

Autosuficiencia financiera en ciudades capitales Iberoamericanas

Financial self-sufficiency in Ibero-american capital cities

ARTÍCULO

Ángeles Traina

Universidad Nacional de Quilmes. Contacto: angeles.traina1@unq.edu.ar

Recibido: junio de 2023

Aceptado: agosto de 2023

Resumen

El objetivo de este artículo consiste en estudiar los niveles de autosuficiencia financiera de un conjunto de ciudades capitales iberoamericanas. En ese sentido, este trabajo recoge datos financieros correspondientes al ejercicio presupuestario del año 2020 para el Comú de Andorra la Vella, en Andorra; la Municipalidad de la Ciudad de Asunción, en Paraguay; el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina; el Gobierno del Distrito Federal de Brasilia, en Brasil; la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, en el país homónimo; el Ayuntamiento de Madrid, en España; la Intendencia de Montevideo, Uruguay; el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; en Ecuador, y el Municipio de San Juan, Puerto Rico.

Las ciudades capitales, habitualmente, poseen características que las diferencian de otro tipo de ciudades. En ese marco, este trabajo caracteriza nociones como las de capitalidad y autonomía para posteriormente analizar la dimensión financiera de estas unidades territoriales y distinguir las de otras formas de gobierno.

Palabras clave: autonomía; finanzas; Iberoamérica; ciudades capitales.

Abstract

The objective of this article is to study the levels of financial self-sufficiency of a group of Ibero-American capital cities. In this sense, this work collects financial data corresponding to the 2020 budget year for the Comú de Andorra la Vella, in Andorra; the Municipality of the City of Asunción, Paraguay; the Government of the City of Buenos Aires, Argentina; the Government of the Federal District of Brasilia, Brazil; the Municipality of Guatemala City, in the country of the same name; the City Council of Madrid, in Spain; the Municipality of

Montevideo, Uruguay; the Municipality of the Metropolitan District of Quito; in Ecuador, and the Municipality of San Juan, Puerto Rico.

Capital cities usually have characteristics that differentiate them from other types of cities. In this framework, this work characterizes notions such as capital and autonomy to later analyze the financial dimension of these territorial units and distinguish them from other forms of government.

Keywords: autonomy, finance, Iberoamerica, capital cities.

1. Las ciudades capitales en el contexto iberoamericano

La condición de capitalidad en las ciudades aparece vinculada a la radicación de los poderes políticos y económicos de los estados en territorios específicos. Entonces, cuando recuperamos la noción de ciudades capitales nacionales encontramos que estas urbes adquieren una centralidad en la escena política de sus países que la diferencia de otro tipo de ciudades.

Carrión Mena (2021a) sostiene que dichas ciudades han tenido, desde sus orígenes, una relación funcional con el estado dado que constituyen las sedes donde se asientan los poderes en sus distintos niveles. Sin embargo, la presencia de políticas propias del estado central tensiona su relación con los territorios urbanos. A ello debemos agregar la complejidad de la coexistencia de instituciones y políticas de dos niveles de gobierno, las del estado central y las del gobierno de la ciudad capital¹, que despliegan sobre un mismo territorio competencias y funciones diferenciadas y que -en algunas ocasiones- se presentan en escenarios donde las autoridades políticas de un nivel de gobierno y el otro representan a fuerzas políticas opuestas entre sí.

Por otro lado, este tipo de ciudades tienden a concentrar grupos poblacionales voluminosos que presentan necesidades y demandas heterogéneas. Las ciudades capitales enfrentan el desafío de fortalecer sus capacidades estatales para dar respuesta a las problemáticas de los distintos grupos sociales.

En función de las características señaladas anteriormente, entendemos que se vuelve relevante abordar la dimensión de la autonomía de estas ciudades. Navarro Gómez (2017) recupera en relación con el concepto de autonomía la noción del derecho y capacidad de las entidades locales para gestionar los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. En esa línea coincidimos con Cravacuore (2017) en que la autonomía local es una característica valorada de la gobernanza territorial. Los procesos de descentralización demuestran los esfuerzos llevados adelante para fortalecer esta autonomía con el objetivo de orientar el ejercicio político hacia una mejor calidad de vida de la ciudadanía, considerando que el gobierno local es por definición gobierno de proximidad. De este modo, resulta relevante el espacio de las ciudades capitales como primera intersección entre el Estado y la ciudadanía.

2. La medición de la autonomía local y las áreas de vacancia en el estudio de las ciudades capitales

¹ La denominación varía de acuerdo con los casos nacionales analizados. En algunos países la Ciudad Capital asume características de un nivel de gobierno intermedio o regional, mientras que en otros casos la Ciudad Capital es constituida como un Gobierno Local.

La medición comparativa de la autonomía local no resulta habitual. Iniciativas como GOLDE², el Index of Local Government and Decentralisation o la Local Public Sector Initiative no lograron instalarse. Algunos de los elementos que inciden en su falta de éxito se ven asociados a la presentación de resultados contradictorios o la ausencia de fórmulas de utilidad universal, discontinuidades en el financiamiento, entre otras (Nickson, 2019).

Relacionado a nuestro trabajo, el Regional Authorities Index (Hooghe y otros, 2016) fue pionero en la medición comparativa de la autoridad ejercida por los gobiernos regionales de más de 81 democracias. En el campo municipal, se cuentan las mediciones del proyecto europeo Self-Rule Index For Local Authorities (Ladner y otros, 2018); en el ámbito iberoamericano se destacan el proyecto encabezado por la Universidad Autónoma de Madrid y financiado por el Centro de Estudios de América Latina que fuera dirigido por la Dra. Carmen Navarro Gómez, Medición del Grado de Descentralización Municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local (Universidad Nacional de Quilmes, 2017) y el radicado en la Universidad Nacional de Quilmes dirigido por el Dr. Daniel Cravacuore, Sistema de Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica (Fidel, 2019).³ La originalidad de los últimos dos consiste en la incorporación de los sistemas municipales de Iberoamérica como unidades de análisis para la medición de la autonomía local. Por otro lado, ambos proyectos consideran el concepto autonomía desde una perspectiva multidimensional que permite integrar variables que observan el hecho político desde aspectos formales e informales y desde las dimensiones política, económica, administrativa e institucional. En continuidad con los estudios mencionados sobre la medición de la autonomía local, el proyecto LAI 2.0, recuperó la aplicación del índice de autonomía local e incorporó en el estudio una serie de países de América Latina como Argentina, Chile, Colombia y México, aplicando la medición en una serie histórica desde 1990 hasta 2020.

No obstante, en lo que respecta a la especificidad de las ciudades capitales, las áreas de vacancias presentadas representan un desafío en torno a la medición comparativa de la autonomía local. La problematización de esta situación permite indagar sobre el diseño de políticas públicas y su vinculación con la autonomía local en pos del incremento de las capacidades estatales. En este sentido, vale aclarar aquí que existen escasas referencias bibliográficas sobre la autonomía en las ciudades. Sin embargo, se destaca el aporte sustancial de Carrión Mena (2021^a) en el estudio de la capitalidad y la autonomía en América Latina así como su avance en el análisis sobre la perspectiva comparada vinculante a la

² Se destacó por ser un proyecto personal del académico Lenni Montiel mediante el que buscaba instalar una plataforma que sirviera de insumo para aportar herramientas a los gobiernos locales.

³ Este último proyecto se lleva a cabo en el marco del Programa de Investigación "Problemas y alcances del desarrollo territorial", dirigido por el Mg. Carlos Fidel.

institucionalidad, los sistemas financieros y los posicionamientos en el sistema político.

Por otra parte, no se repara que estos gobiernos, agrupados en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), guardan grandes diferencias de autonomía entre sí. El abordaje de estas diferencias sirve para observar, entre otros elementos, la relación entre los niveles de autonomía local y la performance del gobierno local, o la relación entre la autonomía local y las capacidades estatales orientadas al fortalecimiento institucional y financiero de estos gobiernos.

2.1 El índice de autonomía local: la autosuficiencia financiera

El local autonomy index (LAI) plantea un esquema de codificación que define 11 variables: densidad institucional, alcance de la responsabilidad en la prestación de las políticas, discrecionalidad política efectiva, autonomía fiscal, sistema de transferencias financieras, autosuficiencia financiera, autonomía en materia de endeudamiento, autonomía organizativa, protección legal, supervisión administrativa y acceso al gobierno central. (Ladner y otros, 2018).

Se recupera la variable referida a la autosuficiencia financiera que es entendida como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios. En ese sentido el esquema de codificación, aplicado también en el proyecto internacional LAI 2.0, distingue para la autosuficiencia financiera cuatro situaciones diversas: 1) las fuentes propias rinden menos del 10% de los ingresos totales, 2) rinden entre el 10 % y el 25%; 3) las fuentes propias rinden entre el 25 % y 50%, y 4) finalmente una situación de mayor autosuficiencia rinde más del 50%.

Para la medición de esta variable hemos recuperado datos financieros correspondientes al ejercicio presupuestario 2020 para un conjunto de ciudades capitales iberoamericanas: el Comú de Andorra la Vella, en Andorra; la Municipalidad de la Ciudad de Asunción, Paraguay; el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina; el Gobierno del Distrito Federal de Brasilia, Brasil; la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, en el país homónimo; el Ayuntamiento de Madrid, España; la Intendencia de Montevideo, Uruguay; el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; y el Municipio de San Juan, Puerto Rico.

Cabe señalar que el año 2020 estuvo caracterizado por la emergencia asociada a la pandemia COVID-19, en ese contexto las Ciudades Capitales han visto puestas a prueba sus capacidades estatales a la vez que la gestión de la emergencia sanitaria supuso un desempeño de estrategias de colaboración interjurisdiccional y, una rediscusión del papel de las autoridades locales en funciones como la salud, la educación y el desarrollo económico, entre otras.

Para el análisis de la autosuficiencia financiera entendemos que debemos distinguir los ingresos de las ciudades capitales en dos tipos, los jurisdiccionales y los no jurisdiccionales. Entre los jurisdiccionales encontramos aquellos que son recaudados por la ciudad y pueden clasificarse como tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios están vinculados a las potestades que presentan estos gobiernos sobre el sistema impositivo y se vinculan al establecimiento de gravámenes; los ingresos no tributarios corresponden a aquellos que provienen de fuentes no impositivas como las tasas, contribuciones, regalías, derechos, etc. Por su parte los ingresos no jurisdiccionales tienden a originarse en otros niveles de gobierno.

Aunque las potestades tributarias pueden variar de acuerdo con el país analizado, a grandes rasgos entre los ingresos jurisdiccionales encontramos que en las ciudades capitales iberoamericanas podemos identificar la potestad de recaudación sobre el impuesto a la propiedad o a los vehículos. Por otro lado, resulta habitual la imposición de tasas y contribuciones, fundamentalmente aquellas que se orientan al financiamiento y prestación de servicios públicos urbanos, su denominación varía de acuerdo con cada país. En cuanto a los ingresos no jurisdiccionales, se destacan las transferencias de los recursos provenientes del nivel nacional de gobierno, otro tipo de transferencia se vincula a la asignación de fondos de organismos multilaterales de créditos.

2.2 Comú de Andorra La Vella

La Constitución del Principado de Andorra expresa, en su primer artículo, su carácter de Estado Independiente, democrático y social. Su régimen político es el coprincipado parlamentario y territorialmente está integrada de Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria y Escaldes-Engordany. Además, en su segundo artículo, indica que la capitalidad del Estado reside en Andorra.

La parroquia de Andorra la Vella está formada por tres núcleos urbanos: la Margineda, Santa Coloma y Andorra la Vella, que es la capital del Principado de Andorra. El Común es la Institución que administra la parroquia. Sus órganos de representación política son los Consejos de Común y las Juntas de Gobierno.

Entre las potestades tributarias del Comú se reconoce la creación y regulación de impuestos, la ley establece cinco impuestos específicos: residencia y bienes inmuebles - compartidos con el Estado-; rentas del arrendatario; actividades comerciales, empresariales y profesionales y; permisos de construcción. Los municipios comparten con el estado el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y pueden decidir libremente sobre las licencias de obra (Medir, 2021).

De acuerdo con datos oficiales del Comú de Andorra La Vella, los fondos propios del Comú de Andorra la Vella al año 2020 fueron de 104.275.558 euros, lo que representó el

82% del total del presupuesto. En ese sentido, encontramos un elevado nivel de autosuficiencia respecto del principado.

2.3 Municipalidad de Asunción

La municipalidad de Asunción se ordena Jurídicamente mediante la Ley de capitalidad N° 3.941; y por la Ley Orgánica Municipal N° 3.966. Al respecto de la primera, su primer artículo ya expresa el objeto de dotar de instrumentos a la Capital de la República en función de asegurar los servicios públicos a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y brindar prestaciones que mejoren la calidad de vida tanto de sus habitantes como de los usuarios provenientes del área metropolitana y demás zonas del país. En el caso de la segunda señala las principales competencias municipales en materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial; infraestructura pública y servicios; transporte público y tránsito y medio ambiente. Para los casos de transferencias competenciales, desde niveles superiores de gobierno, es requisito la firma de un convenio de delegación de competencias.

La ley orgánica municipal establece que las municipalidades tendrán ingresos corrientes, ingresos de capital, y recursos de financiamiento y donaciones, así como participación en tributos en regalías de otros niveles de la Administración del Estado. La Constitución Nacional de 1992 reconoce una serie de impuestos de fuente municipal, el inmobiliario, en los porcentajes establecidos en la Constitución Nacional; impuesto a los baldíos y a inmuebles de grandes extensiones; patente comercial, industrial y profesional; patentes de rodados; a la construcción; al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria; a la transferencia de dominio de bienes raíces; edilicio; de registro de marcas de ganado; de transferencia y faenamiento de ganado.

Sobre las potestades tributarias se destaca la recaudación del impuesto de la propiedad inmueble y se señala que corresponde a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. A diferencia del resto de las municipalidades paraguayas que conservan el %70 de lo recaudado a través del impuesto, la municipalidad de Asunción reúne el %85 del impuesto por no pertenecer a ningún departamento.

Esta consideración tiene un impacto sobre la autosuficiencia financiera, dado que la en el año 2020, de acuerdo con el Informe de Gestión de la Municipalidad de Asunción, más del 61% de los ingresos de la Municipalidad fueron generados por fuentes propias.

2.4 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital federal de la República Argentina, adquiere el estatus de nivel de gobierno tras la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994. Aquí se incluyó el artículo 129 que reconoce el régimen de gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires.

En ese sentido, la capital se rige de acuerdo con la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1996. En el texto constitucional se establece la competencia legislativa de la Ciudad en materia fiscal y tributaria.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009) diferencia en sus ingresos tributarios entre los Impuestos vinculados a la actividad económica y al consumo como el impuesto a los Ingresos Brutos o a los Sellos; y los patrimoniales como el impuesto a la Patente automotor. A su vez destaca que la principal fuente de ingresos tributarios proviene de las cargas impositivas a la actividad económica y al consumo, el ingreso por la recaudación del impuesto a ingresos brutos representa cerca del 80% de los ingresos tributarios de la ciudad.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas (2020), la ciudad se financia predominantemente a partir de los recursos habituales que recauda en concepto de pago de impuestos, multas, tasas, recursos generados por la venta de bienes y servicios. Las transferencias intergubernamentales y el financiamiento externo, es decir, créditos otorgados por los gobiernos de otros países, organismos internacionales y bancos o entidades financieras del sector externo representaron para el 2020 menos del 10% de los recursos de la ciudad. En ese sentido, identificamos un nivel elevado de autosuficiencia financiera.

2.5 Distrito Federal de Brasilia

La República Federativa de Brasil está conformada, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, por la unión indisoluble de los estados, municipios y el distrito federal. En el nivel federal y en los 26 estados de la federación, el gobierno presenta tres poderes - ejecutivo, legislativo y judicial- definidos en la constitución. Además, existen un Distrito Federal donde reside la capital del país y más de 5500 municipios.

El Distrito Federal asume competencias de los Estados y municipios. En materia fiscal puede definir sobre los impuestos relacionados con estas dos entidades. Adicionalmente, el apoyo financiero de la Unión se orienta fundamentalmente a los gastos en educación, salud y seguridad (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2010).

Entre los impuestos municipales que recauda Brasilia se encuentra el Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial y el Impuesto sobre la Transmisión de Bienes Inmuebles.

De acuerdo con los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, cerca del 60% de los ingresos del Distrito Federal de Brasilia dependieron de las transferencias del gobierno central. Aunque ciertamente el Distrito Federal tiene competencias concurrentes

con la Unión y los Estados para legislar en materia de derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico. Un aspecto relevante sobre las transferencias destinadas de la Unión hacia el Distrito Federal se encuentra vinculado al Fondo Constitucional del Distrito Federal, que se destina a las áreas de seguridad pública, pago del personal e inversión en infraestructura.

En promedio las fuentes de los gobiernos locales rinden menos de un 25% encontrándose en un nivel bajo de autosuficiencia financiera (Cravacuore y Traina, 2021). En este sentido, cabe señalar que el Distrito Federal en cuanto a su autosuficiencia financiera se encuentra en una mejor posición que la media del sistema municipal brasilero, aunque está en un nivel medio ya que más de la mitad de sus recursos dependen del financiamiento externo.

2.6 Municipalidad de Guatemala

La Municipalidad de Guatemala es reconocida por la Constitución como la capital del país homónimo. Esta municipalidad no posee un estatuto específico para su organización, se rige -al igual que el resto de las municipalidades- de acuerdo con el Decreto N° 12 del año 2002, que ha sido actualizado al año 2017 y que fija un código municipal.

En líneas generales tanto la Constitución del país como el Código Municipal fijan las características de la autonomía y enfatizan la elección de las autoridades, la obtención y disposición de sus recursos, la emisión de ordenanzas y reglamentos, la atención de servicios públicos locales y el ordenamiento territorial jurisdiccional.

Seguendo el informe del Ministerio de Finanzas Públicas (2020), los ingresos propios de la Municipalidad de Guatemala alcanzaron un 46.3%. Ello implica que más de la mitad de los ingresos municipales dependa de transferencias externas. Al habitual cobro de tasas y contribuciones, se le adiciona para el caso de la Municipalidad de Guatemala la recaudación el Impuesto Predial, el de Circulación de Vehículos, el de espectáculos públicos y el de publicidad.

En ese sentido, hemos identificado que la ciudad se encuentra en una situación media de autosuficiencia financiera.

2.7 El ayuntamiento de Madrid

La Constitución Española de 1978 en sus avances hacia la autonomía local en su artículo 147 establece que los estatutos de autonomía serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y adicionalmente uno de los temas que deberán contener será la delimitación territorial de sus territorios. En el marco de esa potestad, el Estatuto de

la Comunidad de Madrid establece que por Ley de la Asamblea de Madrid se podrán establecer mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica (Traina, 2020). En ese sentido, el tercer artículo del Estatuto establece que la Comunidad de Madrid se organiza territorialmente en Municipios, que gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios. Es el ayuntamiento, el organismo encargado de la administración del Municipio de Madrid.

En lo respectivo a la autosuficiencia financiera, Navarro Gómez (2021) ha señalado que los impuestos y tasas recaudados por todos los municipios rinden más del 50% aunque estos porcentajes no incluyen el impuesto sobre la renta. Este es recaudado por el gobierno central mientras las grandes ciudades reciben un pequeño porcentaje y no deciden sobre la fijación de bases.

A partir de los datos proporcionados por el ayuntamiento de Madrid, en el ejercicio fiscal 2020, los ingresos propios rindieron cerca del 60%. Se destaca la recaudación de impuestos sobre: bienes inmuebles; actividades económicas; vehículos de tracción mecánica; construcciones, Instalaciones y obras; y el impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. En cualquier caso, estas potestades reflejan un elevado nivel de autosuficiencia financiera para el ayuntamiento de Madrid.

2.8 Alcaldía de Panamá

El caso panameño es comparable a otros de Centroamérica en términos de un régimen municipal más general, ya que no posee un estatuto específico por su condición de capitalidad.

La ciudad capital funciona como sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado Panameño, de una historia reciente en el año 1999. El Canal y sus territorios son transferidos a Panamá por los Estados Unidos y con ello se consolida la unidad territorial de su ciudad capital y del país.

La Constitución Política de Panamá contempla lo relativo al régimen municipal en sus artículos 229 al 248. Adicionalmente el reconocimiento de la autonomía se da en términos políticos y de competencias de la potestad tributaria.

En términos generales de materia competencial se establece que el municipio es la entidad base de la división política del Estado y es la responsable de la prestación de los servicios públicos, el orden del territorio y la promoción en la participación ciudadana (Bravo, 2018). Existe también una Ley sobre el régimen municipal (1973) que reglamenta el funcionamiento de los municipios del país y los instrumentos de participación ciudadana. A su vez, se cuenta con la Ley de descentralización --y su respectivo reglamento-- que ha permitido avanzar en la descentralización de recursos financieros hacia los 78 municipios,

dirigir los montos asignados a la inversión en áreas específicas, así como crear la Secretaría Nacional de Descentralización y el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (Traina, 2020).

En la actualidad la ciudad capital ejerce funciones vinculadas a una agenda amplia que tiene elementos como puntos culturales, planificación urbana, promoción y desarrollo económico y ambiental, deporte, cuidado ambiental, turismo y mercados (Alcaldía Municipal de Panamá, 2019).

Algunas de las actividades que se destacan en esta ciudad se dan en materia económica y en gestión ambiental. Entre las principales actividades económicas de esta ciudad pueden señalarse elementos como el Canal de Panamá; un Clúster de un amplio sistema hotelero y turístico; el Centro Bancario Internacional; Hub Aéreo de las Américas; principal Hub Logístico del Continente.

Lo anterior contribuye a la ampliación de las capacidades financieras de la alcaldía. Sus fuentes propias rinden el 60%. En ese sentido se destaca la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, el impuesto de actividades económicas, el impuesto de diversiones públicas y el impuesto de propaganda comercial.

2.9 Intendencia de Montevideo

Para el caso uruguayo, históricamente, han existido dos niveles de gobierno, el central y el departamental. La estructura de la ciudad de Montevideo corresponde al segundo tipo. En este caso, la posibilidad de crear municipios surgió en 2009 mediante la Ley de descentralización municipal y participación ciudadana (Freigedo y Ghoenix, 2020). Aclarada esta estructura, la Intendencia de Montevideo se subdividió en 8 municipios, denominados con letras de la "A" a la "G".

La ley orgánica de 1935, aún vigente, estableció el régimen departamental. Allí se planteó que cada departamento era gobernado y administrado por un Intendente que ejercería las funciones ejecutivas, y que a través de una Junta departamental tendría funciones de contralor y legislativas.

El nivel de autosuficiencia financiera del departamento fue elevado. Los ingresos propios para el ejercicio 2020 han representado el 87,5% (Intendencia de Montevideo, 2020). Al respecto se destacan la contribución inmobiliaria y la patente de rodados, ya que su recaudación representa en conjunto cerca de dos tercios del presupuesto de la intendencia departamental.

2.10 Municipalidad de San Juan

Para el caso de Puerto Rico, la Ciudad de San Juan Bautista es reconocida constitucionalmente como la sede de gobierno, en ese sentido nos referiremos a esta ciudad como la capital. Pese a dicho reconocimiento, no existe una normativa que diferencie el régimen de la ciudad capital del resto de los municipios ya que se rige por la Ley de Municipios Autónomos del año 1991. Es necesario mencionar que el régimen municipal, en cuanto a la autonomía, pone énfasis en tres ejes: la elección de las autoridades municipales por el voto directo de los electores cualificados del municipio; la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia o jurisdicción; y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos (Legislatura Municipal de San Juan, 2023).

Vinculadas a la dimensión financiera, los municipios poseen competencias para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, a su vez cuentan con la potestad de contraer empréstitos y de imponer contribuciones sobre la propiedad, tasas especiales, arbitrios, tarifas, derechos o impuestos dentro de los límites jurisdiccionales del municipio.

En lo que respecta al ejercicio fiscal del año 2020, los ingresos originados por la Ciudad de San Juan se ubicaron en el 43.4%. En ese sentido, se destaca la recaudación del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, aunque también el impuesto sobre ventas y uso es característico de esta municipalidad.

Esta ciudad se ubica en un nivel medio respecto del análisis de su autosuficiencia financiera. Esto se debe a que más de la mitad de sus ingresos son generados por fuentes externas.

2.11 Distrito Metropolitano de Quito

La ciudad de Quito es reconocida por la constitución política de la república como la capital. Adicionalmente se constituye como un Distrito Metropolitano. En este sentido, se establece una ley para su régimen específico.

Pese a este reconocimiento con un régimen especial mediante la Ley N° 46 se expresa que en lo que no se oponga a ella le son aplicables las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, así como de otras leyes que precautelan y garantizan la autonomía de los organismos del régimen.

La política tributaria gira en torno al impuesto predial y la patente municipal. No obstante ello, las fuentes externas resultan más significativas que aquellas de origen propio. Las transferencias gubernamentales y el financiamiento público o multilateral representan en conjunto un 54% de los ingresos de Quito (Carrión Mena, 2021b). En ese sentido, la autosuficiencia financiera del Distrito Metropolitano de Quito es calificada como intermedia.

2.12 Los niveles de autosuficiencia financiera en perspectiva comparada

La investigación realizada refleja para el conjunto de casos analizados situaciones diversas. Encontramos que, asociado a las potestades tributarias que tienden a presentar este tipo de unidades territoriales, las ciudades capitales iberoamericanas estudiadas se encuentran entre niveles medios y altos de autosuficiencia financiera.

Tabla I: Nivel de autosuficiencia financiera y proporción de recursos de origen propio de las ciudades capitales iberoamericanas

País	Ciudad Capital	Nivel de autosuficiencia financiera	Proporción de recursos de origen propio sobre recursos totales (2020)
Argentina	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Alto	91 %
Andorra	Comú de Andorra la Vella	Alto	82 %
Paraguay	Municipalidad de Asunción	Alto	61 %
Brasil	Distrito Federal de Brasilia	Medio	43 %
Guatemala	Municipalidad de Guatemala	Medio	46,3 %
España	Ayuntamiento de Madrid	Alto	56,3 %
Uruguay	Intendencia de Montevideo	Alto	87,5 %
Panamá	Alcaldía de Panamá	Alto	60%
Ecuador	Distrito Metropolitano de Quito	Medio	46 %
Puerto Rico	Municipio de San Juan	Medio	43,4 %

Fuente: Elaboración propia.

Los datos expresados en la tabla I reflejan variaciones en cuanto a la autosuficiencia financiera que oscilan entre niveles medios y altos. Del conjunto estudiado, es pertinente observar algunas situaciones particulares como la de la capital argentina y la uruguaya. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resulta necesario mencionar que este nivel subnacional difiere tanto de las provincias como de los municipios. La presencia de un régimen jurídico particular permite identificar en este nivel potestades sobre impuestos que se reservaron a las provincias, a la que se adicionan potestades en cuanto al cobro de tasas de servicios como ocurre con los municipios argentinos; de ese modo la ciudad concentra potestades tributarias que habitualmente tienden a diferenciarse en dos niveles. Por otro lado, Montevideo es una Intendencia departamental, el histórico nivel subnacional de la República Oriental del Uruguay; a diferencia de otros sistemas en América Latina la capital uruguaya representa un nivel intermedio entre el Estado Nacional y el Gobierno Local. Entendemos que, en estos casos, las especificidades institucionales influyen en su configuración.

Por otro lado, observamos que en las ciudades capitales de los países europeos analizados en este trabajo la autosuficiencia es alta, la ampliación de potestades tributarias y el desarrollo de las capacidades financieras de estos sistemas puede influir en la configuración de estos niveles.

Para el caso de Asunción, notamos que, aunque al tratarse de un nivel local de gobierno, difiere de otros casos analizados. Esto parece responder --entre otros factores-- a las potestades recaudatorias ampliadas en el impuesto sobre el inmueble que esta municipalidad presenta a diferencia del resto de los municipios de su país.

En cuanto a aquellas ciudades analizadas que alcanzan niveles medios de autosuficiencia financiera nos planteamos algunas conjeturas posibles. El caso del Distrito Federal de Brasilia puede responder a características propias del sistema financiero donde la Unión tiene una fuerte participación en materia de salud, seguridad y educación. Aunque la capital presenta niveles medios de autosuficiencia financiera, su situación mejora respecto de los gobiernos locales del país.

La situación del Distrito Metropolitano de Quito constituye aun un desafío en lo que respecta a la autosuficiencia financiera. Pese al avance en un régimen diferencial de esta ciudad respecto de otras formas de gobierno local en el Ecuador, la construcción de la autonomía local en términos efectivos constituye parte de un proceso dificultoso (Carrión Mena, 2021b).

Los casos de San Juan y Guatemala parecen asociarse a una característica propia del sistema municipal latinoamericano donde se presentan ingresos fiscales limitados (Cravacuore, 2016).

En síntesis, aunque la situación varía de acuerdo con el sistema analizado podemos describir factores que influyen sobre la autosuficiencia financiera de las ciudades capitales. Un aspecto que parece ser relevante se asocia a características institucionales de las ciudades y al nivel de gobierno que constituyen, dado que se presentan casos en los que hablamos del nivel local (municipal) y casos en los que las ciudades representan o asumen características o competencias de un nivel subnacional intermedio (departamental, estadual, provincial, etc.). Por otro lado, uno de los factores más significativos que hemos identificado tiene que ver con las potestades fiscales de las ciudades y sus capacidades recaudatorias.

3 Reflexiones finales

Las ciudades capitales iberoamericanas como centros políticos y económicos de sus respectivos países enfrentan desafíos actuales vinculados a la heterogeneidad de su composición demográfica y a su continua expansión. Los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 reflejan la necesidad de generar ciudades inclusivas y sostenibles. En ese sentido reviste particular relevancia el fortalecimiento de las capacidades financieras

para abordar agendas que permitan desarrollar la gestión ambiental y urbana de estas ciudades.

De lo anterior, entendemos que potestades tributarias de recaudación impositiva permiten a estas ciudades incrementar su autosuficiencia, presentando algunas distinciones respecto de la media de los sistemas municipales de sus respectivos países donde la dependencia fiscal es más acentuada y las potestades tributarias más restringidas. Fundamentalmente en América Latina, resulta más habitual y significativa en la representación presupuestaria el cobro de tasas por servicios urbanos, mientras que aquí hemos identificado que las ciudades capitales presentan avances en materia fiscal respecto del cobro de impuestos.

En ese marco, esta investigación ha evidenciado dos grupos de ciudades capitales en los casos analizados. Hemos identificado un conjunto de ciudades capitales en las que la autosuficiencia financiera es elevada y son estas ciudades capaces de generar más de la mitad de los ingresos que componen sus presupuestos. Los casos pueden identificarse en la Comú de Andorra La Vella, Asunción, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ayuntamiento de Madrid, la Alcaldía de Panamá y la Intendencia de Montevideo. Sin embargo, en este conjunto hay algunas ciudades cuyos presupuestos se conforman de ingresos propios casi en su totalidad como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, Andorra La Vella y la capital uruguaya. Entendemos que probablemente la metodología debería diferenciar estas situaciones de otras en las que la autosuficiencia es relevante pero las transferencias externas no dejan de ser significativas.

Por otro lado, se ubicaron algunas ciudades capitales en las que las transferencias externas siguen siendo más representativas en sus presupuestos que aquellos recursos de origen propio, en ese conjunto podemos señalar la experiencia del Distrito Federal de Brasilia, la municipalidad de Guatemala, la municipalidad de San Juan y el Distrito Metropolitano de Quito. Aunque no diremos que su sostenibilidad financiera es baja, su autosuficiencia se ubica en un nivel intermedio constituyendo un desafío su fortalecimiento.

En relación con los sistemas municipales de sus respectivos países encontramos que probablemente las ciudades capitales al albergar los poderes del estado y ocupar un papel relevante en las economías nacionales se encuentran más fortalecidas financieramente que otros tipos de gobierno local.

Esta muestra buscará extenderse hacia el estudio de otras ciudades capitales iberoamericanas para identificar sus niveles de autonomía bajo la hipótesis de que estas ciudades presentan mayores niveles de autonomía que la media de sus sistemas municipales.

4 Referencias Bibliográficas

Ayuntamiento de Madrid (2020). Información presupuestaria ayuntamiento. Recuperado de: <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInformativo/PortalContribuyente/InfoFinanciera/PresupYFinanc/Presupuestos/presiniing.pdf>

Bravo, A. (2018). Notas Sobre el Régimen Municipal Centroamericano. Recuperado en: https://www.academia.edu/36845328/NOTAS_SOBRE_EL_REGIMEN_MUNICIPAL_CENTROAMERICANO

Carrión Mena, F. (2021a). Las ciudades capitales y el despliegue estatal en América Latina. En: Carrión Mena, F.; Cepeda (Eds.). *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía* (pp. 35-66). Quito: FLACSO Ecuador.

Carrión Mena, F. (2021b). La difícil construcción de la autonomía en Quito capital. En Carrión Mena, F.; Cepeda (Eds.). *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía* (pp. 491-514). Quito: FLACSO Ecuador.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009). Información presupuestaria. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/buenosaires2020/informacion-presupuestaria>

Cravacuore, D. (2016). La recentralización municipal en América Latina. Trabajo presentado en el Coloquio Internacional sobre Derecho Constitucional, Monterrey. Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/340679153_La_Recentralizacion_Municipal_en_America_Latina

Cravacuore, D. (2017). Aplicación del Local Autonomy Index (LAI) para el Estudio del Sistema Municipal Argentino. Trabajo presentad en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. Recuperado en: https://www.academia.edu/42607841/Niveles_de_Autonom%C3%ADa_en_los_Sistemas_Municipales_de_las_Provincias_Argentinas_Una_Aproximaci%C3%B3n_con_el_Local_Autonomy_Index_LAI_

Cravacuore, D y Traina, A. (2021). Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* 39(12), 7-25.

Comú d'Andorra (2020). Estat de Comptes Exerci. Recuperado de: <https://www.andorralavella.ad/comu/?q=file/estatdecomptes2020pdf-0>

Distrito Metropolitano de Quito (2020). Informe Narrativo Rendición de Cuentas. Recuperado de: www.quito.gob.ec/documents/INFORME_NARRATIVO_RENDICION_CUENTAS2021.pdf

Fidel, C. (Dir.) (2019). Dimensiones y alcances del desarrollo territorial. (Proyecto de investigación). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3310>

Freigedo, M. y Ghoenix, S. (2020). Índice de autonomía local subnacional en Uruguay. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 23(12), 35-61.

Hooghe, L. y otros. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford: University Press.

Intendencia de Montevideo (2020). Portal de transparencia. Recuperado de: <https://montevideo.gub.uy/transparencia>

Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2020). Ciudades y Estados. Portal do IBGE. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/>

Ladner, A. y otros (2022). *Self-rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020*. Luxemburgo: European Commission.

Ladner, A. y otros (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Londres: Palgrave Macmillan.

Ladner, A. y otros (2016). *Self-Rule Index For Local Authorities (Release 1.0) Final Report. Tender Nro. 2014CE16BAT031*. Luxemburgo: European Commission.

Legislatura Municipal de San Juan (2020). Informe de Finanzas y Actividades Administrativas. Recuperado de: <https://legislaturasanjuan.pr/biblioteca/codigos-y-reglamentos/177-reglamento-de-la-legislatura-municipal-de-san-juan/file>

Medir, L. (2021). Country Profile Andorra. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Andorra_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK

Ministerio de Finanzas Públicas (2020). Índice Consolidado Financiero Municipal. Recuperado de: <https://www.minfin.gob.gt/index.php/component/content/article/2-uncategorised/3970-swf>

Ministerio de Hacienda y Finanzas (2020). ¿Cómo se financia? Portal del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/como-se-financia>.

Municipalidad de Asunción (2021). Informe de Gestión. Recuperado de: <https://www.asuncion.gov.py/informe-de-gestion-2021>

Municipio de Panamá (2020). Informe de ejecución presupuestaria. Recuperado de: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Ftransparencia.mupa.gob.pa%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F01%2Fejecucion-de-diciembre-1.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

Navarro Gómez, C. (2021). Country Profile España. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Spain_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK

Navarro Gómez, C. (2017). La Medición de la Autonomía Local en España: Patrones de Estabilidad y Cambio. Trabajo presentado en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. Recuperado en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/9838DA84A4E9C49905258294007DF9B1/\\$FILE/navargom.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/9838DA84A4E9C49905258294007DF9B1/$FILE/navargom.pdf)

Nickson, A. (2019). Reflexiones sobre el Local Autonomy Index en América Latina. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay. Montevideo. Inédito.

Traina, A. (2020). Legislación Intermunicipal en Áreas Metropolitanas Iberoamericanas. *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*, 2 (2), Recuperado de: <https://ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=ca81d94c40e8fdd3b3ea69cddb585262>.

Universidad Nacional de Quilmes (2017). Res. Del Departamento de Economía y Administración nº 032. Proyecto de cooperación interuniversitaria "Medición del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local". Recuperado de: <https://apar.unq.edu.ar/archivo/detalle.php?idArchivo=18355>