveles de gobierno • Prestación de servicios de salud • Promoción de la salud y la educación sanitaria <p>Educación, cultura y deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios de educación • Preservación y mejoramiento de los recursos naturales • Apoyo a acciones de promoción educativa comunal • Construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales educativos, incluidos equipamiento, mobiliario e insumos • Fomento de la cultura, el deporte y el turismo <p>Desarrollo productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica y promoción de micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) • Proyectos municipales de desarrollo sostenible • Participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional, local de desarrollo económico y social • Planes y programas de empleo
---	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Paraguay, "Ley N.º 3.966 Orgánica Municipal", *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, N.º 28, Asunción, 10 de febrero de 2010.

CUADRO A2.4 - Estado Plurinacional de Bolivia: funciones de gasto de los gobiernos autónomos municipales y los gobiernos autónomos departamentales

COMPETENCIA	EXCLUSIVA	CONCURRENTE	COMPARTIDA
SALUD		X	
HÁBITAT Y VIVIENDA	X	X	
AGUA POTABLE	X		
EDUCACIÓN		X	
TELEFONÍA MÓVIL Y TELECOMUNICACIONES		X	X
PATRIMONIO CULTURAL	X		
RECURSOS NATURALES		X	
BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE		X	
RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO		X	
ÁRIDOS Y AGREGADOS			X
DESARROLLO RURAL	X	X	
DESARROLLO PRODUCTIVO			
ENERGÍA		X	
SEGURIDAD		X	
RELACIONES INTERNACIONALES		X	
PLANIFICACIÓN	X		
TURISMO	X		
GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES NATURALES	X		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estado Plurinacional de Bolivia, "Ley Marco de Autonomías y Descentralización 'Andrés Ibáñez'", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 154, La Paz, 19 de julio de 2010.

Nota: En materia de energía y sus fuentes, la distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas es regulada por una ley sectorial del nivel central del Estado. El ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana por parte de las entidades territoriales autónomas se sujeta a la ley especial, emitida por el nivel central del Estado. En las relaciones internacionales, "en virtud de que las relaciones e intercambios internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la unidad, soberanía y los intereses del pueblo, la distribución y el ejercicio de la competencia compartida [...] que debe darse entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deberá ser regulada por ley" (Estado Plurinacional de Bolivia, 2010).

CUADRO A2.5 - Estado Plurinacional de Bolivia: distribución de las transferencias por regalías, el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)

FUENTE DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN
REGALÍAS Y PARTICIPACIONES E IMPUESTOS	<p>Se pagarán sobre la producción fiscalizada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una regalía departamental, equivalente al 11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos, en beneficio del departamento donde se origina la producción; • una regalía nacional compensatoria del 1% de la producción nacional fiscalizada de los hidrocarburos, pagadera a los departamentos de Beni (dos tercios) y Pando (un tercio); • una participación del 6% de la producción nacional fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (TGN).
IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS (IDH)	<p>Se aplicará, en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en boca de pozo, que se mide y paga como las regalías, y se distribuye de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un 4% para los departamentos productores; • un 2% para cada departamento no productor. <p>Se iguala a departamentos productores que tengan un ingreso menor con respecto a un departamento no productor.</p> <p>El saldo se asigna a favor del TGN, los pueblos indígenas y originarios, las comunidades campesinas de los municipios, las universidades, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y otros.</p> <p>Los recursos deberán destinarse a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.</p>
IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS Y SUS DERIVADOS (IEHD)	<p>Grava las ventas en el mercado interno de hidrocarburos y la importación de sus derivados. El impuesto consiste en una tasa máxima de 3,50 bolivianos por litro. El 25% de la recaudación del IEHD neta de gastos de administración de la Aduana Nacional se transfiere a los departamentos.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estado Plurinacional de Bolivia, "Ley N.º 3058 de Hidrocarburos", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2749, La Paz, 17 de mayo de 2005.

CUADRO A2.6 - Colombia: descripción de las funciones por nivel de gobierno

	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
ADMINISTRACIÓN GENERAL	Sí	Sí
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	No	Seguridad ciudadana
ASUNTOS ECONÓMICOS	Sí	Sí
ELECTRICIDAD	No	Sí
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	No	Sí
VIVIENDA Y PLANIFICACIÓN	Sí	Sí
SALUD	El municipio es el órgano encargado de proveer el servicio a la población no asegurada mediante el régimen subsidiado. No obstante, existe un sistema de certificación para municipios, mediante el cual los departamentos proveen el servicio a los municipios no calificados.	
ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA Y DEPORTE	Sí	Sí
EDUCACIÓN	Todos los niveles están mandatados a proveer el servicio. No obstante, el municipio es el nivel asignado con el mayor nivel de responsabilidad, sujeto a un proceso de certificación para verificar que puede otorgar el servicio. En caso de no contar con la certificación, el servicio lo proporciona el nivel departamental.	
TRANSPORTE Y TRÁFICO	...	Provisión de infraestructura urbana
PROTECCIÓN SOCIAL	Sí	Sí
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de P. Sánchez Cubides, "El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia", *Derecho y Realidad*, vol. 13, N.º 25, 2015.

CUADRO A2.7 - Colombia: distribución funcional de las transferencias del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP) ejecutadas en 2019^a (en porcentajes)

	FUNCIÓN	PORCENTAJE DEL SGP
SECTORIAL	Educación	57,69
	Prestación de servicios	54,93
	Calidad	2,76
	Calidad (Gratuidad)	1,30
	Calidad (Matrícula)	1,46
	Salud	24,82
	Régimen subsidiado	20,15
	Salud pública	2,33
	Subsidio a la oferta	2,33
	Agua potable	5,14
	Propósito general	11,05
	Libre destinación	3,63
	Deporte	0,44
	Cultura	0,33
	Libre Inversión	6,29
	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	0,36
ASIGNACIONES SECTORIALES	Alimentación escolar	0,50
	Ribereños	0,08
	Resguardos Indígenas	0,52
	FONPET asignaciones especiales	0,21
TOTAL SGP		100,00

Fuente: Colombia, "Ley N.º 1.176 de 2007", *Diario Oficial*, N.º 46.854, Bogotá, 27 de diciembre de 2007; "Ley N.º 715 de 2001", *Diario Oficial*, N.º 44.654, Bogotá, 21 de diciembre de 2001, y Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS), 2020 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley_1176_de_2007.pdf.

^a Los montos presentados corresponden a los montos efectivamente transferidos y, en ese sentido, difieren ligeramente de los montos determinados por fórmula en la Ley N.º 715 y la Ley N.º 1.176 de 2007, en las cuales se determinan las proporciones y las fórmulas del SGP (Colombia, 2001 y 2007).

CUADRO A2.8 - Colombia: leyes de disciplina fiscal

LEY N.º 358 DE 1997 (O "LEY DE SEMÁFOROS")

Se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

Indicadores de capacidad de pago	Intereses de la deuda/Ahorro operacional (indicador de liquidez)	Saldo de la deuda/Ingresos corrientes (indicador de solvencia)	Grado de autonomía de la entidad territorial para endeudarse
Luz verde	Igual o inferior al 40%	Inferior al 80%	Endeudamiento autónomo, la entidad territorial no requiere autorización
Luz roja	Superior al 40%	Igual o superior al 80%	Endeudamiento crítico, la entidad territorial necesita autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MINHACIENDA)

LEY N.º 550 DE 1999

- Establece mecanismos de reestructuración de pasivos en caso de impago.

LEY N.º 617 DE 2000

- Mide la capacidad de gasto mediante la razón entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación.
- Los ingresos corrientes de libre destinación deben ser suficientes para atender obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional y financiar (al menos parcialmente) la inversión pública autónoma de las entidades territoriales.

LEY N.º 819 DE 2003

- En el artículo 16 se establece una nueva regla para la contratación de créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 (los más grandes).
- Sin perjuicio de lo dispuesto en las normas de endeudamiento territorial, para ellos será obligatoria la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos vigilada por la Superintendencia Bancaria (SUPERBANCARIA), en la que se acredite la capacidad de contraer la nueva deuda.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

Nota: Se entiende por ahorro operacional el resultado de restar a los ingresos corrientes los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.

RECUADRO A2.2 - Chile: descripción legal de las responsabilidades de gasto asignadas a los gobiernos municipales

En la Constitución Política de Chile se establece que “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.^a En este sentido, la ley orgánica constitucional de municipalidades determina las funciones y atribuciones de las municipalidades, entre las que se destacan las siguientes:

FUNCIONES PRIVATIVAS	FUNCIONES QUE PUEDEN DESARROLLAR DIRECTAMENTE O CON OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
<ul style="list-style-type: none"> • La planificación comunal, la regulación y la promoción del desarrollo comunitario. • La aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, y sobre construcción y urbanización, dentro de la comuna. • El aseo y ornato de la comuna. Con respecto a los residuos domiciliarios, su recolección, transporte y disposición final corresponderá a las municipalidades, a excepción de las que estén situadas en un área metropolitana y convengan con el respectivo gobierno regional que asuma total o parcialmente estas tareas. Este último deberá contar con las respectivas autorizaciones de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, las Secretarías Regionales Ministeriales de Medio Ambiente y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • La educación y la cultura; • La salud pública y la protección del medio ambiente; • La asistencia social y jurídica; • La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; • El turismo, el deporte y la recreación; • La urbanización y la vialidad urbana y rural; • El transporte y tránsito públicos; • La construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria; • La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; • El desarrollo, la implementación, la evaluación, la promoción, la capacitación y el apoyo de acciones de prevención social y situacional; • La adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; • La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y • El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Ley N.º 18.695: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”, 1988 [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30077&idVersion=1988-03-31>.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Chile, “Constitución Política de la República de Chile”, 2010 [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

CUADRO A2.9 - Chile: financiamiento de los gobiernos regionales, según su clasificación económica, 2019 (como porcentaje del PIB)

	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	PROGRAMA DE INVERSIÓN		PROVISIONES	TOTAL
		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	Ingresos propios y destinados por ley		
INGRESOS	0,04	0,26	0,34	0,11	0,76
Rentas de la propiedad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros ingresos corrientes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aporte fiscal	0,04	0,26	0,02	0,00	0,32
Transferencias para gastos de capital	0,00	0,00	0,32	0,11	0,43
Saldo inicial de caja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GASTOS	0,04	0,26	0,34	0,11	0,76
Personal	0,03	0,00	0,00	0,00	0,03

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuestos del Sector Público, 2019 [en línea] <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24532.html>.

RECUADRO A2.3 - Ecuador: responsabilidades de gasto y potestades tributarias

En el siguiente diagrama puede distinguirse la distribución de las responsabilidades de gasto en Ecuador.

Ecuador: competencias por niveles de gobierno

CENTRAL	REGIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL RURAL
<ul style="list-style-type: none"> Defensa nacional y protección interna Relaciones internacionales Registro de personas, extranjería y migración Planificación nacional Políticas económicas Políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda Áreas naturales protegidas y recursos naturales Gestión de desastres naturales Espectro radioeléctrico, comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos Sectores estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación regional Gestión de cuencas hidrográficas Sistema vial regional Fomento de actividades productivas y seguridad alimentaria Gestión de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación provincial Vialidad provincial Sistemas de riego Cuencas y microcuencas Gestión ambiental Actividades productivas 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación cantonal Vialidad urbana Control sobre el uso y la ocupación del suelo Prestación de servicios públicos de agua, saneamiento y residuos sólidos Tránsito y transporte público Servicios de prevención, protección, socorro, extinción de incendios 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación parroquial Construcción y mantenimiento de la infraestructura parroquial Vialidad parroquial en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales Promoción de la organización de la ciudadanía Vigilancia de la ejecución de obras y la calidad de los servicios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ecuador, "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización", *Registro Oficial*, N.º 303, suplemento, Quito, 19 de octubre de 2010, y "Constitución de la República del Ecuador", *Registro Oficial*, N.º 449, Quito, 20 de octubre de 2008.

En cuanto a la asignación de potestades tributarias y características de los principales impuestos, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se señalan los siguientes recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados:

- i) Ingresos propios de la gestión;
- ii) Transferencias del presupuesto general del Estado;
- iii) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- iv) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- v) Recursos provenientes de financiamiento.^a

En este sentido, "son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos".^a

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Ecuador, "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización", *Registro Oficial*, N.º 303, suplemento, Quito, 19 de octubre de 2010, pág. 68.

CUADRO A2.10 - Ecuador: principales ingresos tributarios municipales

IMPUESTOS	CONCEPTO
A LA VENTA DE PREDIOS URBANOS Y RURALES (PLUSVALÍA)	Impuestos que las personas naturales o jurídicas residentes en el país deben pagar por la utilidad o plusvalía generada como diferencia en la compraventa de predios ubicados dentro de los límites provinciales y locales, en el territorio nacional. Este impuesto es cobrado únicamente por los municipios.
A LOS PREDIOS URBANOS Y RÚSTICOS	Impuestos que las personas naturales o jurídicas residentes deben pagar por la propiedad de predios ubicados en zonas urbanas y fuera del perímetro urbano. Impuesto cobrado solo por los municipios.
DE ALCABALAS	Impuestos que gravan los actos y contratos en el ámbito del régimen municipal. Este impuesto es cobrado por los municipios y en un porcentaje determinado por los Consejos Provinciales.
A LOS ACTIVOS TOTALES	Ingresos provenientes del gravamen a la tenencia de riqueza o capitales de las personas naturales o jurídicas que ejercen habitualmente actividades de tipo comercial, industrial o financiero en una determinada jurisdicción. Lo cobran únicamente los municipios.
PATENTES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS	Ingresos provenientes del gravamen de patentes para desarrollar actividades económicas en una determinada jurisdicción. Cobrado únicamente por los municipios.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de R. Pérez, "Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2006-2015", Apuntes de Economía, N.º 63, Banco Central del Ecuador (BCE), 2017 [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indapun.htm>.

CUADRO A2.11 - México: descripción de las funciones por nivel de gobierno^a

	GOBIERNOS ESTATALES	GOBIERNOS MUNICIPALES
ADMINISTRACIÓN GENERAL	Sí.	Sí.
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> Prevenir delitos del fuero común. Mantener el orden público. Vigilar el tránsito en carreteras estatales. Auxiliar a la policía municipal a solicitud de los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> Atender delitos menores y de orden común (no graves y de bajo impacto). Mantener el orden y la paz públicos. Hacer cumplir las ordenanzas municipales. Aplicar infracciones administrativas (por ejemplo, infracciones de tránsito).
ASUNTOS ECONÓMICOS	Sí.	Sí.
ELECTRICIDAD	No se prohíbe explícitamente.	A cargo del alumbrado público.
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	Constitucionalmente, corresponde a los municipios. No obstante, cada estado determina en su Constitución a quién corresponde esa función. La mayoría de los estados devuelve esa función a los municipios. A su vez, los municipios pueden prestar ese servicio por medio de empresas municipales o intermunicipales, o mediante una secretaría de gobierno.	
VIVIENDA Y PLANIFICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Ambos niveles pueden otorgar créditos hipotecarios a sus trabajadores a través de sus institutos de seguridad social, en caso de existir. Como parte de su gestión de activos, estados y municipios pueden desarrollar bienes raíces de forma directa. Estados y municipios se coordinan para aspectos de planificación urbana. 	
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> Salud básica para la población. Salud primaria, secundaria y terciaria para afiliados a sistemas de pensiones estatales. 	No, excepto el municipio de Zapopan.
ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA Y DEPORTE	Sí.	Sí.
EDUCACIÓN	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata a los tres niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) a prestar servicios de educación en todos sus niveles (básico, medio superior y superior) (México, 2021). En la práctica, son los gobiernos estatales y el gobierno federal quienes prestan el servicio, de manera que hay escuelas federales y estatales.	
TRANSPORTE Y TRÁFICO	Infraestructura.	Infraestructura y regulación del tráfico.
PROTECCIÓN SOCIAL	Sí.	Sí.
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	Sí.	Sí.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de A. Díaz-Cayeros, "Fiscal federalism and redistribution in Mexico", diciembre de 2016 [en línea] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2886703; D. García Sarubbi, "Federalism and constitutional judicial review in Mexico and the United States: a normative assessment of two different jurisdictional schemes", *Mexican Law Review*, vol. 4, N.º 1, 2011; México, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 28 de mayo de 2021 [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, y T. Courchene y A. Díaz-Cayeros, "Transfers and the nature of the Mexican Federation", *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, M. Giugale y S. Webb (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial, 2000.

^a De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades no asignadas ni a la federación ni a los municipios corresponden a los estados. En el mismo artículo se señalan también las actividades vedadas a los estados. Las funciones explícitamente asignadas a los municipios se definen en el artículo 115 (México, 2021). Sobre el carácter "residual" de los estados mexicanos, véase García Sarubbi (2011) y para los aspectos jurídicos, Courchene y Díaz-Cayeros (2000) y Díaz-Cayeros (2016).

CUADRO A2.12 - México: principales participaciones y aportaciones, 2020

RAMO	TRANSFERENCIA (PORCENTAJE DEL TOTAL DEL RAMO)	FUENTE Y PORCENTAJE DE RECURSOS	ESTATAL O MUNICIPAL	CRITERIOS DE FÓRMULA
PARTICIPACIONES	Fondo General de Participaciones (71,45)	El 20% de la recaudación federal participable (RFP)	Ambos ^a	Crecimiento económico. Ingresos propios (nivel y crecimiento).
	Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) (9,40)	El ISR causado por los empleados públicos	Ambos	El Fondo del ISR equivale a la totalidad del monto causado por los trabajadores estatales y municipales por concepto de ISR.
	Fondo de Fiscalización y Recaudación (4,50)	El 1,25% de la RFP	Ambos ^a	Aumento de la fiscalización y la recaudación fiscal.
	Incentivos económicos (3,76)	La RFP	Estatal	Convenios entre los estados y la federación en materia de propiedad e impuestos vehiculares.
	Fondo de Fomento Municipal (3,56)	El 1% de la RFP	Municipal	Aumento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua. Cada estado decide la distribución del Fondo de Fomento Municipal entre sus municipios.
APORTACIONES	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (54,79)	Recursos federales	Municipal	Aumento de la nómina educativa y los gastos operativos.
	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) (12,66)	Recursos federales	Estatal (cobertura de nómina educativa)	Contribución a la seguridad social. Gastos operativos. Incrementos salariales. Déficit con respecto al gasto per cápita mínimamente aceptado.
	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) (10,79)	Recursos federales	Ambos	Determinado anualmente sobre la base de criterios como necesidad de capacidades institucionales y fortalecimiento tecnológico, población y carencias del sector penitenciario.
	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (10,65)	El 2,5294% de la RFP, del cual el 2,2228% corresponde a los municipios y el resto a los estados	Ambos ^b	Carencias promedio de la población en situación de pobreza extrema. Población en situación de pobreza extrema.
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) (5,89)	El 1,4% de la RFP	Ambos	Crecimiento del PIB per cápita.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Los municipios deben recibir por lo menos el 20% del total.

^b Los estados utilizan fórmulas basadas en indicadores de pobreza para determinar la distribución entre municipios.

