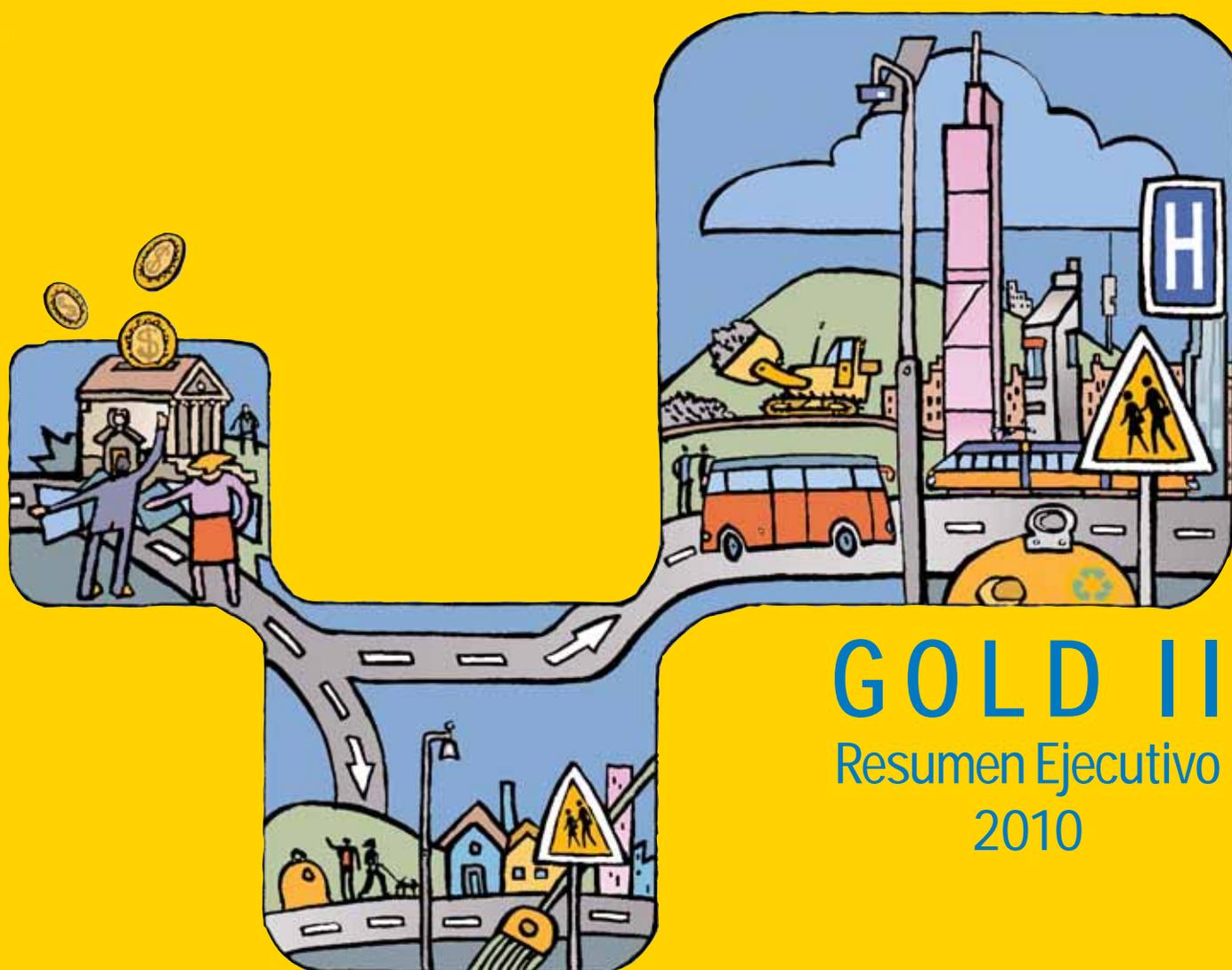


El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI

Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI

Resumen Ejecutivo

Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local

GOLD II
2010

El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI

Resumen Ejecutivo

Segundo Informe Mundial
sobre la Descentralización y la Democracia Local

GOLD II
2010



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

ADVERTENCIA:

“Los términos empleados y la presentación de las informaciones en este informe no son la expresión de una posición u opinión oficial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos relativa a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, ni la de sus autoridades, ni sobre sus fronteras o límites, o relacionadas con su sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”

Copyright © 2010 United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinó 15
08002 Barcelona
www.cities-localgovernments.org

Derechos reservados

Diseño gráfico y producción MIA BCN
Proofreader Vivian Yela
Créditos ilustraciones Gérard Fagot

Impreso en México

INDICE

Prefacio	5
Proyecto editorial	7
Reconocimientos	9
Introducción	11
África	21
Asia Pacífico	27
Eurasia	35
Europa	41
Latinoamérica	49
Medio Oriente y Asia Occidental	57
Norteamérica	61
El financiamiento de las Metrópolis	67
Conclusiones	73

PREFACIO

Resumen Ejecutivo

El Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, que tengo el placer de presentarles, se centra sobre las finanzas locales. El Informe confirma el creciente papel de los gobiernos locales en todas las regiones del mundo. Pero demuestra también los importantes desequilibrios que existen en la repartición de recursos y de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales. Estos desequilibrios se han agravado como consecuencia de la crisis financiera y económica mundial.

En todo el mundo, las autoridades locales asumen cada vez más responsabilidades en la prestación de servicios públicos, en la implementación de políticas sociales, en la gestión del medio ambiente y el desarrollo local. Asumen asimismo entre dos tercios y la mitad de las inversiones públicas en la mayoría de los países de la OCDE, y en varios países emergentes – China, África del Sur, Brasil–.

Pero si las responsabilidades de los gobiernos locales se incrementan, los recursos de que disponen para poder asumir estas responsabilidades son generalmente insuficientes, principalmente en los países en desarrollo. Este hecho se ve agravado por la débil autonomía que se les reconoce a las autoridades locales en la gestión de sus recursos en la mayoría de los países.

Sin autonomía y sin financiamiento, la democracia local se debilita. Sus avances, con la libre elección de los representantes locales en la mayoría de los países, son aún precarios. Si las expectativas que se han depositado en ella no se cumplen, la desilusión que se generaría podría afectar los fundamentos de la democracia.

La brecha entre responsabilidades y la distribución del financiamiento condicionan en particular la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En efecto, es en África subsahariana y en los países menos avanzados de Asia donde los recursos de los gobiernos locales son más escasos, donde la realización de los ODM acumula más atrasos. Si los gobiernos locales de la Unión Europea disponen de 3.250€ por habitante cada año para responder a las necesidades de sus ciudadanos, en África subsahariana y en ciertos países de Asia, solo disponen de 24€ por habitante, incluso mucho menos en los países más pobres.



Bertrand Delanoë
Alcalde de París, Francia
Presidente de CGLU

El Segundo Informe Mundial permite constatar que el financiamiento del desarrollo urbano y local es uno de los eslabones débiles de las políticas de ayuda al desarrollo. Con la aceleración de la urbanización, el nivel actual de financiamiento de los gobiernos locales no permite responder a la “urbanización de la pobreza”.

Nuestra organización mundial, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, estima que durante los próximos veinticinco años se necesitarán más de 200 billones de USD de inversión anual en las ciudades de los países en desarrollo para poder solventar los servicios básicos para los más necesitados, para reducir la pobreza y el número de habitantes de los barrios marginales.

Para los países desarrollados, el Informe destaca los problemas que pesan sobre el financiamiento local para responder a las transformaciones estructurales –envejecimiento de la población, flujos migratorios, reducción de gastos energéticos y de emisión de gases a efecto invernadero, prevención de riesgos. Asimismo alerta contra la tendencia por parte de los gobiernos nacionales a descargar de manera descomedida sobre los gobiernos locales el peso de los déficits presupuestarios y financieros al transferirles nuevas competencias sin los recursos financieros correspondientes.

No puedo más que apoyar las conclusiones del Informe Mundial que invita a instaurar un nuevo equilibrio político entre Gobiernos nacionales y locales en cada país, pero también a nivel mundial. Su objetivo es promover una mejor repartición entre los recursos y competencias, reforzar la democracia y la solidaridad, dos pilares sobre los que reposan el futuro de nuestros países, de nuestras ciudades, de nuestras comunidades, dos principios que se sostienen sobre dos conceptos cardinales: la justicia, la responsabilidad.



Bertrand Delanoë

PROYECTO EDITORIAL

Responsables de la publicación

- **Directora:** Elisabeth Gateau, Secretaria General, CGLU
- **Director adjunto:** Alberto Laplaine Guimarães, Secretario General Adjunto, CGLU
- **Asesora:** Emilia Sáiz, Jefa de gabinete, Directora de Relaciones Estatutarias e Institucionales, CGLU
- **Coordinación General:** Edgardo Bilsky, Director de Programas e Investigación, CGLU
- **Asistente de coordinación:** Claire Frost, Responsable de proyectos, CGLU
- **Equipo de apoyo:** Dominique Arrestat, Pere Ballester, Mohamed Boussraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sandra Climent, Alexis Demko, Sara Hoefflich, Carole Morillon, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Thibaut Nancy, Natalène Poisson, Marie Laure Roa, Elisabeth Silva, Renske Steenbergen.
- **Pasantes:** Eugénie Monasterio, Elsa Payan

Comité de pilotaje

Secciones regionales y metropolitana de CGLU

- Donald Borut, Secretario General, CGLU NORAM (Norteamérica)
- Jean Pierre Elong Mbassi, Secretario General, CGLU Africa
- Josep Roig, Secretario General, Metròpolis
- Rasshik Sagitov, Secretario General, CGLU Euro-Asia
- Frédéric Vallier, Secretario General, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), CGLU Europa
- Guillermo Tapia, Secretario General de FLACMA, CGLU América Latina
- Peter Woods, Secretario General, CGLU ASPAC (Asia Pacífico)
- Selahattin Yildirim, ex Secretario General, CGLU MEWA (Medio Oriente y Asia Occidental)

Coordinación de los expertos

- Jorge Martínez-Vázquez, Profesor de Economía y Director de Estudios Internacionales, Escuela de Ciencias Políticas Andrew Young, Universidad Estatal de Georgia, Estados Unidos
- Paul Smoke, Profesor de Finanzas Públicas y de Planificación y Director de Programas Internacionales y de Estudios Doctorales, Universidad de Nueva York, Escuela de Posgrado sobre Servicios Públicos Robert F. Wagner, Estados Unidos

Colaboraciones institucionales

- William Cobbett, Administrador, Cities Alliance
- Àngel Cortadelles i Bacaria, Director General de Relaciones Internacionales, Generalitat de Catalunya, España
- Sandrine Delibiot, Directora de Relaciones Internacionales y Marketing, Banco Dexia
- Antoni Fogué, Presidente de la Diputación de Barcelona y de la Comisión Descentralización y Autonomía Local de CGLU, España
- Nathalie Le Denmat, Responsable de Desarrollo Urbano y Gobiernos Locales, Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Francia

Asesores regionales

- Sandra Ceccarini, Directora ciudadanía y cooperación internacional, CCRE
- Rudi Hauter, Asociado al Secretario General, CGLU Asia-Pacífico
- Christopher Hoene, Director de Investigación, Liga Nacional de Ciudades, Estados Unidos
- Souleymane Maiga, Jefe de gabinete, CGLU África
- Néstor Vega, Coordinador académico, FLACMA, CGLU América Latina
- Cenk Tikiz, Coordinador general, CGLU MEWA

RECONOCIMIENTOS

Autores principales por capítulos

Introducción

- Jorge Martínez-Vázquez, Escuela de Ciencias Políticas Andrew Young, Universidad Estatal de Georgia, Estados Unidos
- Paul Smoke, Universidad de Nueva York, Escuela de Posgrado sobre Servicios Públicos Robert F. Wagner, Estados Unidos

África

- François Yatta, investigador independiente, Niger
- François Vaillancourt, Universidad de Montreal, Canadá

Asia-Pacífico

- Blane D. Lewis, Escuela sobre Políticas Públicas Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur
- Bob Searle, consultor independiente y ex Jefe de la Comisión de Subvenciones y Transferencias de Australia, Australia

Eurasia

- Natalia Golovanova, Centro de estudios sobre políticas fiscales (Moscú), Rusia
- Galina Kurlyandskaya, Centro de estudios sobre políticas fiscales (Moscú), Rusia

Europa

- Luiz de Mello, Departamento de Economía, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Medio Oriente y Asia Occidental

- Mehmet Tosun, Universidad de Nevada, Reno, Estados Unidos

Latinoamérica:

- Jorge Martínez-Vázquez

América del Norte

- Bill Fox, Universidad de Tennessee, Estados Unidos
- Enid Slack, Universidad de Toronto, Canadá

El financiamiento de las metrópolis

- Roy Bahl, Escuela de Ciencias Políticas Andrew Young, Universidad Estatal de Georgia, Estados Unidos

Conclusiones

- Jorge Martínez-Vázquez
- Paul Smoke

Reconocimiento especial por su apoyo y contribución financiera

Generalitat de Catalunya

Diputación de Barcelona

Agencia Francesa de Desarrollo

Cities Alliance

Grupo DEXIA

INTRODUCCIÓN

Resumen Ejecutivo

Los gobiernos locales son, en la mayoría de los países, un actor clave para promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población. Para muchos gobiernos nacionales, los gobiernos locales son aliados esenciales en la elaboración de las políticas públicas, en la prestación de servicios sociales más eficiente y equitativos, o en la realización de infraestructuras indispensables para el desarrollo económico y para alcanzar una mayor calidad de vida.

El camino recorrido no ha sido fácil, y quedan aún muchos retos por superar. En la mayoría de los países la descentralización no ha sido un proceso lineal, debiéndose sortear importantes obstáculos. Los sistemas intergubernamentales deben ser mejorados para que los gobiernos locales dispongan de los medios adecuados para asumir sus funciones y para ser aliados eficaces de los gobiernos nacionales con el fin de responder a los desafíos más apremiantes.

Este informe se apoya en el Primer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local publicado en el 2008 (GOLD I), en el cual se presentó una visión general de los sistemas de gobierno local en la mayoría de las regiones del mundo. GOLD II se centra en un aspecto específico de la descentralización: los sistemas de financiamiento local y el desempeño de los gobiernos locales. Se eligió este tema para GOLD II porque el financiamiento es fundamental para garantizar que los gobiernos locales puedan suministrar servicios públicos y funcionen satisfactoriamente para cumplir con sus responsabilidades.

La descentralización del financiamiento local (calculada como la parte local del gasto público nacio-

nal) ha progresado en la mayoría de los países en las últimas décadas. Sin embargo, existen diferencias significativas entre las diferentes regiones y dentro de las mismas. Los presupuestos locales, por ejemplo, representan una media del 25 por ciento del gasto público en la Unión Europea; pero menos del 5 por ciento en muchos países en desarrollo. Si se evalúa la descentralización del financiamiento local en términos de autonomía de gastos e ingresos, es innegable que ha habido progresos, aunque han sido desiguales, y mayor en el gasto que en los ingresos. La experiencia mundial demuestra que las relaciones intergubernamentales en lo que concierne al financiamiento no son estables, sino que, por el contrario, tienden a adaptarse a la evolución de las fuerzas sociales, políticas, económicas, demográficas y tecnológicas que inciden sobre el sector público.

GOLD II analiza el estado actual de las finanzas públicas locales en diferentes regiones del mundo con el fin de identificar y analizar los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos locales para proporcionar servicios públicos de forma más eficiente e igualitaria. El informe también presenta recomendaciones concretas para encarar reformas políticas a escala regional y global.

¿Por qué son importantes las finanzas de los gobiernos locales?

El valor potencial del financiamiento de los gobiernos locales se explica por dos razones. La primera es que los gobiernos locales pueden asegurar un mejor uso de los recursos públicos y responder más adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos. La segunda es el papel creciente que desempeñan los gobiernos locales para responder

Jorge Martínez-Vázquez

Universidad Estatal de Georgia, EE.UU.

Paul Smoke

Universidad de Nueva York, EE.UU.

a los principales desafíos globales contemporáneos que, aunque con diferente fuerza, afectan a casi todos los países.

La idea central

La argumentación más usual en favor de la descentralización se basa en dos ideas básicas. La primera es que los gobiernos locales están más cerca de los ciudadanos que los gobiernos centrales y, por lo tanto, tienen un mejor acceso a la información local para responder a las necesidades de los ciudadanos. La segunda es que, a diferencia de los gobiernos centrales, los gobiernos locales tienen mayores incentivos que les animan a buscar mejores soluciones para resolver los problemas locales. Por consiguiente, tienen más posibilidades de optimizar el uso de los recursos públicos y de buscar formas innovadoras. Estas dos ideas están relacionadas: el mejor acceso a la información local y los incentivos para optimizar su uso se completan para alcanzar mejores resultados.

Aunque el valor de los gobiernos locales es ampliamente reconocido y existen evidencias empíricas que lo respaldan, hay algunas salvedades. Es necesario reforzar la colaboración y desarrollar acuerdos institucionales innovadores entre los gobiernos locales y otros niveles de gobierno para poder resolver los problemas de economías de escala o de servicios públicos cuya prestación involucra a muchos gobiernos locales.

Para que las dos hipótesis mencionadas sean válidas, algunas condiciones fundamentales deben cumplirse. Los gobiernos locales deben disponer, como mínimo, de suficientes poderes y recursos autónomos, así como de adecuadas capacidades. Las autoridades locales pueden entonces dar respuestas a sus electores y administrar de manera responsable el financiamiento. Los gobiernos centrales deben ayudar a los gobiernos locales para que cumplan con su misión. Esto requiere tiempo y esfuerzos, sobre todo en los países en los que los gobiernos locales aún están en formación. La implementación de reformas de los sistemas de

financiamiento intergubernamentales –incluidos su ritmo y secuencia– es tan importante como un diseño sólido.

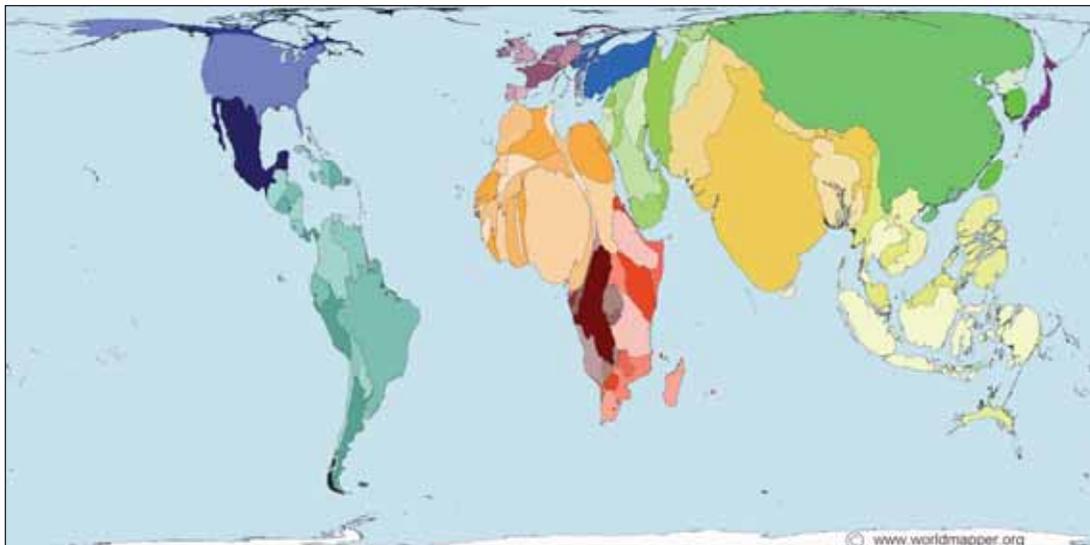
Retos mundiales y el papel de los gobiernos locales

Además de las razones ya mencionadas que militan en favor de la descentralización, otros fenómenos globales refuerzan el papel potencial de los gobiernos locales. Estos fenómenos suponen grandes retos para determinados países y para la comunidad internacional. El mundo atraviesa, en primer lugar, varias crisis: el cambio climático, la escasez de recursos energéticos y la seguridad alimentaria. Estas crisis ocupan un lugar prominente en las preocupaciones de los dirigentes políticos a nivel nacional e internacional. Asimismo inciden individual y colectivamente sobre los gobiernos locales en diversas formas. Pero los gobiernos locales también pueden contribuir a generar respuestas.

En segundo lugar, la creciente urbanización, que agrava las crisis y que genera mayores necesidades de servicios públicos, es una tendencia mundial que se manifiesta con particular fuerza en los países en desarrollo (ver figura 1). La mayoría de los habitantes del planeta residen en la actualidad en áreas urbanas, y se espera que el porcentaje supere el 60 por ciento en el año 2030¹. Según las Naciones Unidas, el 95 por ciento del crecimiento urbano de las dos próximas décadas se concentrará posiblemente en Asia, África y, en menor medida, en Latinoamérica y en particular en las ciudades intermedias y pequeñas. El rápido crecimiento urbano también supone una mayor urbanización de la pobreza. Si continúan las tendencias actuales, una de cada cinco personas vivirá en 2030 en barrios precarios². La lucha por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y por combatir la pobreza a escala mundial se librará principalmente en las áreas urbanas de los países en desarrollo. La creciente urbanización requiere de mecanismos innovadores que permitan gobernar y proveer servicios en las áreas metropolitanas, cuyo tamaño, complejidad y

1. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División Población (<http://www.un.org/esa/population/publications/wp2005/2005wop.htm>).
2. Se ha demostrado que, en el transcurso de los años, cierto grado de urbanización resulta útil para la reducción de los niveles de pobreza. Sin embargo, pasados ciertos niveles de urbanización, la pobreza tiende a aumentar nuevamente (Martínez-Vázquez et al., 2009).

Figura 1: Perspectivas de crecimiento urbano entre 2002-2015



Nota: El tamaño de los territorios muestra el ritmo de aumento de la población urbana en las diferentes regiones del mundo entre 2002 y 2015.

Fuente: World Mapper; City Growth (2005)

número sigue en aumento. El desarrollo de un sistema de gobernanza y de financiamiento adecuado en las áreas metropolitanas supone enormes retos ya que en ellas se implican muchos niveles de gobierno y multitud de empresas públicas para el suministro de servicios. Algunos analistas creen que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel importante para mejorar la gobernanza metropolitana y la urbanización en general.

En tercer lugar, y en gran medida como resultado de la urbanización, muchos países padecen de atrasos considerables en la oferta de infraestructuras mientras la demanda sigue creciendo. Para encarar los retos que suponen la urbanización y el crecimiento de grandes áreas metropolitanas desprovistas de infraestructuras básicas, se necesitarán importantes inversiones durante las próximas décadas. Estas inversiones se realizarán, a menudo, en sectores en que los gobiernos locales tienen responsabilidades directas. Según una estimación, se requeriría invertir al menos 200.000 millones de dólares anuales en infraestructuras y en servicios básicos durante los próxi-

mos 25 años para hacer frente a estos déficits³. La demanda es mayor en los países en desarrollo, pero los países industrializados también deberán realizar inversiones para responder al envejecimiento de la población y de las redes de servicios. También se necesita incrementar la inversión en infraestructuras más resistentes a las catástrofes naturales, fenómeno en aumento en muchos países, o para limitar el consumo energético, etc.

Por último, la crisis económica y financiera iniciada en 2008 es la más profunda desde la Segunda Guerra Mundial en términos de empleos, ingresos y pérdida de riquezas⁴. La crisis ha afectado, de una u otra forma, a casi todos los gobiernos centrales del mundo y a la mayoría de gobiernos locales. Sin embargo, no todos los gobiernos locales han sido afectados de la misma manera. Mientras que algunos han sufrido recortes de ingresos y reducción de gastos, otros han visto aumentar sus recursos y ciertos tipos de gastos. Y en algunos países, los gobiernos locales participan de los paquetes económicos para mitigar los efectos de la crisis financiera mundial.

3. El Banco Mundial (2005) hizo una estimación de las necesidades de inversión en infraestructuras públicas para los países en desarrollo que alcanzaba los 600.000 millones de dólares anuales durante los próximos 25 años. No obstante, estas cifras incluyen todas las infraestructuras públicas, ya sean nacionales (suministro eléctrico, comunicaciones y tecnologías de la información, transporte, agua y saneamiento, etc.) o municipales (carreteras locales, suministro local de agua y saneamiento, manejo de basuras, escuelas, iluminación de las calles, etc.). La Comisión de Finanzas Locales y Desarrollo de CGLU calcula que es necesario destinar un tercio de esta cantidad (es decir, el 0,4% del PIB mundial) a infraestructuras urbanas (Documento técnico de CGLU sobre finanzas locales, 2007).
4. CGLU, El impacto de la crisis en los gobiernos locales, China, Octubre del 2009.

La estructura y necesidades de los sistemas de financiamiento local

Para que los gobiernos locales puedan asegurar la provisión de los servicios públicos y contribuir a superar los retos y crisis actuales o futuras, deben disponer de un marco jurídico e institucional y de procedimientos que les permiten funcionar adecuadamente. Algunos son de naturaleza financiera, otros están relacionados con el contexto político e institucional en el que funcionan.

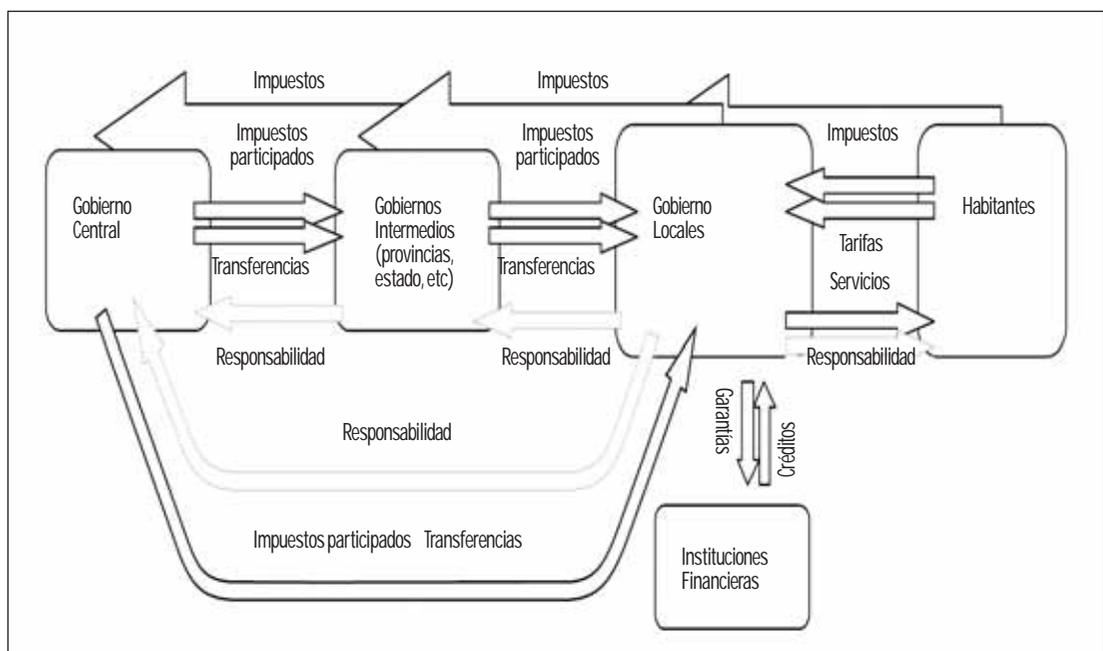
Elementos centrales del sistema de financiamiento

Las responsabilidades de los gobiernos locales, en particular para la prestación de servicios, se definen habitualmente en los textos legales o constitucionales. Se considera además que estas funciones deben responder a las necesidades de los residentes y deben poder ser asumidas localmente. También se suele aceptar que la atribución de funciones debe estar claramente definida para garantizar que tanto los gobiernos locales como

sus electores comprendan exactamente cuáles son estas responsabilidades. Se considera además esencial que los gobiernos locales tengan suficiente autonomía en el manejo del gasto.

Los gobiernos locales también deben disponer de recursos para poder cumplir con sus tareas y satisfacer las demandas de sus electores. Los gobiernos centrales tienen una ventaja comparativa para generar ingresos, por lo que gran parte de los recursos locales suelen proceder de impuestos participados y de transferencias intergubernamentales. Estas transferencias pueden ser condicionadas o incondicionales, ser utilizadas para gastos corrientes o para inversión. Pero deben ser estables y previsibles, y estar asignadas según fórmulas o criterios adecuados. El equilibrio entre las transferencias condicionadas e incondicionales puede variar en diferentes contextos; sin embargo el acceso a recursos de libre disponibilidad permite a los gobiernos locales ejercer su autonomía, condición esencial para poder desarrollar sus potencialidades en el suministro de servicios.

Figura 2: La estructura del financiamiento local



Aparte de las transferencias, los gobiernos locales deben disponer de recursos económicos propios sobre los que ejerzan cierto control discrecional. Esto permite establecer una relación entre los costes y los beneficios en el suministro de servicios locales. Asimismo, les proporciona a los gobiernos locales medios para aumentar la cantidad de ingresos que pueden recaudar de forma independiente con el fin de financiar la variedad y el nivel de servicios requeridos. Los ingresos propios pueden ser impuestos, aplicados a una base fiscal adecuada, o ser ingresos no fiscales, como las tasas y tarifas por servicios, por licencias o matrículas, etc.

Por último, a medida que maduran los sistemas de financiamiento intergubernamental, los gobiernos locales necesitan acceder a financiamientos para infraestructuras. Algunos gastos de inversión pueden ser financiados con transferencias. Pero los gobiernos locales, en particular en las áreas urbanas, necesitan acceder al mercado de capitales ya sea de forma directa o, en el caso de los sistemas menos avanzados, a través de instituciones intermediarias sostenidas por el gobierno. El crédito local debe estar sustentado en un marco jurídico y disponer de garantías financieras adecuadas.

Contexto institucional

Este informe se centra en las finanzas locales, pero otros aspectos de los sistemas políticos ya tratados en GOLD I son también fundamentales. Como se señaló anteriormente, el control y la participación de la ciudadanía permiten potenciar los beneficios de la descentralización. Es una de las dimensiones políticas de la descentralización. El “principio de oro” de la participación es la convocatoria regular a elecciones democráticas. Pero no todos los países tienen o quieren celebrar elecciones locales libres y competitivas. El control y la participación de los ciudadanos en la gestión local pueden promoverse a través del acceso a la información pública, vía mecanismos de consulta y de crítica, etc. Además, las elecciones locales por sí solas no siempre favorecen la participación; otros

mecanismos pueden contribuir a mejorar la participación ciudadana incluso cuando las elecciones se realizan con regularidad.

Las dimensiones institucionales de la descentralización también son de suma importancia. Los gobiernos locales necesitan estructuras organizativas apropiadas, sistemas y procedimientos bien definidos para gestionar los recursos públicos, y un marco jurídico con mecanismos que faciliten su colaboración con otros niveles de gobierno, con el sector privado y con actores no gubernamentales. Además, los gobiernos locales deben poseer la capacidad necesaria para trabajar correctamente dentro del marco institucional o, al menos, ser capaces de desarrollar esa capacidad.

Aunque estos aspectos políticos e institucionales de los sistemas de gobierno local ya se trataron en GOLD I y no son objeto de particular atención en este informe, su papel en el desarrollo de la descentralización del financiamiento no debe ser desestimado. Sin los mecanismos de control y participación adecuados, sin sistemas operativos apropiados y en ausencia de la capacidad necesaria, la autonomía local puede llevar a resultados conflictivos en vez de productivos.

La realidad de los sistemas de financiamiento locales en el mundo

Algunos países han implantado desde hace tiempo sistemas de financiamiento locales que integran todos los componentes descritos anteriormente. En los últimos años, muchos otros han dado pasos significativos en el desarrollo de sistemas similares. Al mismo tiempo, todos los países —desde los más avanzados a los más débiles— se enfrentan a diferentes problemas que se ilustran en GOLD II. Algunos problemas están relacionados con la fragilidad del sistema y con limitaciones de las capacidades locales (sobre todo en los países en desarrollo) o, en forma más general, con la insuficiencia de recursos. Otros retos vienen de fuera del sistema financiero pero afectan su funcionamiento y su capacidad de respuesta.

Retos y dilemas del sistema

En muchos países, sobre todo en países en desarrollo, muchos de los componentes de los sistemas financieros mencionados anteriormente no existen, están incompletos o se han implementado de forma inconsistente con el marco legal que los sustenta. El diseño de los sistemas de financiamiento local pueden ser buenos o deficientes (en función de la legislación y de su contexto) en términos de asignaciones de ingresos y gastos, de transferencias, de acceso al crédito, etc. Dicho de una forma más genérica, los marcos constitucionales y jurídicos de los gobiernos locales (en cuanto a su estatus legal, mecanismos políticos, devolución de poderes, estructuras administrativas y de empleo, etc.) pueden estar desarrollados o apenas esbozados.

Un problema común en los sistemas de financiamiento es la falta de claridad en la asignación de competencias. Incluso en sistemas avanzados en donde las responsabilidades están bien definidas, surgen dificultades cuando los gobiernos nacionales transfieren tareas sin los recursos correspondientes (*unfunded mandates*). Otros problemas resultan de la falta de metodologías y prácticas que permitan traducir las responsabilidades de gastos en recursos cuantificables. El grado de autonomía en la gestión del gasto también varía considerablemente.

Uno de los principales retos en sistemas con varios niveles de administración local es la repartición de responsabilidades entre esos diferentes niveles y cómo interactúan entre ellos. Ya se mencionó el ejemplo de las áreas metropolitanas. Se necesita un equilibrio entre la mayor capacidad de los niveles superiores de gobierno para movilizar recursos y la representatividad de los gobiernos inferiores más próximos de la ciudadanía. Para ello se deben considerar los beneficios y los riesgos que suponen la concentración de funciones o su distribución entre pequeñas unidades territoriales. Para superar la fragmentación del territorio, se puede evaluar la creación de distritos especiales y/o favorecer la coopera-

ción voluntaria entre gobiernos locales (mancomunidades).

Ha habido progresos considerables en el manejo de impuestos participados y de las transferencias, pero aún subsisten muchos problemas. Las transferencias pueden estar financiadas de manera inadecuada o irregular, y los criterios que se usan para asignar los recursos pueden no estar bien especificados o ser inapropiados. A pesar de las desigualdades crecientes en el financiamiento de los gobiernos locales en muchas regiones, pocos países promueven subvenciones de igualación o de coparticipación para reducir la disparidad de acceso a los servicios básicos que se producen entre territorios, algunos de los cuales tienen una capacidad de ingresos reducida o unas necesidades de gastos más altas debido a la estructura demográfica o a otros factores que la comunidad no puede controlar. Pero cuando existen subvenciones de igualación o coparticipación, estas suelen carecer de los fondos adecuados, tienden a desmotivar los esfuerzos tributarios locales o el control del gasto. Muchos países también tienen dificultades para encontrar un equilibrio entre las subvenciones incondicionales, que promueven la autonomía, y las transferencias condicionadas, cuyo objetivo es el respeto de las prioridades nacionales.

La movilización de ingresos plantea problemas aún más frecuentes. Existe en general un significativo consenso para permitir una mayor autonomía en el manejo del gasto que en los ingresos. Pero cierta libertad en la gestión de los ingresos es necesaria para promover la responsabilidad local. Sin embargo suele acontecer que los impuestos locales no estén bien administrados, incluso en el caso de impuestos locales tradicionales, como el impuesto sobre la propiedad. En este último caso se trata de un impuesto difícil y costoso de administrar y que tiende a estar mal considerado por los contribuyentes. Incluso cuando su administración es adecuada, su potencial de ingresos puede ser limitado. Por otro lado, los gobiernos locales no tienen asignados muchas otras fuentes de ingresos.

Solo un número limitado de países desarrollados cuentan con sistemas sólidos de financiamiento de la inversión accesibles a los gobiernos locales. Muchos países aplican programas de transferencias condicionadas cuyos fondos son utilizados en gran parte para inversiones. Pero a largo plazo se debe ampliar las alternativas de acceso responsable al crédito para los gobiernos locales. Algunos países han obtenido resultados satisfactorios a través de instituciones de intermediación financieras, pero esta opción presenta varios problemas y, en muchos casos, se ha visto minada por las presiones políticas.

Los problemas para desarrollar sistemas de financiamiento local y, en algunos países, el insuficiente desempeño de los gobiernos locales han provocado retrocesos en los procesos de descentralización. Desde la publicación de GOLD I, se observa una cierta tendencia hacia la recentralización en varias regiones. Pero esta decepción también puede estar provocada por esperar demasiado en muy poco tiempo de los gobiernos locales nacientes y por no brindar un apoyo adecuado al fortalecimiento de las capacidades para que los gobiernos locales puedan asumir las tareas que se esperan de ellos.

Retos externos

Los gobiernos locales son parte de la solución de los principales problemas mundiales señalados anteriormente —crisis de los recursos naturales (medioambientales, energéticos o de seguridad alimentaria), urbanización, déficits en las infraestructuras y crisis financiera mundial—. Al mismo tiempo, estos problemas suponen un reto considerable para los gobiernos locales. Para responder de forma efectiva, serían necesarios más recursos, mayor experiencia técnica y habilidad para negociar cuestiones complejas con distintos actores. Las acciones que los gobiernos locales podrían llevar a cabo para responder a estas tendencias mundiales dependen del apoyo que reciban y de su grado de preparación.

En este sentido, es importante tener en cuenta que algunos gobiernos centrales parecen no entender que deben crear un entorno que facilite la acción de los gobiernos locales. Por el contrario, la tendencia hacia la recentralización en algunos países parece acentuarse por el impacto negativo de la crisis económica y financiera mundial. Los gobiernos centrales de varios países africanos, latinoamericanos y euroasiáticos han adoptado políticas que interrumpen de forma unilateral el desembolso de impuestos participados y de otras transferencias. En otros casos, los gobiernos centrales han aumentado el control que ejercían sobre la asignación de fondos o interfieren en el manejo de los recursos de los gobiernos locales.

La diversidad de experiencias

Si bien es cierto que en muchos países las finanzas de los gobiernos locales presentan situaciones y problemas comunes, como ya se señaló, no hay que olvidar también que hay importantes diferencias. En GOLD I se mostró la gran heterogeneidad en la estructura y poderes de los gobiernos locales. GOLD II demuestra que también hay una gran variedad en las modalidades del financiamiento entre diferentes regiones y entre países de una misma región.

Los sistemas de gobierno local y sus funciones están determinados por la historia de cada país. Por ejemplo, en América Latina, se observa la influencia de las tradiciones coloniales centralizadoras, sobre todo en temas fiscales. Algunos países grandes como Argentina o Brasil tienen una larga tradición de gobiernos provinciales y municipales. En términos generales, aún con interrupciones, los gobiernos locales han jugado un papel más importante en Latinoamérica que en otras regiones fuera de la OCDE. En Oriente Próximo y en Asia Occidental, la herencia del Imperio Otomano se observa aún en los sistemas fuertemente centralizados que siguen prevaleciendo en varios países de la región.

Hay regiones donde las diferencias son considerables en el seno mismo de la región. A pesar del

predominio de sistemas centralizados en la región de Asia-Pacífico, la diversidad es evidente. Algunos países fueron colonizados por Gran Bretaña (India o Malasia) y otros por Francia (Camboya o Vietnam), y además recibieron influencias de otros países (España y Estados Unidos en Filipinas). China o Tailandia nunca estuvieron colonizadas por largos períodos de tiempo. Sus sistemas están modelados por sus propias tradiciones y algunas experiencias importadas. Australia y Nueva Zelanda se diferencian de los otros países de la región de Asia-Pacífico porque ambos fueron colonias británicas. Los descendientes de los colonizadores convivieron con los pueblos indígenas, adaptando las tradiciones del gobierno colonial. Las diferentes tradiciones han dado como fruto una gran variedad de estructuras de gobierno y de sistemas de financiamiento locales en la región

Los países de Eurasia partieron de situaciones similares, un mismo sistema de administración y de financiamiento heredados de la antigua Unión Soviética, pero han optado por reorganizar sus sistemas de gobierno local de formas muy dispares. En la región de África, hay un contraste muy marcado entre la tradición centralizadora de las antiguas colonias francesas de África Occidental y Central y la fuerte tradición de gobierno local transmitida por los británicos en África Oriental y Meridional, aunque esta se viera debilitada durante el periodo poscolonial. Los esfuerzos por descentralizar y reforzar los gobiernos locales en la región han sido considerables, y en muchos de los países de la región las experiencias de la administración local se mezclan con las culturas tradicionales.

En Europa, existen una amplia experiencia de descentralización con bases institucionales sólidas, pero los sistemas son heterogéneos y se enfrentan a importantes desafíos políticos. En Norteamérica, los gobiernos locales de Canadá y Estados Unidos asumen un papel muy importante dentro del sector público, pero

son criaturas de los gobiernos intermediarios (provincias o estados) y no del gobierno central. Esto se traduce en diferencias, ya que cada estado/provincia tiene una legislación independiente para su gobierno local; situación que se repite en otros países como en Argentina o en Australia. En los Estados Unidos, la estructura de gobierno local es especialmente compleja, con miles de condados, decenas de miles de gobiernos sub-condales con responsabilidades generales y distritos con fines específicos.

Las tradiciones de gobierno de las diferentes regiones han sufrido el embate de las transformaciones políticas y económicas durante muchos años, que han ido modificando los sistemas y con ellos los modelos de financiamiento. Al mismo tiempo, la influencia de estas tradiciones continúa siendo palpable, aún sutilmente. Al avanzar en nuevas reformas, es importante ser consciente de la naturaleza y la fuerza de esta influencia y de sus implicaciones para la búsqueda de alternativas viables y sostenibles para los gobiernos locales.

Resumen del objetivo de GOLD II y organización del informe

No es exagerado afirmar que los sistemas de financiamiento locales de todo el mundo se encuentran en una encrucijada. Los esfuerzos por descentralizar y otorgar más poderes a los gobiernos locales han sido extraordinarios, pero se han topado con una gran variedad de problemas, tanto universales como específicos de cada región o país. La situación general se ha visto agravada estos últimos años por el surgimiento de una serie de crisis sucesivas (medioambientales, económicas y financieras).

Los momentos de crisis son también una oportunidad para reflexionar sobre el funcionamiento de los sistemas de financiamiento de los gobiernos locales y sobre cómo mejorarlos. Por supuesto, existe la posibilidad de

que ciertas reacciones sean desmesuradas durante la crisis y de que se tomen decisiones, de mayor o menor envergadura, para sobrellevar los momentos difíciles con una perspectiva de corto plazo que puede generar mayores problemas en un futuro. Tales reformas circunstanciales pueden quizás aliviar los problemas inmediatos, pero pueden acabar minando la capacidad de los gobiernos locales de cumplir con sus responsabilidades de forma efectiva y sostenible.

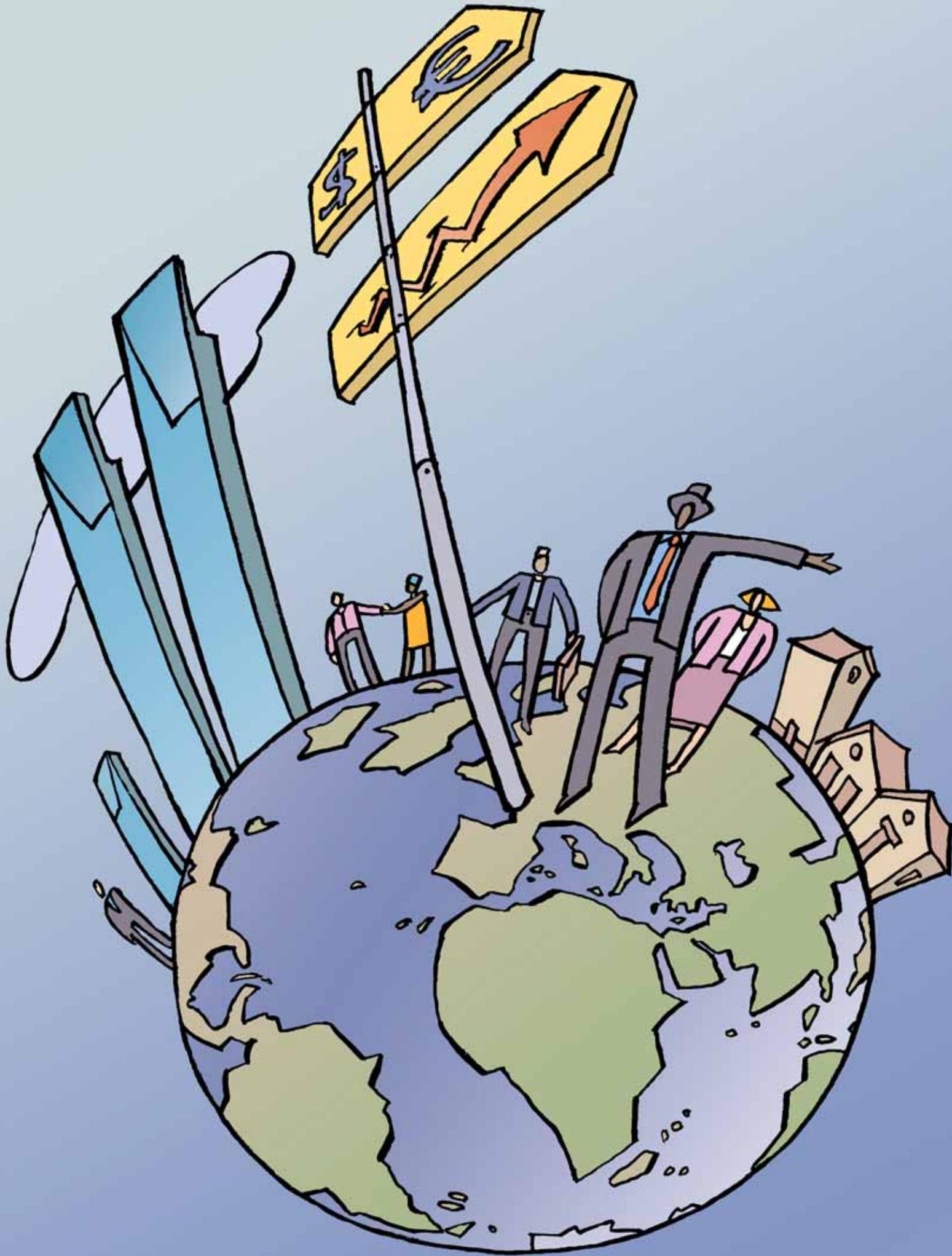
Para avanzar en la reforma del financiamiento de los gobiernos locales es necesario realizar un análisis de los aspectos positivos y negativos de los sistemas intergubernamentales actuales, y considerar como reforzar los poderes de los gobiernos locales para que asuman un papel más activo. Esta introducción ha señalado algunas de los temas y de las opciones claves que deben ser consideradas. En el informe se profundizarán estos diferentes aspectos a escala regional y mundial.

En los siguientes capítulos se analiza la situación en las diferentes regiones de CGLU: África (capítulo 1), Asia-Pacífico (capítulo 2), Eurasia (capítulo 3), Europa (capítulo 4), Latinoamérica (capítulo 5), Oriente Medio y Asia Occidental (capítulo 6) y Norteamérica (capítulo 7). En cada uno de estos capítulos se examinan los sistemas de financiamiento de los gobiernos locales, el contexto institucional y la arquitectura de los sistemas, con mayor énfasis en la fiscalidad local. Se señalan las principales características, positivas o negativas, junto con las oportunidades y los retos específicos. Finalmente, cada capítulo regional concluye con un resumen de los principales problemas y alternativas, formulándose algunas preguntas para profundizar la investigación.

Es importante tener en cuenta que el número de países analizados y el nivel y la calidad de la información disponible varían según la región. Algunos capítulos abordan una canti-

dad mayor de países que otros, y en algunos casos la atención se centra sobre los países para los que se dispone de más información.

A continuación de los capítulos regionales, el capítulo 8 se focaliza sobre los problemas específicos del financiamiento de las áreas metropolitanas. El informe concluye con un resumen general de los hallazgos más destacados y propone alternativas generales sobre las reformas a considerar. También se avanzan algunas reflexiones sobre futuros trabajos para profundizar las recomendaciones.



ÁFRICA

Resumen Ejecutivo

En África, la descentralización fiscal determina la contribución de los gobiernos locales al desarrollo local y a la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como a la lucha contra la pobreza.

En el 1er Informe Mundial sobre la Descentralización, se demostró que durante los últimos veinte años los países africanos habían realizado importantes progresos en políticas de descentralización. En muchos países se sigue avanzando en este proceso o se espera la aprobación de reformas en beneficio de los gobiernos locales, en particular para fortalecer su financiamiento (África del Sur, Argelia, Camerún, Kenia, Marruecos, Mauritania, Zambia, Zimbabue).

Los avances han sido diferentes según los países y pocas veces han sido lineales. En muchos Estados estos procesos se ven obstaculizados. En términos generales, la parte del gasto público administrado por los gobiernos locales sigue siendo muy baja, y algunos gobiernos nacionales están frenando o volviendo para atrás los compromisos asumidos. En Malí y Burkina Faso, por ejemplo, el principio de "simultaneidad" entre transferencias de competencias y de recursos ha sido abolido. En Uganda, se ha re-centralizado la gestión del personal local y se ha modificado la legislación para dotar a la ciudad capital de una autoridad metropolitana designada por el gobierno nacional. En Malawi y Togo, las elecciones locales llevan muchos años suspendidas o postergadas. En muchos países la parte de los ingresos locales sobre los ingresos nacionales han decaído en los últimos años (Benín, Costa de Marfil, Malí, Uganda, Senegal, Tanzania, Togo).

Al mismo tiempo, el continente africano se enfrenta actualmente a un proceso de urbanización rápida,

con un desarrollo de las ciudades intermedias y de más de un millón de habitantes. Se observa en diferente grados un empobrecimiento de las periferias urbanas, insuficiencia de infraestructuras y de servicios públicos básicos. Para responder a este desafío, las autoridades locales necesitan disponer de recursos y competencias adecuadas. Las autoridades nacionales y locales deben colaborar estrechamente para buscar soluciones.

El estudio se centra en cinco aspectos que inciden sobre el financiamiento local: la estructura de los Estados y la organización territorial, las competencias y gastos de los gobiernos locales, los ingresos, las transferencias y el acceso al crédito.

Principales problemas y desafíos para el financiamiento de los gobiernos locales

La organización territorial

Se constata una gran diversidad de estructuras territoriales, tanto por el número de niveles como de tamaño de los gobiernos locales. En relación a la organización del territorio, cabe destacar tres principales problemas: una descentralización parcial que, en varios países, solo abarca una parte del territorio nacional; la superposición de diferentes niveles de administración del territorio, y el desarrollo de mecanismos paralelos que compiten con los gobiernos locales.

Una autonomía limitada para decidir sobre el gasto y una falta de claridad en la definición de competencias

Los gobiernos locales africanos carecen en gene-

François Yatta, investigador independiente, Níger

François Vaillancourt, Universidad de Montreal, Canadá

Para el conjunto de los gobiernos locales en África, aproximadamente la mitad de los ingresos provienen de transferencias intergubernamentales, mientras que la otra mitad proviene de impuestos locales. En regla general, los gobiernos intermedios –provincias, regiones o departamentos– dependen aún más de las transferencias para su financiamiento que las pequeñas ciudades y los municipios rurales. Estos últimos son a su vez más dependientes que las grandes ciudades.

Escaso poder fiscal

La autonomía fiscal varía significativamente de un país al otro. Se distinguen dos situaciones principales. En la mayoría de los países francófonos, los gobiernos locales carecen de autoridad fiscal. Los legisladores nacionales pueden modificar las bases imponibles y las tasas de imposición local. En muchos países de tradición anglófona, las autoridades locales tienen un mayor espacio de maniobra para decidir sobre los impuestos y las tasas de imposición. Pero en general la fiscalidad local, y en particular el impuesto sobre bienes inmuebles, se ve afectada por el predominio de barrios marginales y la informalidad urbana. En relación a los precios de tarifas por servicios y a los ingresos no fiscales, los gobiernos locales de ambas tradiciones –francófonos y anglófonos– tienen mayor flexibilidad.

La recaudación fiscal: un desafío

El proceso de recaudación está excesivamente centralizado en los países francófonos. Son los servicios del Gobierno Central quienes son responsables de levantar el censo fiscal, de estimar la base imponible, de realizar avalúos y recaudar los impuestos locales. En los países anglófonos, la centralización es menos importante y muchas veces inexistente. Los gobiernos locales asumen directamente la recaudación de sus impuestos. Pero existe actualmente una tendencia en África del este a privatizar la recaudación.

El Estado en los países francófonos ejerce también un control sobre la tesorería municipal, debido al “principio de unicidad de la tesorería”, principio que obliga a los gobiernos locales a depositar sus fondos en la cuenta del tesoro nacional. Esto también limita el control local de los recursos.

Otros ingresos no fiscales

Tarifas y tasas por servicios no siempre son adecuadamente explotados y no existe en general una preocupación por la movilización de los ingresos potenciales en base al manejo del suelo y a la valorización de las infraestructuras urbanas. En África del Oeste los ingresos por servicios y propiedades públicas representan el 20% del total de los ingresos entre 2004 y 2007. En África del Sur, los ingresos por servicios (agua, saneamiento, electricidad) constituyen casi la mitad de los ingresos de los gobiernos locales (alrededor del 44% en las ciudades grandes e intermedias, pero menos del 10% en las ciudades pequeñas y en las áreas rurales) En Marruecos, para dar un ejemplo de África del Norte, los ingresos por servicios (8%) y por bienes raíces (17%) representan un cuarto de los ingresos locales.

Los sistemas de transferencias deben ser mejorados

Las transferencias presentan los siguientes problemas: la descentralización se realiza sin un conocimiento del coste de las competencias transferidas; es raro encontrar fórmulas para subvenciones de igualación o de coparticipación eficientes; muchas de las fórmulas de transferencias se basan en niveles de gastos previos a la descentralización, es decir que reflejan situaciones del pasado y no las actuales necesidades definidas por los gobiernos locales. El total de los montos transferidos están determinados ya sea por un porcentaje fijo de los ingresos totales del gobierno central o corresponden a un porcentaje de una fuente de ingresos específica, o es definido anualmente en la ley de presupuesto nacional. En otros

casos los factores que determinan la fórmula de transferencias no están explicitados.

Un factor más apremiante es la irregularidad y falta de previsibilidad de las transferencias. Hay casos en que las transferencias nunca llegan (completas) a los gobiernos locales. Esta situación corre el riesgo de agravarse en el marco de la crisis mundial y de la transición fiscal que experimenta actualmente el continente africano, creando una situación de tensión en las finanzas públicas.

Falta de acceso al crédito

El acceso al crédito para los gobiernos locales es muy limitado y se ve restringido por tres razones principales: 1) la regulación restrictiva impuesta por el Gobierno Central a los gobiernos locales, 2) los recursos limitados de estos últimos, 3) los problemas de gestión presupuestaria a nivel local. En muchos países africanos, instituciones de intermediación financiera manejan los fondos destinados a los gobiernos locales (*Development Bank & Infrastructure Corporation Limited* de África del Sur, *Fonds de Développement Municipal* de Ruanda, *Fonds d'Équipement Communal* de Marruecos, *Caisse de Prêts et de Soutien aux collectivités locales* en Túnez, etc.). Los resultados de estas instituciones son mediocres.

Insuficiente capacidad local y transparencia

La escasez de personal calificado, en particular en las pequeñas ciudades y en los municipios rurales dificulta el uso de los recursos disponibles. Finalmente, los gobiernos locales necesitan realizar importantes esfuerzos para mejorar la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos locales.

El impacto de la crisis económica y financiera mundial

La crisis mundial iniciada en 2009 tuvo un impacto negativo sobre los ingresos locales debido a la caída de la actividad económica, en

particular en los sectores de exportación y de servicios. También disminuyó los montos de liquidez disponibles debido a la caída de las remesas de los inmigrantes desde los países desarrollados y de la ayuda pública al desarrollo.

Recomendaciones políticas (elaboradas por CGLU África)

En un taller organizado en mayo de 2010, los miembros de CGLU África propusieron seis recomendaciones para mejorar el financiamiento local y promover el diálogo entre las asociaciones de gobiernos locales y los Estados africanos:

Reforzar el papel de las autoridades locales en el gasto público para dar mayor credibilidad a la descentralización: en un plazo de diez a quince años los gobiernos locales en África deberán alcanzar una media de 25% del gasto público.

Para promover esta reivindicación se deberá reforzar la incidencia política sobre el Gobierno central, el Parlamento y las agencias de desarrollo.

Clarificar la repartición de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y mejorar la estimación del coste de las competencias descentralizadas. El papel y las competencias de los gobiernos locales deben estar claramente establecidas en las principales leyes nacionales y, en acuerdo con esto, debe armonizarse la legislación y los reglamentos en vigor, en particular para las políticas sectoriales.

Se debe realizar un cálculo de los costes de las responsabilidades descentralizadas para poder garantizar que los gobiernos locales reciban el financiamiento necesario para asumirlas. Se podría crear un fondo para financiar las competencias transferidas, administrado conjuntamente por el Ministerio a cargo de los gobiernos locales y la asociación nacional de gobiernos locales.



Reforzar los recursos y la autonomía financiera de las autoridades locales, en particular gracias a la fiscalidad sobre la propiedad y sobre las actividades económicas, asegurando un mejor reparto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y una mayor colaboración para implementar un impuesto sobre las actividades del sector informal. Se debe asociar a los gobiernos locales (allí donde aún no es el caso) a la administración de la recaudación fiscal y aplicar con más flexibilidad el principio de la "unidad de tesorería" o, incluso, abandonar esta práctica en los países de tradición francófona.

Pero las autoridades locales también deben comprometerse a movilizar los recursos locales ya que este es el único camino sostenible para reforzar la autonomía financiera de los gobiernos locales. Estos deben tomar la iniciativa y presentar propuestas al Gobierno Nacional para mejorar la capacidad de la gestión financiera local, para desarrollar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Definir reglas que faciliten la transferencia de los recursos del Estado a las autoridades locales. Las transferencias del Estado son muy importantes para los presupuestos locales; por ello, las reglas que definen su funcionamiento deben ser transparentes y predecibles. La parte de los recursos del Estado que debe destinarse anualmente a los gobiernos locales debe calcularse en base a una fórmula objetiva negociada entre las dos partes. Esta fórmula debe tomar en consideración la necesidad de promover el desarrollo económico local y garantizar asimismo cierta equidad y solidaridad entre gobiernos locales con diferentes situaciones y niveles económicos.

Con este fin, se debe fortalecer el diálogo y la colaboración entre el Estado y los gobiernos locales sobre el manejo de las transferencias y de los impuestos participados. Este diálogo puede seguir el modelo implementado en varios países (en particular en los países de la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste) a

través de Comités nacionales sobre finanzas locales que reúnen representantes de los Ministerios de finanzas, de los Ministerios a cargo de los gobiernos locales y de las asociaciones nacionales de autoridades locales. Los gobiernos locales deben ser consultados antes de la aprobación anual de la ley de presupuesto nacional y el tratamiento de esta ley debe ser transparente.

Facilitar el acceso al crédito y a los mercados financieros para las autoridades locales, flexibilizar el marco regulatorio, adaptar las herramientas financieras a las autoridades locales, diversificar las fuentes de crédito, promover la movilización de recursos privados para la inversión en servicios públicos y para favorecer la cooperación público-privada.

Para acceder al mercado financiero, las autoridades locales deben, a su vez, perfeccionar la gestión financiera, deben disponer de cuentas claras y transparentes. Deben mejorar la gobernanza local para dar más confianza a las instituciones financieras. Pero también es una responsabilidad del Estado fomentar instrumentos que faciliten el acceso al crédito a nivel local.

Un primer paso importante sería el desarrollo de instituciones financieras especializadas en el crédito a los gobiernos locales o en la intermediación financiera para facilitar el acceso a los mercados. Pero se necesita que el desempeño de estas instituciones sea evaluado adecuadamente. Las autoridades locales deben desarrollar la gestión del suelo y del mercado de tierras para reforzar el flujo de inversiones.

Los gobiernos locales en África deben analizar si están dadas las condiciones para reagrupar sus demandas frente a los mercados financieros, mediante una ayuda técnica adecuada organizada en un Fondo de desarrollo para las ciudades.

Fortalecer los recursos humanos de las autoridades locales africanas. Las asociaciones de gobiernos locales deben aprender unas de

otras para mejorar su capacidad de negociación con el Gobierno Nacional y su incidencia en las negociaciones presupuestarias a nivel parlamentario. Estos intercambios pueden contribuir a la modernización de los sistemas de financiamiento locales y, a largo plazo, pueden facilitar el acceso a los mercados financieros y promover la participación ciudadana en los procesos presupuestarios a nivel local. Una de las primeras tareas es

reforzar la capacidad de los gobiernos locales y de sus asociaciones, en los diferentes países, en el seguimiento y análisis de sus finanzas y de sus financiamientos.

CGLUA está estudiando la mejor manera de crear un fondo para promover el fortalecimiento de las capacidades a través del intercambio de personal y expertos entre los gobiernos locales africanos.

ASIA PACÍFICO

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, muchos países de la región Asia Pacífico han experimentado cambios significativos en la estructura y el papel de los gobiernos locales.

En julio de 2009, el Presidente de Paquistán pospuso las elecciones locales, siguiendo la proposición unánime de los gobernadores. Los gobiernos locales volvieron a depender de los gobiernos provinciales y los gobernadores decidieron nombrar “administradores” para reemplazar a los alcaldes y vice alcaldes electos. Se volvió al sistema de “magistrados”, lo que cuestiona la sobrevivencia futura de los gobiernos locales. Las asociaciones de gobiernos locales pakistaníes están haciendo campañas para “salvar a los gobiernos locales democráticos”.

En China, el gobierno se concentró durante el pasado reciente en la promoción del desarrollo económico con significativos éxitos. En base a esto, los dirigentes chinos parecen ahora dispuestos a reorientar los programas de descentralización hacia la mejora de los servicios públicos locales. Este cambio responde a las tentativas del gobierno de alcanzar una mayor equidad y reducir la pobreza en el marco del nuevo programa “construir una sociedad armoniosa”.

En Japón, el Gobierno ha lanzado en el 2003 una amplia reforma –“Trinity Reform”– para mejorar las condiciones del financiamiento local. El objetivo global de la reforma es reforzar la autonomía financiera de los gobiernos sub-nacionales: reducir la dependencia de las transferencias condicionadas del gobierno central, incrementar el acceso a recursos propios y mejorar la subvención de igualación o copar-

ticipación. Es aún muy pronto para saber si estos objetivos han sido alcanzados.

En Indonesia, recientes reformas legislativas prevén la descentralización del impuesto sobre la propiedad. Potencialmente esto puede incrementar los recursos propios de los gobiernos locales, pero también plantea importantes desafíos. Asimismo, el gobierno ha iniciado una revisión de las leyes de descentralización con vistas a mejorar el marco legal adoptado en 1999.

En el 2009, Camboya aprobó una Ley Orgánica de Descentralización y Desarrollo Democrático y está actualmente trabajando en su implementación para crear distritos y provincias como niveles intermedios entre el Gobierno central y los municipios. En Nepal, se está progresando en la elaboración de la nueva Constitución (que debe completarse en el 2011) donde se clarificarán los roles y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno local, se reforzará el rol de las autoridades locales electas y se dará mayor transparencia a las transferencias mediante la utilización de formulas,

Principales problemas y desafíos para el financiamiento de los gobiernos locales

Los principales problemas y desafíos a los que se enfrentan los sistemas de financiamiento de los gobiernos locales en los diferentes países, pueden ser abordados en función de su estructura y desempeño:

Estructura

La repartición del gasto y de los ingresos nacionales entre los diferentes niveles de gobierno

Blane D. Lewis

Escuela de Administración Pública de Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur

Bob Searle

Consultor, Australia

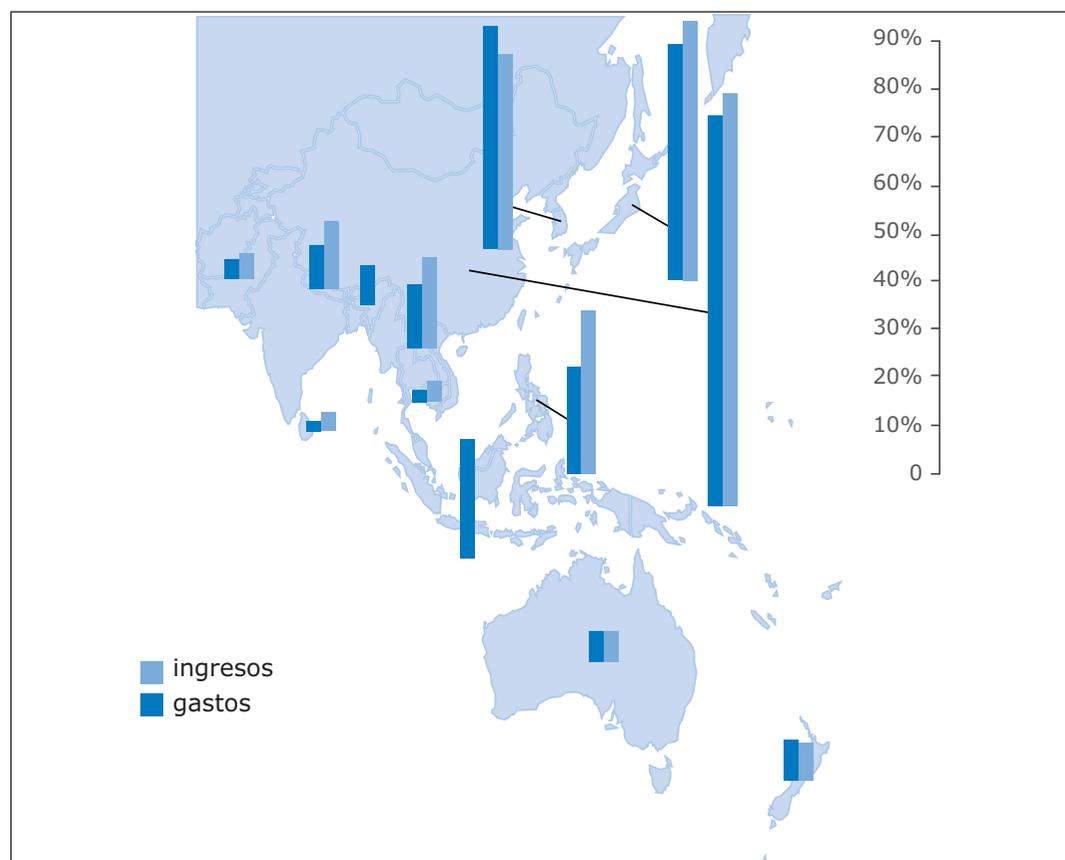
resume a menudo la estructura de las relaciones en el seno del Estado. El cuadro 1 presenta un estimado de los gastos e ingresos de los gobiernos sub-nacionales (total, nivel intermedio y nivel local) para varios países de la región Asia Pacífico. [Ver también figura 4]

Caben destacar dos aspectos. Primero, la importancia de la descentralización del gasto y de los ingresos es muy variable. La parte del gasto local sobre el gasto general del gobierno varía entre el 5% (Paquistán y Tailandia) y el 50% (China). Y la parte de los ingresos locales sobre los ingresos totales del Estado varía del 1% al 25%. En general, la descentralización es más pronunciada en Asia del Este, seguido por el Sudeste y el Sur de Asia, y finalmente las naciones del Pacífico. Mientras que India parece ser

una excepción a la regla en el Sur de Asia, aunque debe recordarse que el proceso de descentralización hacia el nivel local se concentra en un reducido número de grandes ciudades.

Segundo, en la mayoría de los países la descentralización del gasto es más importante que la descentralización de los ingresos. Esto implica entre otras cosas, que los gobiernos locales son ampliamente dependientes de las transferencias de otras esferas de gobierno para financiar la prestación de servicios. La situación puede ser particularmente extrema en algunos países de Asia del Sur donde el diseño y la implementación de las transferencias ejercen una gran presión para que se implementen los objetivos nacionales y la rendición de cuentas sea siempre hacia arriba.

Figura 4: Proporción de los ingresos y gastos locales sobre el presupuesto general del gobierno nacional en varios países de la región Asia Pacífico



Cuadro 1: Estimación de la parte de los gastos e ingresos de los gobiernos sub-nacionales sobre el presupuesto general del gobierno nacional en Asia Pacífico

País	Porcentaje del total del gasto del Gobierno (%)			Porcentaje del total de los ingresos del Gobierno (%)		
	Sub-Nacional	Intermedio	Local	Sub-Nacional	Intermedio	Local
India	66	33	33	33	30	3
Paquistán	33	28	5	7	6.5	0.5
Bangladesh	15	5	10	2	1	1
Nepal	10	n.a.	8	4	n.a.	4
China	70	20	50	40	15	25
Japón	60	20	40	40	20	20
Corea	45	15	30	25	10	15
Indonesia	35	7	28	8	5.5	2.5
Filipinas	25	11	14	10	2.5	7.5
Vietnam	45	30	15	35	25	10
Tailandia	10	5	5	2	1	1
Australia	36	30	6	20	17	3
Nueva Zelanda	9	n.a.	9	8	n.a.	8

Fuente: GOLD II, Capítulo Asia Pacífico.

Desempeño

Se puede usar una amplia variedad de criterios para medir el desempeño de cualquier sistema intergubernamental (ver cuadro 2). El enfoque en este capítulo se centra en examinar:

- Si los gobiernos locales tienen acceso a un nivel adecuado de recursos,
- Si disponen de cierta autonomía para el manejo de estos recursos,

- Si se utilizan incentivos y sanciones para promover la eficiencia de los gobiernos locales,
- La capacidad de gestión de los gobiernos locales, y
- La calidad de la prestación de los servicios públicos.

El análisis indica, en general, que los gobiernos locales se enfrentan a desafíos importantes. El siguiente cuadro sintetiza los resultados.

Cuadro 2: Desempeño de los sistemas de gobiernos locales

Pais	Adecuación del nivel de ingresos	Autonomía en el manejo de los recursos	Incentivos para mejorar el desempeño	Capacidad de gestión	Calidad de los servicios públicos
India	Los grandes centros urbanos disponen de una razonable masa de recursos. Las pequeñas ciudades y los municipios rurales tienen muchas restricciones de recursos	Muy poca discreción para el manejo de sus recursos. El Estado controla los impuestos locales y el gasto	El Estado utiliza muchos incentivos pero se focalizan en conductas pasadas y no en el futuro.	Débil administración fiscal y del gasto	Débil prestación de servicios
Paquistán	La mayoría de los GL tienen fuertes limitaciones de recursos	Limitada discreción sobre impuestos y gastos. Los gobiernos provinciales ejercen un control total.	No aplican incentivos	La administración fiscal es adecuada a nivel de los municipios. También el gasto está correctamente administrado, pero por empleados del gobierno central.	Débil prestación de servicios
Bangladesh	Fuertes limitaciones de recursos.	Limitada discreción. Los GL son esencialmente unidades desconcentradas del Gobierno Central	Se utilizan algunos incentivos para favorecer los ingresos "locales".	Administración fiscal desconcentrada débil y corrupta. La gestión de los servicios está en manos del GC en su mayoría.	Débil prestación de servicios. Se focalizan en funciones policiales y de control del orden.
Nepal	Fuertes limitaciones de recursos.	Limitada discreción.	No tienen experiencia con incentivos	Débil capacidad de administración fiscal y del gasto	Débil prestación de servicios.
China	Las limitaciones son más problemáticas para los niveles inferiores de GL	Formalmente limitada discreción fiscal, pero importante actividad extra presupuestaria	Los incentivos se centraron en promover el desarrollo económico	Buena capacidad de administración fiscal y de manejo del gasto, pero con muchas variaciones	Muy variable según las regiones, pero generalmente bajo en las zonas rurales
Japón	Recursos corrientes y de capital adecuados	Autoridad sobre las tasas, pero limitada sobre la definición de las bases imponibles. El gasto está muy controlado por el GC a través de delegación de tareas y responsabilidades	El GC usa incentivos a través de las subvenciones incondicionales para fomentar aumento de ingresos propios. También incentivos en algunas subvenciones condicionadas	Alta calidad de la administración y de la gestión del gasto, con limitada asignación de responsabilidades.	Muy buena calidad de servicios
Corea	Recursos corrientes y de capital adecuados.	Moderada autoridad sobre las tasas y sobre la definición de las bases imponibles. También tienen control sobre el gasto, pero los salarios y beneficios sociales ejercen fuerte presión	Limitada experiencia con incentivos de desempeño	Buena calidad de la administración, pero utilizan poco su poder sobre las tasas. Buen gestión del gasto.	Muy buena calidad de servicios.

Cuadro 2: Desempeño de los sistemas de gobiernos locales

Pais	Adecuación del nivel de ingresos	Autonomía en el manejo de los recursos	Incentivos para mejorar el desempeño	Capacidad de gestión	Calidad de los servicios públicos
Indonesia	Recursos adecuados para la mayoría de GL, solo un número limitado de GL tiene insuficientes fondos.	GL definen las tasas dentro de los límites fijados por el GC. Tienen amplia libertad sobre el gasto.	Poca y ad-hoc experiencia con incentivos. Se han discontinuado las medidas para favorecer esfuerzos en la recaudación local.	La administración fiscal y del gasto es ineficiente. Se han acumulado importantes reservas de efectivo.	Débil prestación de servicios.
Filipinas	Insuficientes para una mayoría, en particular para las pequeñas ciudades y municipios rurales.	Pueden definir algunas tasas, pero solo pueden cambiarlas cada tres años. El GC controla el gasto. Importancia de competencias transferidas sin recursos (Unfunded mandates)	Uso explícito de incentivos en el uso de transferencias, en caso de no reembolso de créditos, el GC interviene las transferencias.	La administración fiscal es ineficaz y la gestión del gasto débil.	Débil prestación de servicios.
Vietnam	Insuficiencia de recursos espacialmente para el desarrollo y mantenimiento de infraestructuras	Muy limitado poder fiscal. Discreción moderada para el manejo de los servicios	No tienen experiencia con incentivos	La administración fiscal está centralizada. La gestión del gasto es correcta	Se necesitan importantes mejoras. Poca incidencia de la ciudadanía en la mayoría de las provincias
Tailandia	Diponen de suficientes recursos dado que no tiene responsabilidades muy claras.	Discreción fiscal limitada a impuestos y tasas menores. El gasto es controlado por el GC.	No tienen experiencia con incentivos	Esfuerzos para mejorar la administración fiscal y el gasto, se adoptan sistemas computarizados y se recurre a la contratación externa.	En general débil prestación de servicios pero se mejora la responsabilidad.
Australia	Suficientes recursos en relación a sus responsabilidades	Alta discreción, pero algunos Estados interfieren sobre las tasas y las bases imponibles	Poca experiencia con incentivos a través de las transferencias	Alta capacidad para manejar la recaudación y la implementación del presupuesto.	Los servicios son en general de buena calidad
Nueva Zelanda	Suficientes recursos en relación a sus responsabilidades	Alta discreción	Poca experiencia con incentivos a través de las transferencias	Alta capacidad para manejar la recaudación y la implementación del presupuesto.	Los servicios son en general de buena calidad

Nota: GC = Gobierno Central; GL = Gobierno local.

Conclusiones

El estudio muestra la gran heterogeneidad que existe entre los sistemas de financiamiento local en la región Asia Pacífico. Esta diversidad no permite hacer recomendaciones generales sobre la descentralización del financiamiento local en la región. A pesar de estas dificultades, el capítulo plantea tres conclusiones que sería importante sean consideradas por las autoridades para profundizar las agendas de descentralización. Estas son:

- Seguir adelante con la descentralización
- desarrollar las capacidades locales
- reforzar la transparencia y la participación de la ciudadanía

La descentralización del financiamiento local debe ser vista como un conjunto de procedimientos diseñados para sostener el gobierno con el fin de mejorar la participación de las comunidades y la prestación de servicios públicos. Algunos objetivos teóricos de la descentralización pueden ser vistos como metas ideales que difícilmente puedan ser alcanzadas completamente y que solo pueden realizarse parcialmente a lo largo de los años. En muchos países de la región hay un cierto descontento con los resultados alcanzados hasta la fecha a través de los programas de descentralización. Las autoridades deben evitar la tentación de revertir el proceso. Los países deben adoptar una visión a largo plazo y seguir adelante con la descentralización del financiamiento local.

La preocupación sobre el nivel de las capacidades de los gobiernos locales en muchos de los países de la región Asia Pacífico fue abordada a lo largo del estudio. La falta de capacidades no debe ser un justificativo para limitar la modalidad o el nivel de descentralización fiscal. Por el contrario, las limitaciones deben ser manejadas estratégicamente para diseñar e implementar reformas. Las políticas de des-

centralización deben ser planificadas y ejecutadas en forma gradual, partiendo del nivel de capacidad administrativa existente. Más importante aún es que los programas de descentralización deben ser utilizados como un mecanismo potencial para construir la capacidad necesaria.

El tema final de la conclusión es la transparencia y la rendición de cuentas. El análisis de las finanzas locales en el estudio demostró que en aquellos países donde se ha mejorado la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño e implementación de los programas de descentralización, se han focalizado en la rendición de cuentas hacia los niveles superiores de gobierno (control vertical). La transparencia y rendición de cuentas hacia la población es aún débil. Es muy difícil que los programas de descentralización puedan mejorar los servicios públicos locales sin una mayor participación de la ciudadanía.

Parte de este problema puede ser técnico en el sentido que no existe una relación muy directa entre la prestación de los servicios y el pago de las tasas e impuestos, y esto sin dudas afecta a la transparencia. Pero el principal problema no es estrictamente fiscal y se relaciona con el contexto político en el que se desenvuelven los gobiernos locales. Los principales desafíos a los que se enfrentan los procesos de descentralización en la actualidad son probablemente el desarrollo de mecanismos de participación a través de los cuales se pueda estimular una demanda ciudadana exigente sobre la calidad de los servicios y sobre el uso eficiente de los recursos.

ASIA PACIFICO – Recomendaciones políticas regionales

En el debate desarrollado en el taller realizado en Batam (Indonesia), el 25 y 26 de junio de 2010, los miembros de CGLU ASPAC acordaron los siguientes puntos:

- Reforzar la autonomía de los gobiernos locales concediéndoles mayores poderes para decidir sobre los impuestos locales, tanto sobre las bases imponibles como sobre los cánones, así como sobre el nivel de las tasas por servicios;
- Clarificar la repartición de recursos y responsabilidades en la prestación de servicios entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de:
 - a. reducir los desequilibrios verticales;
 - b. mejorar la relación entre recursos propios y responsabilidad de gastos;
 - c. garantizar que todos los niveles de gobierno compartan los ingresos por la explotación de los recursos naturales, y
 - d. evitar que el impacto de los ciclos económicos recaiga principalmente sobre un solo nivel de gobierno.
- Atribuir a los gobiernos locales una parte creciente y definida de los ingresos públicos nacionales a través de subvenciones y transferencias, reduciendo su número y limitando su condicionalidad;
- Gestionar las subvenciones de los gobiernos locales a través de una institución independiente del gobierno central, compuesta de forma concertada y que opere de manera transparente asignando los recursos de manera directa a las cuentas de los beneficiarios;
- Promover la utilización de los principios de coparticipación o de igualación fiscal en la gestión de las subvenciones a los gobiernos locales;
- Facilitar el acceso al crédito para los gobiernos locales, en condiciones aceptables tanto para los gobiernos locales como para los gobiernos nacionales;
- Crear, allí donde no existen, instituciones de financiamiento para los gobiernos locales para facilitar el acceso a créditos a tasas inferiores a las del mercado;
- Garantizar el financiamiento de toda las transferencias de competencias o eliminar aquellas no financiadas, en el futuro debe prohibirse la transferencia de competencias sin el financiamiento respectivo (*unfunded mandates*);

- Asegurar que toda "función sea acompañada de su financiamiento" en cualquier futura asignación de competencias entre las diferentes esferas de gobierno;
- Definir mecanismos consultivos para mejorar la coordinación entre las diferentes esferas de gobierno en la planificación del desarrollo y la renovación de las infraestructuras, así como en los procesos presupuestarios; incrementar la participación de los gobiernos locales en la definición de las políticas nacionales de prestación de servicios;
- Revisar y enmendar las políticas y procedimientos de las diferentes esferas de gobierno para eliminar las restricciones innecesarias a la autonomía fiscal de los gobiernos locales;
- Introducir, allí donde no existe aún, sistemas contables y financieros estandarizados para los gobiernos locales, desarrollar procedimientos claros y capacitar a los responsables y a las autoridades locales en la implementación de estos sistemas;
- Modificar, donde sea necesario, las Constituciones nacionales para reconocer el papel de los gobiernos locales, verificar la coherencia de la legislación sectorial con las necesidades legales de los gobiernos locales, garantizando que la gestión de los ingresos por parte de los gobiernos locales quede inscrita en la ley;
- Reconocer, por parte de los diferentes niveles de gobierno, a las asociaciones de gobiernos locales como las instancias representativas del nivel local en el diálogo intergubernamental sobre las políticas y los acuerdos sobre financiamiento local.

Por su parte los gobiernos locales trabajarán con los otros niveles de gobierno para alcanzar estos objetivos, revisarán sus propias políticas, la legislación, las regulaciones, procedimientos y prácticas para mejorar y hacer más eficientes los servicios prestados a la ciudadanía.

Los gobiernos locales realizarán esfuerzos para mejorar la transparencia y promover la participación ciudadana, en particular en la planificación y en las decisiones sobre los presupuestos locales. Asimismo promoverán campañas para favorecer el pago de impuestos y tasas.

EURASIA

Resumen Ejecutivo

Durante los últimos veinte años, el mayor desafío de los gobiernos locales en los ocho países estudiados (Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Rusia, Moldavia y Ucrania) ha sido adaptarse a su nuevo papel. Sus dimensiones y recursos se han reducido, pero sin embargo tuvieron que trabajar para preservar la calidad de servicios sociales como durante el régimen soviético.

Los gobiernos locales de la región se confrontaron asimismo a un incremento espectacular de la migración, tanto nacional como internacional. Las infraestructuras existentes debieron adaptarse a la evolución de la

demanda de servicios como consecuencia del aumento o disminución de la población. Pero tuvieron que seguir manteniendo las infraestructuras (escuelas, hospitales, etc.) incluso en las localidades donde la población disminuía ya que las instituciones públicas son las principales fuentes de empleo y era necesario controlar las tensiones sociales.

Las administraciones locales de los países euroasiáticos siguieron diferentes modelos. (ver cuadro 3). En ciertos países las administraciones locales son servicios desconcentrados del gobierno central, como en Kazajstán, o están sometidos a relaciones jerárquicas y centralizadas, como en Bielo-

Natalia

Golovanova

Centro de Políticas Fiscales (Moscú), Rusia

Galina

Kurlyanskaya

Centro de Políticas Fiscales (Moscú), Rusia

Cuadro 3: Situación legal de la administración local

País	Nivel regional (oblast)	Nivel intermedio (raion)	Nivel local
Armenia	D		GLA
Bielorrusia	GL/GLA	GL/GLA	GL/GLA
Georgia	D	GLA +	
República autónoma (GLA)			
Kazajstán	GL	GL	GL (sin control sobre el presupuesto)
Kirguistán	D	GL/GLA	GLA
Moldavia	GLA (incluye una república autónoma)		GLA
Rusia	Sujetos de la Federación	GLA	GLA
Ucrania	GL/GLA	GL/GLA	GLA

D – unidades desconcentradas del gobierno central

GL – gobiernos locales integrados en las estructuras del Estado

GLA – gobiernos locales autónomos

GL/GLA – El ejecutivo local es designado y forma parte de la estructura jerárquica del Estado pero el consejo local (órgano representativo) es electo y es considerado gobierno local autónomo.

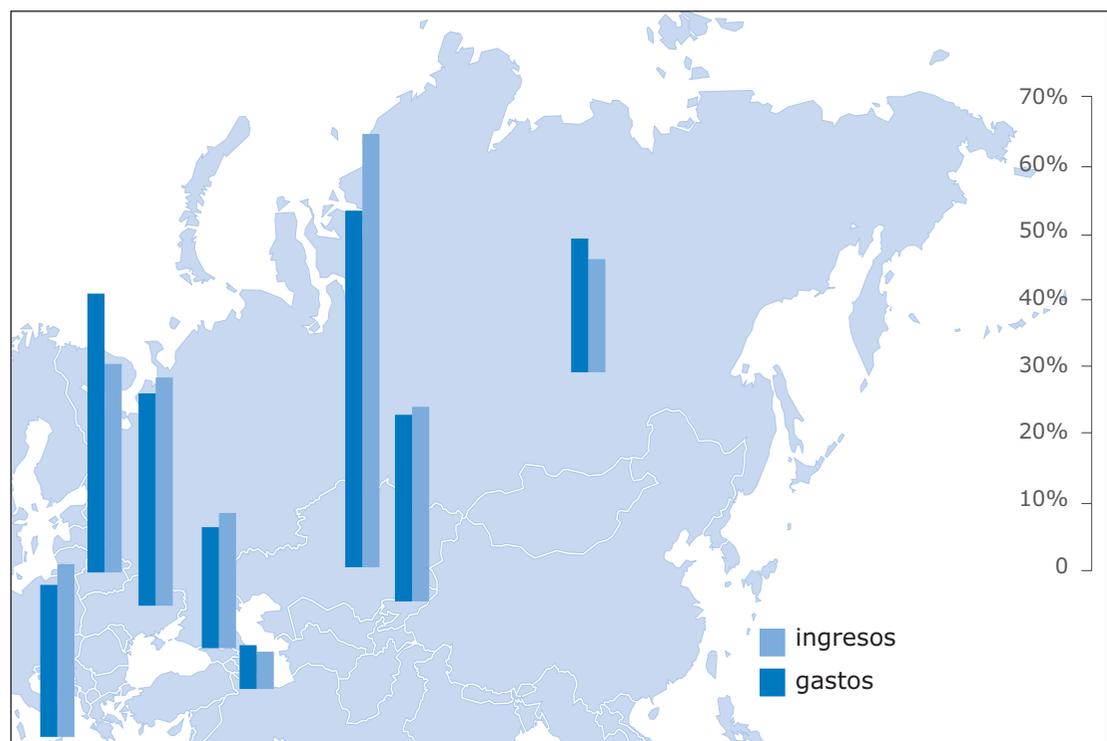
rusia. En otros países, existen sistemas de gobiernos locales autónomos con dos niveles, como en Rusia y Moldavia. Entre esos dos modelos, hay Estados donde los gobiernos locales tienen cierto nivel de autonomía (Armenia, Georgia) o las autoridades locales electas coexisten con representantes del Estado en estructuras mixtas (en Ucrania en el nivel de los *oblast* y de los *raion*, y en Kirguistán en el nivel el *raion*). Todos los países estudiados han adoptado leyes sobre los gobiernos locales (con excepción de Kazajistán que oficialmente aún no dispone de autoridades locales).

La descentralización avanza en Armenia y en Ucrania. Ereván se convirtió en un municipio, y se está considerando la posibilidad de ampliar la lista de impuestos locales en Armenia; en Ucrania se aprobó de principio la reforma de los gobiernos Locales y se está desarrollando una nueva legislación sobre la autonomía local.

Pero en otros países se constatan tendencias hacia la recentralización: reducción de los impuestos locales en Rusia, Kirguistán y Georgia, designación de los ejecutivos de los gobiernos locales por el gobierno central en Kirguistán, reorganización de los gobiernos locales en Georgia, limitaciones a la autonomía local en el nuevo código presupuestario en Rusia.

La reciente crisis financiera ha revelado las debilidades de los sistemas de financiamiento local. En Moldavia las transferencias a los gobiernos locales fueron recortadas en un 20% debido a la crisis, en Ucrania los presupuestos locales perdieron alrededor del 4% de sus ingresos; en Rusia las subvenciones para inversiones locales y regionales fueron reducidas en 2009; varias ciudades industriales (por ejemplo: Yaroslavl, Orel, Kursk) han visto caer sus ingresos debido a la reducción del impuesto sobre las rentas de las personas como resultado del desempleo.

Figura 5: Proporción de los ingresos y gastos locales sobre el presupuesto general del gobierno nacional en varios países de Eurasia



Principales problemas y desafíos para el financiamiento de los gobiernos locales

Al inicio de los años 90, todos los países de la región Eurasia compartían el mismo marco institucional. A partir de entonces, cada uno de los ocho países estudiados ha evolucionado diferentemente y construido su propio modelo de gobernanza y de financiamiento local. Actualmente, difieren en el número de niveles de la administración local, en la manera en que se transfieren los poderes a las autoridades ejecutivas y representativas, en la asignación de fuentes de ingreso y gastos, así como en sus sistemas de transferencias.

Los principales aspectos del financiamiento local analizados son:

Aunque en todos los países, la legislación distribuye las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, falta claridad en la asignación de responsabilidades. Muchas veces las mismas tareas son compartidas entre diferentes niveles (por ej. Moldavia) y algunas responsabilidades están asignadas siguiendo los antiguos modelos institucionales (según la propiedad de las infraestructuras públicas, por ej. Bielorrusia). A veces la responsabilidad de facto difiere de lo que está establecido en la legislación, e incluso puede ser que los gobiernos locales financien actividades que no están bajo su autoridad (por ejemplo: Georgia).

Transferencia de competencias sin recursos (unfunded mandates) han disminuido. En muchos países de la región la legislación prohíbe la transferencia de competencias sin recursos, pero los niveles superiores de gobierno suelen adoptar decisiones que implican cargas financieras sobre el nivel local lo que reduce la autonomía local en el manejo de los presupuestos.

Fuerte control central y regional sobre los gobiernos locales. En algunos países (por ejemplo: Kazajstán, Bielorrusia, Kirguistán, Moldavia)

las leyes del gobierno central definen el número de empleados locales o imponen límites a ciertos gastos del gobierno local (ej. Rusia). En Rusia, por decreto presidencial, los gobiernos regionales deben evaluar el desempeño de los gobiernos intermedios (*raions*) y locales.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales. Los impuestos sobre propiedad representan solo una pequeña parte de los ingresos, salvo en Armenia donde el impuesto sobre bienes inmuebles es el único gravamen local. Todos los países estudiados tienen una lista cerrada de impuestos locales, lo que limita la autonomía de los ayuntamientos para proponer nuevos impuestos. Algunos países (Bielorrusia, Kazajstán) fijan anualmente las tasas de los impuestos compartidos en la ley del presupuesto. En algunos países, ciertos niveles de gobiernos locales carecen de impuestos propios (por ejemplo, los raions en Rusia). En numerosas situaciones, los gobiernos centrales (o federales) limitan los montos de los impuestos reduciendo los presupuestos locales (por ejemplo: Georgia, Rusia).

No se acostumbra delegar responsabilidades para la percepción fiscal. Solo los gobiernos locales de Moldavia, Armenia y Kirguistán tienen potestad para coleccionar impuestos. La experiencia de Armenia muestra que cuando la colecta se hace a nivel local se aumenta el esfuerzo fiscal y los montos colectados. A la inversa cuando se centraliza la percepción fiscal (por ejemplo el impuesto sobre las ventas en Kirguistán) se reduce el monto de los ingresos percibidos.

Importantes mejoras en el diseño de las transferencias de coparticipación o de igualación en los últimos años. La mayoría de los países adoptaron leyes con nuevos mecanismos para la distribución de recursos a través de subvenciones de igualación o de coparticipación. Sin embargo los expertos señalan que las transferencias negativas (reembolso o reducción de las transferencias en caso de saldos presupuestarios positivos aplica-

das en Bielorrusia, Kazajstán, Moldavia y Ucrania) desincentivan el desarrollo de la fiscalidad local.

Falta de transparencia en las reglas de asignación de las transferencias condicionadas en la mayoría de los países. En el mejor de los casos, las transferencias para inversión se asignan utilizando criterios competitivos, pero sin que la ley prevea procedimientos claros. En el peor de los casos, su atribución es el resultado de la incidencia política individual de cada municipio. En todos los países las transferencias condicionadas permiten un control estricto del gasto público.

Limitado acceso al financiamiento. En algunos países, la capacidad de endeudamiento está limitada a un porcentaje de los ingresos anuales de los gobiernos locales. En otros países, está limitada a un porcentaje del gasto local. En la mayoría de los países (Rusia, Kazajstán, etc.) los gastos de capital de los gobiernos locales están cofinanciados por niveles superiores de gobierno.

Conclusiones

Las principales conclusiones para los países de la región Eurasia son:

Clarificar la organización y el estatus de los gobiernos locales. Los órganos ejecutivos deberían ser responsables ante las instancias representativas locales y, en consecuencia, delante de la ciudadanía. Las autoridades locales no deberían estar subordinadas a los niveles superiores de gobierno.

Clarificar la distribución de competencias. En algunos de los países se debe clarificar la repartición de las competencias ya que en muchos casos las mismas responsabilidades han sido atribuidas a diferentes niveles, creando un solapamiento de poderes. Asimismo es necesario precisar las competencias de los gobiernos locales y de los servicios desconcentrados del Estado a nivel local.

Suprimir las transferencias de competencias sin los recursos correspondientes. Las competencias

delegadas deben ser financiadas con transferencias condicionadas; toda reasignación de responsabilidades debe ser acompañada de una reasignación de recursos.

Se debe incrementar la autonomía en la gestión del gasto local. Las autoridades locales deberían ser libres para gestionar su personal, así como los recursos que les son atribuidos para asegurar sus competencias. Los niveles superiores de gobierno no deberían poder anular las decisiones de los gobiernos locales. Los conflictos entre las autoridades centrales y locales sobre actos normativos deberían ser sometidos al arbitraje de los tribunales.

También se debería ampliar la autonomía en la gestión de los ingresos locales. Para reforzar la autonomía local, se deben ampliar la lista de impuestos locales (en particular en Rusia, Kirguistán y Georgia) o que las tasas de los impuestos compartidos que actualmente se definen anualmente en las leyes de presupuesto, sean definidas por períodos más largos de tiempo (Kazajstán, Kirguistán y Bielorrusia). Se debería reemplazar los impuestos sobre las propiedades sin edificar y sobre los bienes por un único impuesto sobre bienes inmuebles. El impuesto sobre la renta de las personas físicas es una buena fuente de ingresos locales si se aplican tasas planas y si son pagados en el lugar de residencia (y no de trabajo). El impuesto sobre pequeñas actividades económicas podría ser también un buen instrumento si los gobiernos locales pudiesen establecer la base y las tasas de imposición.

La administración de la percepción fiscal de los impuestos locales debe ser transferida al nivel local. La experiencia de Armenia y Kirguistán demuestra que la delegación de la administración de los impuestos al nivel local permite aumentar el civismo y la recaudación.

Eliminar los "incentivos negativos" de las fórmulas de distribución de las transferencias y garantizar mayor transparencia en la atribución de las subvenciones. Se deberían incluir incentivos

para favorecer el desarrollo de la fiscalidad local en las fórmulas de atribución de las subvenciones. También se deben establecer métodos transparentes para la atribución de las transferencias condicionadas.

Se debe autorizar el acceso a los mercados financieros para los gobiernos locales. Las restricciones en el acceso al financiamiento obstaculizan la capacidad de los gobiernos locales para financiar la inversión. Se debe flexibilizar el marco legal para facilitar el acceso a un endeudamiento responsable por parte de los gobiernos locales.

Desarrollar la cooperación entre municipios para mejorar la prestación de servicios. La cooperación intermunicipal es un instrumento efectivo para reducir los costos de los servicios municipales gracias al desarrollo de economías de escala y preservar el control de los servicios por parte de los gobiernos locales. Este enfoque puede ser utilizado en diferentes países, especialmente allí donde los gobiernos locales autónomos solo existen a nivel de pequeños asentamientos y les resulta difícil aisladamente reducir los costes.

Las principales conclusiones para cada uno de los países euroasiáticos son:

De todos los países estudiados, Kazajstán es el único que oficialmente no dispone aún de gobiernos locales autónomos. La creación de estos es un desafío, pero que no figura aún en la agenda política nacional.

Bielorrusia es un ejemplo donde los gobiernos locales existen formalmente, pero con poderes muy limitados. La República debería desarrollar sus autoridades locales. Considerando el contexto político, Bielorrusia podría beneficiarse de la experiencia de Kazajstán donde los gobiernos locales, aunque se encuentren subordinados al gobierno nacional, disponen de competencias y recursos que les han sido asignados.

Armenia debe definir leyes claras para financiar las competencias delegadas. Se debería además

promover el acceso de los gobiernos locales al mercado financiero que, aunque permitido por la ley, en la práctica aún no ha sido implementado.

Moldavia necesita dar mayor transparencia a las relaciones financieras entre el nivel intermedio, el *raion*, y el nivel local y definir una fórmula para las transferencias. El nivel local debe disponer de mayor autonomía en el manejo de sus ingresos y gastos para poder mejorar los servicios locales.

En Ucrania, hay una agenda de reformas definida. El primer desafío es llevar adelante estas reformas cuyo objetivo son reforzar el papel de los gobiernos locales. Entre las medidas previstas, figuran: aumentar la autonomía de los gobiernos locales, clarificar las atribuciones de competencias, introducir a nivel local el impuesto sobre la propiedad (con un avalúo al valor del mercado) y mejorar la fórmula utilizada para las transferencias.

En Rusia, se debe dotar al *raion* de impuestos propios e introducir el impuesto sobre la propiedad. Es necesario mejorar la administración y la percepción local de los impuestos. Se deben eliminar las exoneraciones fiscales de impuestos locales establecidas en la legislación federal.

Es difícil prever cual puede ser la evolución de los gobiernos locales en Kirguistán, dada la inestabilidad política del gobierno central es muy difícil que se interese en el fortalecimiento del nivel local. Los problemas políticos internos en Georgia constituyen también un ambiente poco propicio para desarrollar los gobiernos locales.

A pesar de que los gobiernos locales en Eurasia no tiene los mismos poderes que sus homólogos de Europa y Norteamérica, se han hecho importantes avances en el camino de la descentralización desde los años 90. Esperamos que la reciente tendencia a la recentralización que se observa en los países Eurasiáticos sea un fenómeno temporario y que se siga progresando en el futuro.

CGLU Eurasia - Recomendaciones políticas regionales

Propuestas por los participantes de CGLU Eurasia que participaron en el taller regional realizado en Moscú, febrero 2010

- *Clarificar la organización y el estatus de los gobiernos locales:* los ejecutivos de los gobiernos locales deben ser responsables ante los consejos electos y ante la ciudadanía.
- *Definir con más precisión la atribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.*
- *Eliminar la transferencia de competencias sin recursos (unfunded mandates),* no solo sobre el papel, sino en la práctica diaria, las responsabilidades delegadas deben ser financiadas adecuadamente.
- *Incrementar la autonomía financiera de los gobiernos locales en el manejo de sus presupuestos:* la autonomía en el manejo del gasto debe acompañarse de la autonomía en el manejo de los ingresos los que deben estar dotados de recursos suficientes.
- *Reforzar las competencias de los gobiernos locales más próximos a la ciudadanía,* dotándolos de adecuados recursos.
- *Garantizar la transparencia en el manejo de las transferencias* y no incluir en las fórmulas incentivos negativos.
- *Transferir la administración y la recaudación de los impuestos locales al nivel local.*
- *Desarrollar la cooperación intermunicipal:* los gobiernos locales deben colaborar para mejorar la prestación de los servicios.
- *Autorizar los préstamos entre municipios a corto plazo* como una buena herramienta para favorecer la asistencia mutua.
- *Evaluar la calidad de los servicios locales y su financiamiento* a través de instituciones externas independientes.
- *Facilitar el acceso a los mercados financieros para los gobiernos locales.*

EUROPA

Resumen Ejecutivo

Desde hace varias décadas, el continente europeo ha conocido un proceso continuo de descentralización hacia los niveles regionales y locales, como lo atesta la Carta Europea sobre la Autonomía Local de 1985, en vigor desde 1989, ratificada por todos los Estados de la Unión europea y la mayoría de los miembros del Consejo de Europa. Hay una rica diversidad de modalidades de financiamiento de los gobiernos locales. Algunos son Estados unitarios, otros Estados federales (Alemania, Austria, Bélgica y Suiza) o cuasi federales (España e Italia). Las autoridades regionales de estos dos últimos grupos de países cuentan con amplia autonomía a nivel financiero y con poderes ejecutivos y legislativos. El Reino Unido tiene una estructura particular que puede ser descrita como descentralización asimétrica, ya que combina relaciones cuasi-federales con Escocia, Gales y el Norte de Irlanda, con una estructura unitaria en Inglaterra.

A pesar de su larga trayectoria, el financiamiento de los gobiernos locales en Europa no es inmutable. Los gobiernos locales se han visto afectados por la crisis de 2009 y la recesión posterior. Desde entonces, varios países de la Unión Europea han anunciado planes de restricción presupuestaria para reequilibrar las finanzas públicas. Esto afecta a los gobiernos locales y regionales generando una aumentación de la presión fiscal y una restricción del gasto, una reducción de los ingresos locales y de las transferencias del Estado. Muchos países están aplicando diferentes reformas que contemplan una reestructuración de la organización territorial, como por ejemplo en Grecia, Islandia, Letonia y Luxemburgo; o cuestiona el rol de los niveles intermedios o regionales de gobierno, como en Francia, Lituania,

Noruega, Polonia y Suecia. Además, los gobiernos locales deben responder a nuevas demandas ciudadanas que pesan sobre los presupuestos locales, en particular sobre las políticas de protección social como consecuencia de la crisis y de los nuevos residentes que necesitan del apoyo de los gobiernos locales.

Principales problemas y desafíos para el financiamiento de los gobiernos locales

- *La atribución de competencias a los gobiernos locales presenta una gran diversidad*

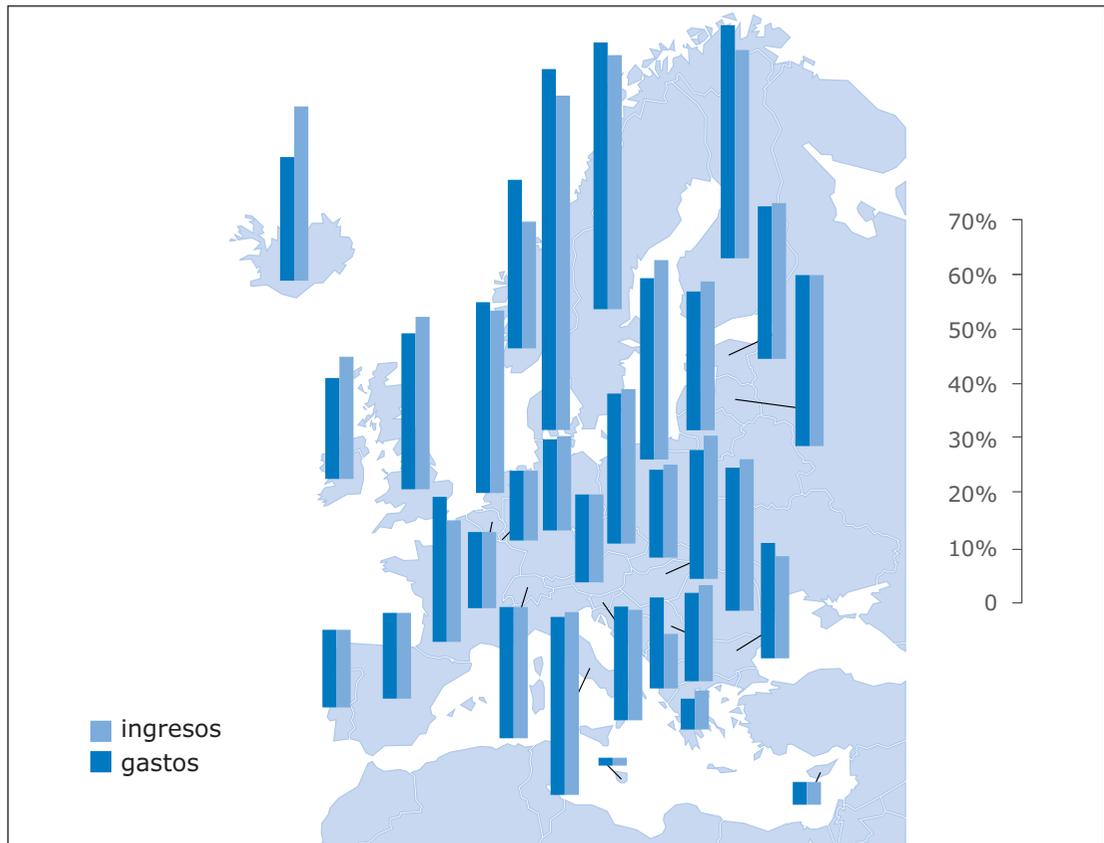
Las diferencias en el tamaño de los gobiernos locales en los países europeos reflejan también las disparidades en la atribución de competencias entre niveles de gobierno. La parte del gasto local sobre el PIB y sobre el gasto general del gobierno es alta en los países nórdicos. [Ver figura 6]

En general, la atribución de responsabilidades y funciones a las autoridades locales sigue el principio de la "cláusula general de competencias" (recogida en la Carta Europea de la Autonomía Local), según la cual los gobiernos locales se concentran en los gastos que por naturaleza son locales y cuyos beneficios pueden ser asumidos directamente por los residentes. En la mayoría de los países, los gobiernos locales son responsables de la educación primaria y, en algunos nuevos Estados miembros de la Unión Europea como Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, República Eslovaca, la educación representa por lo menos un tercio del presupuesto local. Otras responsabilidades asumidas por los gobiernos locales incluyen planificación y servicios urba-

Luiz de Mello
Departamento
Económico, OCDE⁵

5. *Las opiniones y análisis presentados en el presente capítulo son del autor y no reflejan necesariamente la posición de la OCDE o de los países miembros.*

Figura 6: Proporción de los ingresos y gastos locales sobre el presupuesto general del gobierno nacional en Europa



nos, recogida y tratamiento de basura, distribución de agua potable y tratamiento de aguas residuales, pago y prestación de servicios sociales, incluyendo la atención a la infancia y apoyo a la tercera edad y a los discapacitados. Dado que los servicios prestados por los gobiernos locales suelen requerir muchos empleados, los salarios constituyen una parte importante del gasto local en la mayoría de los países.

- *Los gobiernos locales deben asumir las demandas y contener al mismo tiempo el coste de los servicios*

En muchos países las jurisdicciones locales son relativamente pequeñas, por lo que les resulta difícil a los gobiernos locales realizar economías de escala para reducir el coste de los servicios. Este

problema se está resolviendo en algunos casos a través de la fusión de gobiernos locales (como en Bélgica, Finlandia, Noruega y Países Bajos), o la prestación conjunta de servicios entre gobiernos locales vecinos (como en Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y Polonia), a menudo bajo la forma de mancomunidades y, en algunos casos extremos, mediante la recentralización del financiamiento y la provisión del servicio (Noruega).

Los presupuestos locales también se ven afectados por la transferencia de costes entre diferentes niveles de gobierno y sobre todo por la transferencia por parte de niveles superiores de la administración nacional de competencias sin los recursos correspondientes (*unfunded mandates*). Algo similar ocurre cuando un servicio se presta localmente y las normas y estándares se definen en

otro nivel de gobierno. Una excelente práctica en esta área es prohibir la transferencia de competencias sin recursos entre diferentes niveles de la administración, como en Dinamarca, por ejemplo.

- *El rápido envejecimiento de la población está transformando la demanda de bienes y servicios provistos por el gobierno local, situación que se agravará en el futuro.*

En los países europeos estudiados, el porcentaje de individuos con más de 65 años se acerca al 16% de promedio del total de población, uno de los porcentajes más altos del mundo. Las Naciones Unidas calculan que el porcentaje de población mayor en situación de dependencia se duplicará en Europa entre 2010 y 2050. Como consecuencia, la demanda por servicios de salud y de cuidado de personas mayores se incrementará y su coste ejercerá una creciente presión sobre los presupuestos locales. Esta tendencia demográfica se verifica en particular en el Sur de Europa, donde las tasas de nacimiento son inferiores a los niveles de reemplazo de la población y la tasa de crecimiento de la población (si se excluye la inmigración) son actualmente negativas.

La inmigración y la integración de los residentes de largo plazo están creando nuevas demandas en los presupuestos locales, especialmente en aquellos países donde las autoridades locales juegan un papel líder en la prestación (y financiamiento) de la vivienda, el empleo y los servicios de asistencia social correspondientes, servicios que tienen una alta demanda entre los nuevos residentes. La proporción de nacidos en el extranjero, por ejemplo en Grecia y España, se acerca al 10%.

- *Como en el caso de las atribuciones del gasto, también hay importantes diferencias en la atribución de los ingresos entre los gobiernos locales europeos.*

Los recursos de los gobiernos locales –incluyendo impuestos, ingresos no fiscales (como tarifas por servicios) y las transferencias y subvenciones intergubernamentales– representan el 10% del

PIB de promedio en el conjunto de países analizados. Mientras que la relación entre los ingresos de los gobiernos locales sobre los ingresos generales del gobierno en algunos países unitarios, como los países nórdicos (excepto Noruega) es más elevada que en los países federales, como Alemania. Y es particularmente bajo en algunos países del sur de Europa, en particular en Chipre, Grecia y Malta.

Cabe señalar que el financiamiento de los servicios públicos se apoya principalmente sobre los impuestos locales, más que sobre otro tipo de ingresos. Así la relación entre los impuestos y la calidad de los servicios públicos locales es más directa, facilitando la justificación del uso de los recursos por parte de las autoridades locales frente a sus contribuyentes. La fiscalidad sobre los bienes inmuebles es la más adaptada para el nivel local, ya que su rendimiento no es muy sensible a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. Por ello, el impuesto sobre la propiedad representa una parte considerable de los ingresos locales en muchos países europeos, especialmente en Bélgica, Francia e Islandia.

Otra consideración importante es el margen de autonomía de que disponen los gobiernos locales sobre su fiscalidad. Se puede argumentar que esta autonomía es beneficiosa, ya que favorece la competencia entre los gobiernos locales, limitando así el incremento de los impuestos y del gasto público.

- *Es a menudo difícil establecer una separación precisa entre los diferentes tipos de ingresos de los gobiernos locales, en particular entre ingresos propios, participados y transferencias.*

Este es el caso, por ejemplo, entre impuestos sobre rentas de las personas físicas y sobre las empresas que, generalmente, son compartidos entre diferentes niveles de la administración y no suelen ser atribuidos con exclusividad al nivel local. Asimismo las formulas que establecen la repartición de los ingresos participados tienen la desventaja de hacer depender a los gobiernos locales de los ingresos del gobierno central. Por

ejemplo el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) en Alemania y en España, hacen que el presupuesto local sea sensible a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos del gobierno central o de los gobiernos de nivel intermedio. Si los gobiernos locales tienen poco margen de maniobra para limitar los desequilibrios transitorios provocados por los ciclos económicos, debido a las restricciones en el acceso al crédito, los ingresos participados acentúan la tendencia pro-cíclica de las finanzas locales.

- *En algunos países, los presupuestos locales dependen principalmente de las transferencias del gobierno central o de los gobiernos intermedios.*

Por ejemplo en la mayoría de los países de Europa Occidental y en algunos países de Europa del Este, como Rumania y Bulgaria. El Reino Unido, uno de los países con mayor población en Europa, sobresale por la dependencia de sus gobiernos locales de las transferencias del gobierno central. En muchos países existen transferencias de igualación o coparticipación de los ingresos entre los gobiernos locales (Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia, Suiza).

Debe observarse, que las subvenciones y transferencias introducen una cuña entre el coste y los beneficios de los servicios públicos locales, y no favorecen una gestión eficaz del gasto. En cierta medida, estos "desincentivos" pueden moderarse si se aplica cierta condicionalidad. Las transferencias condicionadas son habituales para financiar programas de inversiones.

- *El nivel de endeudamiento de los gobiernos locales sobre el PIB no es un factor de preocupación que afecte el equilibrio a largo plazo de las finanzas públicas en Europa.*

El bajo nivel de endeudamiento se explica en gran parte por las restricciones que limitan el acceso al crédito para los gobiernos locales. En la mayoría de los países, los gobiernos locales solo pueden endeudarse para financiar inversiones (regla de

oro). Generalmente está prohibido que otros niveles de gobierno se hagan responsables del endeudamiento local. También se restringe el tipo de garantías sobre las cuales los gobiernos locales pueden emitir deuda. En algunos países, los controles administrativos sobre la gestión financiera local han sido reemplazados por sistemas regulatorios, que se basan en el servicio de la deuda y en la capacidad de reembolso, así como en el nivel de endeudamiento sobre los ingresos (Bulgaria, Grecia, República Checa y Reino Unido). El Consejo de Europa ha producido una guía con recomendaciones sobre el endeudamiento local.

A pesar del grave deterioro de las cuentas nacionales en los países del continente como consecuencia de la crisis mundial y de la recesión, el nivel de endeudamiento local es relativamente bajo. Pero las medidas de restricción fiscal a mediano y largo plazo derivadas del deterioro de los presupuestos nacionales, va a tener un impacto sobre los gobiernos locales. La magnitud y la duración del reajuste será diferente en cada país, dependiendo en primer lugar del nivel de endeudamiento inicial, de la importancia de los paquetes de apoyo económicos impulsados para sostener la economía al inicio de la crisis y de la velocidad de la reactivación de la economía en los próximos meses.

Conclusiones

La colaboración entre los diferentes niveles de gobierno para la prestación de servicios debe reconocer los beneficios de la autonomía local. Es importante velar que sobre el territorio nacional los servicios cumplan con un mínimo de reglas estandarizadas mediante regulaciones y normas definidas por los gobiernos centrales e intermedios. *Pero las autoridades nacionales e intermedias deben asegurarse que las regulaciones impuestas desde arriba no impiden la adaptación de los servicios públicos a las preferencias y necesidades locales, las cuales son diferentes en cada región, sobre todo en aquellos países con una amplia diversidad territorial.* Debe cuidarse además la transferencia de gastos entre diferentes



niveles de gobierno, sobre todo cuando ciertas normas impuestas desde arriba generan costes suplementarios sobre el presupuesto local. *Deben prohibirse las transferencias de responsabilidades o gastos que no estén financiados.*

Está aumentando la demanda de servicios públicos locales, en particular la atención de las personas mayores de edad y los servicios sociales. Esta tendencia constituye un gran desafío en aquellos países donde se observa un rápido envejecimiento de la población y en donde existen importantes comunidades de nuevos residentes (incluyendo a inmigrantes) que deben ser acogidos e integrados. *Debe reforzarse la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para desarrollar soluciones operativas y eficientes del punto de vista de su coste, apoyándose en la experiencia de los gobiernos locales en la prestación de servicios y en su habilidad para identificar las necesidades y preferencias de los habitantes.*

A nivel de la Unión Europea, el esfuerzo por expandir el mercado interno debe tomar en consideración las voluntades locales. La prestación de los servicios públicos es objeto del análisis de las autoridades europeas que tratan de ampliar el mercado común europeo⁶. En los últimos años se han producido tensiones con los gobiernos subnacionales por considerar que la Comisión Europea interfiere en asuntos que relevan de la autonomía local. En 2009, se propuso una Carta Europea sobre los Servicios de Interés General Locales y Regionales para responder a este debate. *Para superar esta situación, se deben realizar esfuerzos para reconciliar las iniciativas cuyo objetivo es construir un mercado común europeo y la necesidad de preservar las voluntades y decisiones locales.*

En relación a las fuentes de ingresos propios, hay una gran diversidad en la composición de los instrumentos fiscales al alcance de los gobiernos locales en Europa. Los impuestos sobre bienes inmuebles, como el de la propiedad, son las fuentes de ingresos más adecuadas para los gobiernos locales. Pero además, *la experiencia de varios*

países sugiere que, mientras el impuesto sobre la renta de las personas físicas funciona correctamente como un impuesto local o como ingreso participado entre diferentes niveles de gobierno, el impuesto sobre las empresas es mejor administrado por el gobierno central.

Existe un amplio margen para incrementar los ingresos locales a través de las tasas y tarifas por servicios. Pero consideraciones sobre las consecuencias en el acceso de ciertos grupos sociales a estos servicios, han desmotivado a muchos gobiernos locales para cobrar estas tasas y tarifas. *Reconociendo las condiciones impuestas por el contexto propio de cada país, las autoridades locales deben evaluar los costes y beneficios de las tarifas a cargo de los usuarios en su esfuerzo por aumentar los ingresos.*

Es necesario mejorar el diseño de las reglas sobre el acceso al financiamiento. Las reglas que restringen el acceso de los gobiernos locales al mercado financiero favorecen que se recurra al préstamo bancario como fuentes de financiamiento o que se creen mecanismos para sortear las reglas sobre la emisión de deuda. En estos casos, *se debe considerar reemplazar estas restricciones con regulaciones más detalladas y prudentes basadas en la capacidad de pago que no distorsionen la elección de las autoridades locales sobre los instrumentos financieros.*

Las restricciones sobre el crédito o las exigencias sobre el equilibrio presupuestario impiden que los gobiernos locales puedan amortiguar el impacto de las fluctuaciones del ciclo económico sobre sus presupuestos. En particular para las autoridades locales cuyos ingresos son dependientes de los ciclos económicos, ya se trate de ingresos propios o participados. En estos casos, *las reglas sobre el equilibrio presupuestario podrían ser revisadas para facilitar su adaptación a las fluctuaciones cíclicas, de manera que los gobiernos locales puedan acceder a financiamientos de fuentes no gubernamentales en las coyunturas adversas y, por el otro lado, contar con instrumentos que permitan acumular ingresos en las buenas épocas.*

6. Los servicios públicos, incluso los que afectan las condiciones de vida de los individuos, el desarrollo económico sostenible o la cohesión social/regional, son conocidas en la jerga de la UE como "Servicios de Interés General" (SIGs) o Servicios Generales de Interés Económico (SGIEs)

Europa - Recomendaciones políticas regionales

Texto basado en las recomendaciones presentadas por los representantes de las asociaciones de gobiernos locales miembros del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) que participaron en el taller de Sceaux (Paris, marzo de 2010)

Los gobiernos locales y regionales europeos desean responder a los desafíos y exigencias actuales. Consideran en particular que debe analizarse como reforzar la colaboración con los gobiernos nacionales, velando por preservar la autonomía local y regional para las próximas décadas. Entre los principales puntos debatidos, cabe mencionar:

- El peso de los desequilibrios fiscales no debe caer de forma descomulgada sobre los gobiernos locales y sub-nacionales durante los próximos años, mediante la reducción de los ingresos locales o de las transferencias;
- Se debe reconocer que los gobiernos locales tienen por lo general mucha menor flexibilidad en la gestión de su financiamiento que los gobiernos nacionales y que en su mayoría no tienen deudas importantes acumuladas;
- Los gobiernos centrales deben reconocer que los gobiernos locales asumen amplias responsabilidades en la gestión de los servicios sociales, cuyo peso se ve agravado por el incremento del desempleo y de la pobreza, y sobre los cuales tienen un limitado control;
- Los gobiernos centrales y sub-nacionales deben reconocer que se debe preservar la inversión, financiada con nuevo endeudamiento, para desarrollar infraestructuras de calidad y promover brotes verdes como base del futuro desarrollo urbano;
- En la mayoría de los países, la fiscalidad local debe ser ampliada para dar mayor margen de maniobra y proteger a los gobiernos locales de la caída de sus fuentes de ingresos;
- Los gobiernos locales deben disponer de más libertad para incrementar las tasas y tarifas por servicios;
- Deben reducirse el número de transferencias (y ser más generales), las transferencias solo deben ser condicionadas en casos excepcionales y deben implementarse sin imponer cargas administrativas y regulaciones excesivas;
- Las reglas sobre el mercado interno y sobre servicios de la Unión Europea deben ser menos centralizadoras y menos prescriptivas, dejando más libertad para la decisión local. La política de cohesión social debe ser mantenida.

Al mismo tiempo, los gobiernos locales y regionales deben reflexionar como mejorar los servicios a la ciudadanía a pesar de la menor disponibilidad de recursos. Esto significa que deben innovar en las formas de provisión de los servicios públicos, ser más eficaces y

reducir costes. Las diferentes alternativas dependen de las decisiones locales: promover la cooperación intermunicipal, buscar financiamientos externos o formas de asociar el capital privado (PPP), compartir la gestión de los servicios entre diferentes niveles de gobierno, etc. Debe prestarse particular atención a reforzar la participación ciudadana y de los usuarios.

Es esencial que, sobre todos estos temas, los gobiernos locales y regionales desarrollen propuestas y no dejen la iniciativa únicamente en manos del gobierno central. El rol de las asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales es esencial. Deben aconsejar y capacitar a sus miembros, directamente o a través de sus instituciones e impulsar el diálogo con el gobierno central.

Entre los temas de diálogo con el gobierno central, las autoridades locales deberían propiciar:

- Evitar reformas territoriales que impulsen el rediseño de los territorios desde arriba con el objetivo de mejorar la eficiencia y el costo-beneficio de los servicios; por el contrario se debe priorizar un enfoque desde abajo, promover la cooperación intermunicipal para defender las necesidades y las identidades locales.
- Desarrollar la concertación entre todos los niveles de gobierno (gobernanza multinivel) para facilitar la coordinación y negociación sobre las políticas fiscales y el financiamiento, en particular sobre las reglas y montos de las transferencias, de los impuestos participados, los sistemas de igualación entre territorios y también el marco de cooperación en la prestación de servicios / competencias.

Se debería impulsar alguna forma de compromiso con los gobiernos nacionales que contemple la protección del principio de autonomía local (véase artículo 9 de la Carta Europea de la autonomía local).

No debe ignorarse a la Unión Europea, que juega un creciente papel en las políticas económicas, a través de los fondos de cohesión y las reglas sobre los servicios públicos. Es necesario promover acuerdos efectivos y equilibrados entre la Comisión Europea y las asociaciones de gobiernos locales y regionales. La finalidad debe ser evaluar el impacto financiero y administrativo de las reglas y políticas europeas sobre los gobiernos subnacionales y mejorar el marco regulatorio.

LATINOAMÉRICA

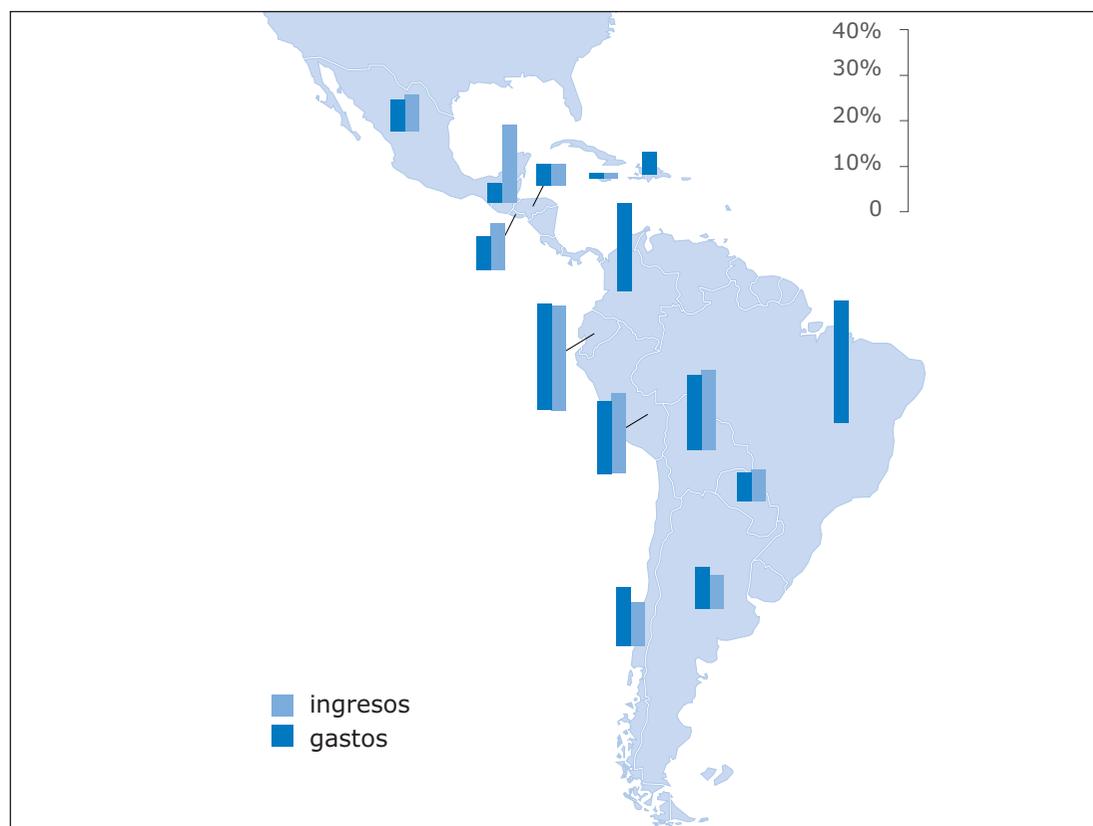
Resumen Ejecutivo

En las últimas dos décadas, se ha observado en América Latina un aumento progresivo de la descentralización que se tradujo en una creciente participación del gasto local en el gasto nacional (de 13% promedio en 1985 a 19% en 2005), o de los ingresos y gastos de los gobiernos locales sobre el Producto Bruto Interno de la región (de 5,5% en 2000 al 6,6% en el 2007) [ver Figura 7]. Subsisten, sin embargo, fuertes diferencias entre países. También se observan avances

en el nivel de autonomía de los gobiernos locales en la gestión del gasto y de los ingresos fiscales, pero estos adelantos son más difíciles de estimar. En términos generales, los progresos de la descentralización pueden ser asociados a la creciente transferencia de competencias, incluyendo sobre el manejo del medio ambiente o en la lucha contra la pobreza, o en el aumento del papel de los gobiernos locales en el gasto en educación, salud, etc. Estos avances son signifi-

Jorge Martínez-Vázquez
Universidad del Estado de Georgia, Estados Unidos

Figura 7: Proporción de los ingresos y gastos locales sobre el presupuesto general del gobierno nacional en Latinoamérica



cativamente menores en la devolución de las fuentes de ingresos.

La descentralización del financiamiento local es un proceso dinámico. En los últimos años se observan diversas innovaciones que han llamado la atención en otras regiones del mundo, como por ejemplo el sistema de evaluación del desempeño local en Brasil o en Colombia, los principios de servicio orientados al cliente en las transferencia de la salud y de la educación en Chile, o los programas de lucha contra la pobreza con transferencias directas a las familias manejados por los municipios en Brasil. Numerosos países están desarrollando o considerando importantes reformas que contribuirán a reforzar y profundizar la autonomía local, por ejemplo en Bolivia, Costa Rica y Uruguay.

Pero hay países en donde se observan tendencias opuestas, hacia cierta recentralización, como en Argentina, Colombia, República Dominicana y Venezuela.

Principales problemas y desafíos para el financiamiento de los gobiernos locales

La participación de los gobiernos locales en el gasto público y en el PIB en América Latina difiere significativamente entre países, pero en general es inferior a niveles observados en otras regiones del mundo. También hay grandes diferencias en las atribuciones de competencias con un mosaico de enfoques, pero con cierta preponderancia de competencias compartidas con el gobierno central. En muchos países, los gobiernos locales juegan un papel importante en la inversión pública en infraestructuras a nivel subnacional, o en cooperación con el gobierno nacional o con los gobiernos intermedios.

Casi todos los países de la región han atribuido impuestos a los gobiernos locales, siendo el más usual el impuesto sobre la propiedad. El nivel de autonomía en el manejo de los impuestos también es muy diverso pero, en general, los ingre-

sos propios representan un mayor porcentaje del presupuesto municipal que en otras regiones del mundo. Sin embargo, en casi todos los países hay fuertes desequilibrios verticales que requieren ser cubiertos mediante transferencias del gobierno nacional hacia el nivel local.

Lo más común es que el monto de transferencias se define mediante un porcentaje del presupuesto total del gobierno o la retrocesión de la totalidad o parte de varios impuestos. Estos fondos se distribuyen de acuerdo a una fórmula que por lo general incluye la población y otras variables; menos frecuente es que se redistribuyan los ingresos en base al lugar de origen de la recaudación (principio de derivación). Aunque algunos países prevén transferencias de uso incondicional, predominan las transferencias condicionadas. Pero en general, en América Latina se recurre menos al uso de transferencias condicionadas o con fines específicos que en otras regiones del mundo. Tampoco es muy habitual el uso de transferencias con una única finalidad de igualación entre diferentes territorios. La mayoría de los países permiten el acceso al crédito, pero bajo limitaciones y con reglas de prudencia.

El debate sobre los problemas y desafíos del financiamiento local en América Latina se centra sobre los siguientes temas: a) organización de los gobiernos locales, b) diseño del sistema de financiamiento local, c) desafíos a corto y largo plazo.

Problemas de organización de los gobiernos locales

Fragmentación y problemas de tamaño

Muchos países de la región cuentan con numerosos municipios de pequeñas dimensiones lo que dificulta alcanzar economías de escala en la prestación de servicios públicos. Las fórmulas de transferencias que proveen de financiamiento a cualquier gobierno local, independientemente de su tamaño, son a menudo un incentivo que agravan esta fragmentación.



La relación entre economías de escala y representación

Existe un debate entre el tamaño pertinente de un gobierno local. Por un lado la necesidad de proximidad para garantizar la representación política más adecuada de sus habitantes tiende a privilegiar jurisdicciones más pequeñas. Mientras que municipios con territorios más importantes y un mayor número de habitantes ofrecen una mayor viabilidad financiera. Es decir que el tema del tamaño no es solo o principalmente una cuestión técnica, sino que incluye consideraciones políticas.

La capacidad administrativa

La débil capacidad de gestión de muchos gobiernos locales de la región también está relacionada con el debate sobre el tamaño, en especial en el caso de los pequeños pueblos y de los municipios rurales. El avance de la descentralización en la región no resultó en una mayor cooperación y apoyo técnico entre el gobierno central y sus agencias y los municipios.

El diseño de los sistemas de financiamiento intergubernamentales

Falta de claridad en la atribución de competencias a los gobiernos locales

Uno de los puntos más débiles de muchos programas de descentralización en América Latina ha sido la escasa atención a la atribución clara de las competencias a los gobiernos sub-nacionales; lo habitual ha sido centrarse únicamente en establecer los mecanismos de financiamiento. La falta de claridad en las competencias entre los diferentes niveles de gobierno se ve agravada muchas veces por la insistencia en una distribución uniforme de competencias (a diferencia de atribución asimétrica), por la transferencia de responsabilidades sin financiamiento (*unfunded mandates*), y por la falta de metodologías transparentes para traducir la asignación de responsabilidades en gastos cuantificables.

Insuficiente autonomía en el manejo de los ingresos

El nivel de autonomía en el manejo de los ingresos fiscales de los gobiernos locales difiere considerablemente entre países latinoamericanos. Relativamente alta en Brasil y Chile, pero relativamente baja en El Salvador, México y Perú. En general, la autonomía de los gobiernos locales latinoamericanos en el manejo de sus ingresos es más débil de lo deseable, situación similar a otras regiones del mundo (África, Asia y muchos países europeos). Sin embargo, la exigencia de una mayor autonomía fiscal local se ve debilitada por la percepción que muchos gobiernos locales de la región no utilizan de manera eficaz la autonomía fiscal que les reconoce la ley, por ejemplo con el impuesto sobre la propiedad.

No condicionar el uso de las transferencias

En la región, los impuestos participados es el mecanismo más utilizado para definir los montos de transferencias a los gobiernos sub-nacionales. El principal problema con el uso de los ingresos participados es que generalmente se confunden los objetivos que se quieren alcanzar a través de las fórmulas de distribución. Generalmente se persiguen demasiados objetivos a través de un solo instrumento. Existe también confusión sobre si las transferencias deberían ser condicionadas o incondicionales.

Es necesario racionalizar el sistema de transferencias

Con excepción de algunos pocos países, el sistema actual de transferencias en América Latina carece de una estructura definida. La mayoría de países todavía no utilizan transferencias de igualación o de coparticipación, no condicionadas, dotadas de alguna fórmula que mida las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los diferentes municipios. En cuanto a las transferencias condicionadas, por lo general carecen de objetivos claros y previsibles, en particular cuando su objetivo es promover la inversión. Los sistemas

de subvenciones condicionadas son a menudo muy complejos.

Aumentar el acceso al crédito responsable

Una de las consecuencias de las experiencias de endeudamiento descontrolado y de hiperinflación durante los años 1980 y 1990 en Argentina y Brasil es la política restrictiva y conservadora que predomina en relación al acceso al crédito para los gobiernos locales de la región. Uno de los desafíos pendientes es establecer instituciones que regulen y supervisen con eficacia el préstamo local sin ser demasiado restrictivas. Un segundo desafío para la mayoría de los países es como incrementar el crédito disponible para las administraciones locales. En la práctica, con excepción de un par de países, el nivel de préstamo para los gobiernos locales de América Latina es demasiado bajo para responder a la creciente demanda de infraestructuras.

A corto plazo: responder al impacto de la crisis mundial

En 2009, la situación financiera de los gobiernos locales de América Latina se deterioró como consecuencia de la crisis financiera y económica mundial. Como en muchas otras regiones del mundo, los gobiernos locales vieron agravarse su situación por la dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales y por la falta de acceso al crédito. Sin embargo, más allá de la crisis, algunos países de la región han sido capaces de revisar sus sistemas de financiamiento público y estudiar como reforzar el financiamiento local a mediano plazo.

A largo plazo: desafíos estructurales

Más allá de los problemas inmediatos para reequilibrar el presupuesto, los gobiernos locales de la región se enfrentan a desafíos estructurales similares. El capítulo pone en evidencia tres problemas: (i) la necesidad de reforzar la fiscalidad local y la capacidad de los gobiernos

locales para utilizarla; (ii) mejorar la eficacia en la gestión del gasto y la calidad de los servicios públicos, y (iii) buscar recursos para el financiamiento del déficit en infraestructuras de los servicios públicos municipales, lo que requerirá combinar una aumentación de las transferencias del gobierno central y un mejor acceso al crédito local.

Conclusiones

Sobre la organización municipal

- Fomentar y apoyar la creación de asociaciones de municipios o mancomunidades en aquellos países con problemas de fragmentación del territorio en municipios pequeños.
- Dedicar más recursos al desarrollo de la capacidad administrativa local, sobre todo para los pequeños gobiernos locales y los municipios rurales, por parte de los gobiernos centrales y de los gobiernos provinciales o estatales en el caso de los sistemas federales.

Sobre diseño de sistema de financiamiento local

- Clarificar explícitamente las competencias y responsabilidades atribuidas a los gobiernos locales, distinguiendo entre responsabilidades exclusivas y concurrentes, identificando en este último caso cual de las diferentes funciones deben ser asumidas por los gobiernos locales (regulación, financiación u operación).
- Promover, cuando existan diferencias significativas en la capacidad administrativa de los gobiernos locales, una atribución asimétrica de competencias, al menos transitoriamente, con dos o tres paquetes de responsabilidades de gasto diferentes adaptadas a las diferentes categorías de gobiernos locales.

- Favorecer la adopción de sistemas de cálculo transparentes para traducir la asignación de responsabilidades en necesidades de gasto;
- Reforzar la autonomía local en el manejo de los ingresos y desarrollar un mejor equilibrio entre la descentralización de responsabilidades de gasto y la potestad de recaudar impuestos y tasas locales de los usuarios que se benefician de los servicios locales. En particular:
 - Los países que aún no han asignado el impuesto sobre la propiedad a los gobiernos locales deberían hacerlo.
 - Otros impuestos que deberían ser asignados a los gobiernos locales son, por ejemplo, sobre vehículos, licencias de negocios, y por valorización de la propiedad por mejoras edilicias o urbanas con el fin de financiar infraestructuras básicas.
 - Los gobiernos locales deben disponer de algún grado de discreción en la fijación de tasas de imposición, dentro de tarifas máximas y mínimas definidas por ley.
 - Considerar la introducción de nuevos impuestos asignados al nivel local en particular un uso más amplio de impuestos por mejoras e impuestos locales sobre la actividad económica, como el ICA (impuesto de industria y comercio) en Colombia o la patente municipal en Chile.
- Dividir, en los países donde las transferencias son la principal fuente de ingresos locales, los ingresos participados en diferentes paquetes: (i) transferencias de igualación o participación no condicionadas y (ii) un sistema de subvenciones condicionadas con diferentes objetivos para gastos corrientes y de capital.
 - Una subvención de igualación incondicional para responder al problema de la creciente disparidad regional entre gobiernos locales debido a las desigualdades de capacidad fiscal o de base económica y a diferencias de necesidades de gasto derivadas de la geografía o de la estructura de población.
 - Subvenciones condicionadas para promover el respeto de normas y estándares nacionales en la provisión de los servicios públicos que han sido descentralizados, como la educación y la salud.
- Introducir, en aquellos países donde no se autoriza el préstamo local, nuevas leyes que favorezcan el acceso al crédito responsable local. En aquellos países donde el préstamo municipal ya existe, sería deseable revisar las regulaciones existentes, para flexibilizarlas en caso de que sean demasiado restrictivas.
- Favorecer el aumento de la disponibilidad de crédito para los gobiernos locales, sobre todo para municipios pequeños, incluyendo la creación de instituciones oficiales de intermediación financiera o bancos municipales, que funcionen con criterios bancarios estrictos.
- Fomentar también el desarrollo de la oferta de crédito local de la banca privada.

Latinoamérica – Recomendaciones políticas regionales

Elaboradas por el equipo técnico de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), marzo de 2010:

Señales de recentralización en América Latina

En varios países se observan retrocesos sobre decisiones anteriores de entrega de competencias a los gobiernos locales que afectan la autonomía y el financiamiento local.

Las transferencias nacionales hacia los gobiernos locales deben ser estables y regulares

Las transferencias de financiamiento hacia los gobiernos locales son un mecanismo para hacer efectiva la participación municipal en el presupuesto nacional y constituye un derecho de los ciudadanos de los territorios. Los servicios universales, como la educación y la salud, son de diseño y financiamiento nacional para asegurar la equidad entre los territorios y, cuando son gestionados por los gobiernos locales, ameritan transferencias regulares y estables desde la nación.

Reforzar la recaudación y considerar el esfuerzo fiscal que realizan los municipios en función de los niveles de pobreza local

Suele argumentarse que los gobiernos locales actúan con “pereza fiscal” y que invierten poco. Esta observación no considera la baja rentabilidad de las actividades económicas y los niveles de pobreza en la mayoría de las circunscripciones municipales de América Latina. Confunden el resultado del recaudo en zonas pobres con el esfuerzo por lograrlo. Para complementar este esfuerzo fiscal, se debe favorecer sistemas de compensación de ingresos, como transferencias sin condicionamiento del gobierno central a los gobiernos locales que permitan una redistribución de recursos en favor de los territorios más vulnerables y de menor ingreso

Incrementar la participación de los gobiernos locales en el gasto público y su autonomía en la gestión de los recursos

Es recurrente en América Latina medir el grado de descentralización de los diversos países con indicadores como la proporción del gasto municipal en el gasto gubernamental total o del gasto municipal en el PIB. Esta observación que es de orden financiero, debe complementarse con constataciones sobre el grado real de autonomía que los municipios tienen para decidir acerca del uso de los recursos financieros, sean estos de recaudo directo o transferidos por el gobierno central. Además debe mejorarse el acceso a la información sobre las finanzas municipales y las metodologías con que se recogen y analizan.

Promover la asociación y la cooperación entre municipios para robustecer las capacidades municipales

En América Latina y el Caribe funcionan más de 16 mil municipalidades. Analizando país por país el número total de territorios municipales latinoamericanos no es necesariamente excesivo

para poder responder a las necesidades de la población. No obstante, hay diferencias notables de tamaño y características, según país y tipo de territorio, y las capacidades y recursos municipales son disímiles. La forma más efectiva para nivelar las capacidades municipales –sin reorganizar la estructura institucional territorial en cada país– es el asociativismo municipal, es decir, estimular a las municipalidades a asociarse entre sí de modo de sumar capacidades. Las mancomunidades permiten a los gobiernos locales apoyarse mutuamente, gestionar conjuntamente servicios o emprender programas o proyectos de desarrollo local.

Ampliar las fuentes de ingresos propios de los gobiernos locales

En América Latina las principales fuentes de ingreso municipal –distintas de las tasas o tarifas por uso de los servicios municipales– son el impuesto predial, las patentes al funcionamiento de comercios y empresas, el tributo que permite la circulación de vehículos automotores, la contribución de mejoras y los sistemas de compensación para fortalecer los ingresos de los municipios con menor desarrollo relativo. El más común es el impuesto predial que está en vigencia en toda América Latina, con excepciones como Costa Rica y El Salvador. Es necesario mejorar y ampliar las fuentes de ingresos propios de los gobiernos locales.

Priorizar el fortalecimiento y mejor funcionamiento de los gobiernos locales

Es muy importante para el éxito de los procesos de descentralización el fortalecimiento efectivo de los gobiernos locales ayudándoles a ejercer mejor sus competencias y a prestar buenos servicios.

Debe mejorarse la coordinación entre los ministerios e instituciones nacionales responsables de las políticas sectoriales y los gobiernos locales, la transferencia de funciones debe acompañarse de los recursos correspondientes.

Uno de los conflictos más comunes en las políticas públicas es el que enfrenta la visión sectorial, generalmente utilizada por los ministerios nacionales, con la óptica territorial, propia de los gobiernos locales. Las municipalidades reciben a menudo la entrega parcial de competencias, que vienen desde los ministerios nacionales, sin ser acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Reconocer y fortalecer el rol de las asociaciones de municipios

Las asociaciones de municipalidades son un importante complemento para la gestión municipal. Las asociaciones nacionales permiten el diseño y discusión nacional de las políticas y normas sobre descentralización y competencias municipales con el gobierno y parlamento; las asociaciones departamentales, regionales o intermedias de municipios juegan un rol similar con los gobiernos intermedios, pero también apoyan técnicamente a las municipalidades miembros.

MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL

Resumen Ejecutivo

El estudio presenta una descripción y propone una comparación de las finanzas locales de siete países del Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA): Irán, Jordania, Líbano, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Turquía y Yemen.

En los últimos años se observa en la región importantes esfuerzos para reformar los sistemas de financiamiento local. Por ejemplo: las nuevas leyes adoptadas en Turquía desde 2002 como parte del proceso de adhesión a la Unión Europea; en Jordania un proyecto de reforma para transferir la recaudación y la gestión del impuesto sobre la propiedad del Ministerio de Finanzas a los municipios, los avances realizados en la modernización de administración municipal en Siria en el marco del actual Plan *Thent* quinquenal (2006-2011); y la ley 1997 sobre gobiernos locales de la Autoridad Nacional Palestina. En Líbano, en octubre de 2009 el Gobierno Nacional, en su nivel más alto, se comprometió a apoyar la descentralización y reforzar a los gobiernos locales durante un seminario internacional organizado por CGLU en Trípoli.

La democracia local también progresa. En 2010 se realizaron elecciones municipales en Líbano, permitiendo la renovación democrática de los líderes locales. En Jordania en 2007 se aprobó una nueva ley que prevé la elección de los consejos municipales y alcaldes, reservando una cuota del 20 % de los cargos para mujeres. En Irak y Yemen, los consejos provinciales y los gobernadores fueron electos por primera vez en enero de 2009 y en mayo de 2008 respectivamente. Por otra parte, en Arabia Saudita no se volvió a convocar a elec-

ciones municipales. Las elecciones locales programadas en Irán para 2011, serán probablemente postergadas para que coincidan con las elecciones presidenciales de 2013.

Principales problemas y desafíos para el financiamiento de los gobiernos locales

Algunos de los principales desafíos para el financiamiento local en la región son:

- Predominio de estructuras de gobierno desconcentradas
- Fuertes disparidades espaciales en la distribución del gasto público
- Mecanismos de transferencias y de crédito local *ad hoc*
- Conflictos internos y externos
- Falta de capacidad institucional y débil participación de la comunidad

La administración pública local en la mayoría de los países en la región Medio Oriente y Asia Occidental, con excepción de Turquía y de Palestina, funciona como entidades desconcentradas, ya que carecen de una autonomía real. La administración se apoya en un complejo sistema de oficinas desconcentradas y de gobiernos sub-nacionales como los gobernaciones, distritos o municipios. La mayoría de las decisiones, en particular para los servicios públicos, se toman a nivel del gobierno central. El papel de autoridades sub-nacionales se limita por lo general a aplicar esas directivas. En todos los países, las unidades desconcentradas del gobier-

Mehmet Tosun
Universidad
de Nevada,
Reno, EE.UU.

no central asumen la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo la salud y la educación, bajo la dirección estricta del gobierno central. Mientras que las unidades descentralizadas (generalmente los municipios) asumen un número limitado de funciones como el mantenimiento de calles, el alumbrado público, la recolección de basura, bibliotecas, áreas verdes y permisos de construcción.

Otro tema relacionado es la disparidad en el gasto público dentro de los países. Si bien algunas funciones de gasto se delegan a los gobiernos locales –provincias y municipios–, en las regiones más pobres estos tienen dificultades para cumplir con sus responsabilidades debido a la falta de recursos y / o a la inadecuación de las transferencias intergubernamentales y al endeudamiento. Estas disparidades pueden conducir a un agravamiento de las desigualdades entre regiones.

En la mayoría de los países los sistemas de transferencias de recursos entre el nivel central y local no están claramente definidos. En general no se utilizan fórmulas claras. Existe también una diferencia significativa entre lo que define la ley y la práctica. El Líbano puede servir de ejemplo: el 75% de los recursos de la Caja Municipal Autónoma (CMA) son utilizados directamente por el gobierno nacional en proyectos de desarrollo a través del Consejo de Desarrollo y Reconstrucción (CDR) y de otras instituciones y no llegan nunca a los municipios. La mayoría de los gobiernos locales en el Líbano no tienen recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, obligándoles a endeudarse.

Los mecanismos locales de crédito son también ad hoc. Hay una cierta opacidad en el endeudamiento local lo que puede desembocar en la acumulación de pasivos y en una crisis financiera. Confrontados en muchos casos a un desequilibrio entre responsabilidades de gasto e ingresos, a transferencias impredecibles o insuficientes, la situación es propicia para un endeudamiento insostenible. Las administraciones locales en Jordania y Turquía, por ejemplo, han adquirido préstamos importantes para satisfacer sus crecientes

necesidades de inversión. En Jordania, se observa un crecimiento sustancial en gastos de capital. La proporción de gastos de capital sobre el presupuesto total pasó del 41% en 2003 al 58% en 2008, alcanzando un pico de hasta un 65% en 2007. El déficit fiscal acumulado por los municipios de Jordania representa un promedio del 0,33% del PIB. Según diversas fuentes, esta deuda se atribuye en parte a que la mayoría de los municipios en Jordania, en particular los más pequeños, no tienen los recursos para pagar a sus trabajadores y deben recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus gastos corrientes. En Turquía, las administraciones locales tenían un déficit fiscal de 7,1 mil millones TL (0,75% del PIB) en 2008. Pero la deuda total de las administraciones locales turcas, incluidos los pagos diferidos, llegó al 4,3% del PIB en 2009. Un punto importante es que los municipios en ambos países no están obligados a tener presupuestos en equilibrio y por lo tanto dependen del gobierno central para financiar su deuda en el caso de insuficiencia de recursos.

Oriente Medio y la región de Asia occidental es una de las regiones más conflictivas del mundo. La conflictividad tiene efectos negativos y constituyen un obstáculo significativo para una estructura gubernamental descentralizada en la región. En el capítulo se analiza la singular situación de Palestina cuya estructura de gobierno es el resultado de un ambiente de conflicto persistente.

En toda la región, las autoridades locales manifiestan la necesidad de disponer de más datos e información. Sin embargo, tienden a emplear personal insuficientemente capacitado, y por lo tanto no tienen los medios para analizar los datos financieros e incidir en la elaboración de políticas. La escasez de recursos es un factor determinante. Disponer de responsables locales más informados y capacitados daría un gran impulso a las estrategias de descentralización. En el Líbano, por ejemplo, la gestión de los impuestos se ve trabada por procesos administrativos lentos, prácticas contables no automatizadas y falta de inspectores de impuestos.

Problemas similares se observan, en diferente medida, en la mayoría de los países estudiados. Hay también buenas experiencias, en particular en materia de formación de autoridades locales y de participación ciudadana como lo demuestran algunos casos en Jordania, Siria y Turquía.

Turquía y Palestina muestran un mayor grado de descentralización del gasto y de los ingresos. Jordania, Líbano, Turquía y Palestina utilizan ciertas reglas o formulas para la atribución de las transferencias. Entre todos los países, Palestina es el país que concede una mayor autonomía fiscal a los gobiernos locales. Es sin duda un ejemplo interesante que puede ser considerado por los otros países de la región. Pero la situación en ese país es excepcional. La descentralización es el resultado de circunstancias políticas particulares: conflictos internos y externos, debilidad de las autoridades centrales y discontinuidad de sus fronteras geográficas.

Conclusiones

Por diversas razones (tradicción, historia, cultura), las responsabilidades asignadas a los municipios en la región Medio Oriente – Asia Occidental son mucho más limitadas que en otras partes del mundo. En sus esfuerzos para reformar la administración local, los gobiernos nacionales deberían reconocer que la descentralización requiere una mayor redistribución de tareas y responsabilidades entre los gobiernos centrales y locales. Si la finalidad es reforzar la capacidad de prestación servicios es necesario repartir responsabilidades y financiación entre los diferentes niveles de gobiernos locales.

Las principales alternativas para la región presentadas en el capítulo son:

- Implementar reformas de descentralización asimétrica,
- Transformar progresivamente la desconcentración en descentralización a medida que se refuerzan los mecanismos de control de gestión;
- Ampliar la fiscalidad local;

- Crear un órgano de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para promover las reformas de descentralización;
- Promover la participación del sector privado y la cooperación público-privada;
- Definir reglas transparentes de transferencias que reduzcan las disparidades territoriales;
- Invertir en fortalecimiento institucional;
- Establecer normas de equilibrio presupuestario para los gobiernos locales
- Promover la cooperación multilateral para apoyar la descentralización, incluso en las regiones en conflicto.

Se pueden definir criterios específicos para clasificar a los gobiernos locales en diferentes categorías con diferentes responsabilidades fiscales y de gasto, así como de acceso al crédito. Esto daría un mayor ímpetu al proceso de descentralización para que los gobiernos regionales (gubernaciones) y los gobiernos locales accedan a una mayor autonomía en la gestión del gasto y de los ingresos acorde a su capacidad para asumir estas responsabilidades y desarrollar nuevas. También se debería revisar sistemáticamente las normas legales y los reglamentos para "clasificarlos" en función de los diferentes tipos y niveles de gobierno. Además, los gobiernos centrales deben respetar sus compromisos financieros actuales y futuros para que los gobiernos locales puedan planificar y asegurar la prestación de los servicios bajo su responsabilidad.

A largo plazo, los gobiernos centrales de la región deben transferir mayores competencias a los gobiernos locales haciéndoles plenamente responsables ante sus electores de los resultados políticos, en particular de la gestión eficiente y eficaz de servicios públicos de calidad. A tal fin, deben considerar reforzar la capacidad de gestión y de rendición de cuentas de los gobiernos locales promoviendo la recolección sistemática, el análisis y difusión de la información sobre el desempeño local y el

cumplimiento de los objetivos políticos y financieros. Esta información es esencial tanto para la participación pública en los procesos políticos como para el control de la gestión municipal por parte del gobierno central.

Para la reforma de los gobiernos locales, una de las tareas más complejas es la reestructuración de la fiscalidad nacional para proporcionar a los gobiernos locales mayor autonomía para incrementar los ingresos propios y mejorar el manejo del gasto. Los gobiernos nacionales deben adoptar disposiciones para establecer mecanismos de control de gestión y de rendición de cuentas, dar a los gobiernos locales adecuados poderes de decisión sobre las tasas de imposición y la determinación de las bases imponibles con el fin de mejorar la planificación presupuestaria. Poco a poco se deben eliminar los controles del gobierno central sobre las tasas e impuestos locales asegurándose que la generación de ingresos locales se mantiene.

Los gobiernos de la región deben constituir órganos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para impulsar las reformas necesarias. Este órgano de coordinación sería un mecanismo del gobierno central para mejorar el diseño y definir la dirección, el ritmo y alcance de la descentralización, y difundir información, ofrecer capacitación y asociar a los gobiernos locales en el seguimiento del proceso de descentralización. Este organismo favorecería el diálogo y la cooperación intergubernamental. Su papel será fundamental para promover la eficiencia del gasto público local, en particular cuando haya competencias concurrentes con otros niveles de gobierno, y desarrollar fuertes incentivos (financieros y jurídicos) para promover la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios.

Para desarrollar los servicios públicos, los gobiernos podrían estudiar la participación del sector privado en su financiamiento y prestación con el fin de mejorar la eficiencia global de los gastos del gobierno local. La cooperación inter-municipal y la colaboración con el sector privado podrían ser un medio para promover cierta economía de escala. Sin embargo, la elección del modelo de gestión

debe ser una decisión local para asegurar la apropiación pública y la aprobación ciudadana.

Los gobiernos nacionales deben estudiar la reforma de los sistemas de transferencias para mejorar su eficacia como instrumentos de aplicación de las políticas de interés nacional a nivel local y para reducir las disparidades entre los territorios. Se debe examinar que tipo de transferencias –condicionadas e incondicionales (por ejemplo, de igualación)– son más adecuadas y establecer un sistema transparente de gestión basado en normas y fórmulas claras con fines de igualación. Las subvenciones incondicionales no deben desalentar los esfuerzos de los gobiernos locales para explotar su propia fiscalidad y mejorar la eficiencia en la recaudación.

Otro factor importante en los procesos de descentralización es el fortalecimiento institucional y la inversión en la capacitación del personal, así como la introducción de nuevas tecnologías de la información. Se necesita el apoyo nacional y de las agencias y fondos internacionales para multiplicar las iniciativas de fortalecimiento institucional.

Los gobiernos centrales de la región también deben comprometerse a reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, apoyar la planificación presupuestaria a largo plazo y promover un manejo más sostenible de la deuda. Se debe mejorar la disciplina presupuestaria de los gobiernos locales, garantizar al mismo tiempo que recibirán los fondos previstos en la ley y que estos ingresos serán suficientes para asumir la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Este proceso evitará el endeudamiento sea insostenible, y la única opción para asegurar la prestación de los servicios.

Un tema crítico en la región es la multiplicación de los conflictos. Los conflictos externos son un obstáculo al proceso de descentralización y favorecen en general las tendencias a la recentralización. La prevención de conflictos debe ser visto como un bien regional e internacional que permitiría aliviar sus consecuencias sobre los gobiernos centrales y locales.

NORTEAMÉRICA

Resumen Ejecutivo

Canadá y los EE.UU. son democracias constitucionales con una estructura federal de gobierno. Ambos países tienen una gran extensión geográfica (más de 9 millones de km²), pero la población de los EE.UU. (304 millones) es mucho mayor que la población de Canadá (33 millones). Canadá tiene un gobierno federal, diez provincias y tres territorios⁷, y casi 4.000 gobiernos locales. La estructura de gobierno de los EE.UU. se compone de un gobierno federal, cincuenta estados, y 89.476 los gobiernos locales.

Aunque Canadá es un país altamente descentralizado entre el nivel federal y provincial, lo es mucho menos entre el nivel provincial y local. Se considera que los gobiernos locales son "criaturas de las provincias" porque la constitución no les reconoce competencias propias y sólo disfrutan de los poderes que les delegan las provincias. Cada provincia cuenta con una legislación propia que regula el funcionamiento de sus municipios. En consecuencia, el régimen de los municipios difiere según las provincias. En general, los municipios asumen las siguientes competencias: policía y protección contra incendios, mantenimiento de carreteras y del tránsito, agua y alcantarillado, manejo de desechos sólidos, la recreación y la cultura y la planificación. El impuesto sobre la propiedad y otros impuestos relacionados representan más de la mitad de los ingresos municipales. El resto de los ingresos municipales provienen de otros impuestos (sobre los hoteles, comidas en restaurantes y licor) y de transferencias provinciales y federales, así como tasas por servicios. Los municipios no están autorizados a recaudar impuestos sobre las rentas o sobre las ventas. La fuerte dependencia del impuesto sobre la

propiedad explica que las municipalidades canadienses no hayan experimentado grandes pérdidas de ingresos durante la reciente crisis económica.

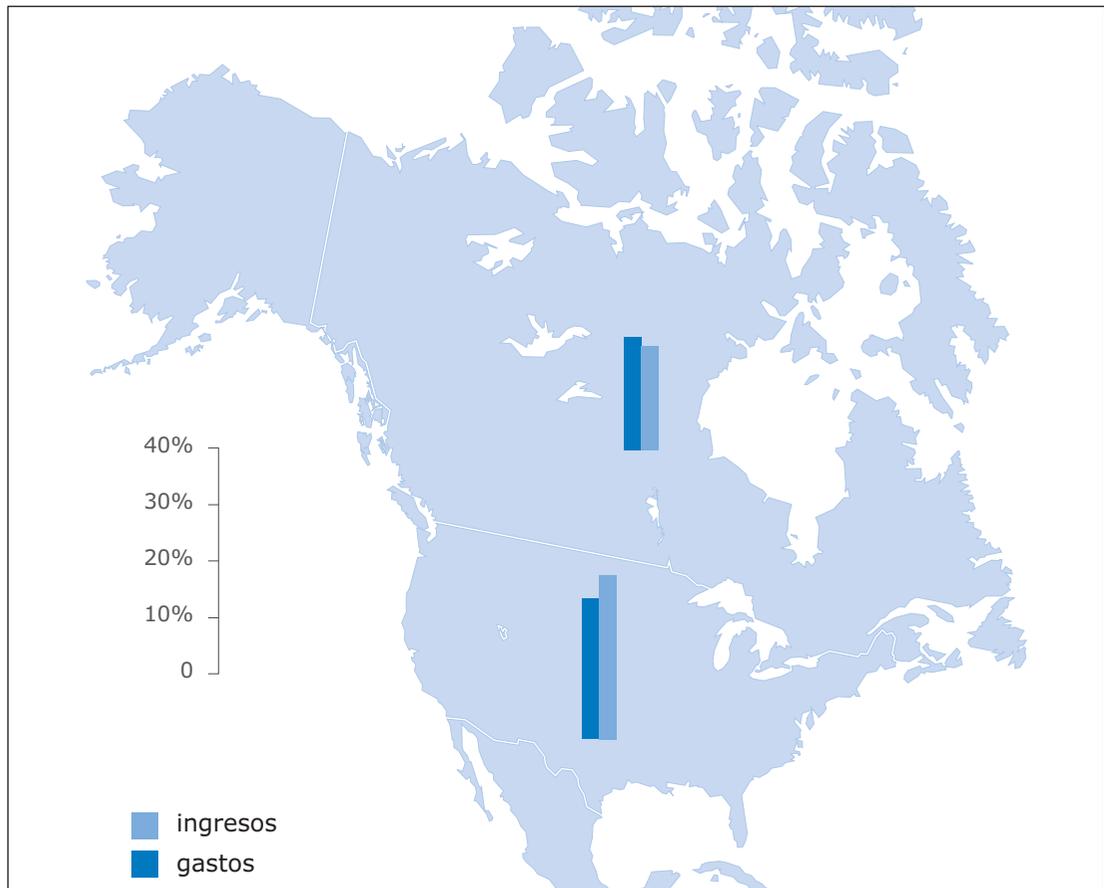
En los EE.UU., la atribución de competencias a los gobiernos locales también difiere mucho de un Estado a otro en función de las disposiciones constitucionales y legales. El gobierno federal tiene en general un papel mucho más pequeño en la prestación directa de servicios que los gobiernos estatales y locales. Pero ejerce una influencia importante a través de subvenciones federales, préstamos y participación en el gasto, contribuciones que se acompañan de condiciones, leyes y reglamentos federales. Los gobiernos estatales y locales tienen la responsabilidad casi exclusiva de una serie de servicios: protección contra incendios, educación, bibliotecas, gestión de residuos sólidos, alcantarillado, abastecimiento de agua y tránsito. Agua, electricidad, suministro de gas, y alcantarillado son responsabilidades exclusivas de los estados y de los gobiernos locales aunque el gobierno federal desempeña algunas funciones reglamentarias y fiscales en todos estos campos. Las principales fuentes de ingreso de los gobiernos locales americanos son los impuestos sobre la propiedad, sobre las ventas, sobre la renta, tasas y servicios, así como transferencias federales y de los estados. La reciente crisis económica tuvo un efecto muy desigual sobre los gobiernos locales. Los ingresos de los impuestos sobre la propiedad aumentaron durante el año fiscal 2009. Mientras que los impuestos sobre la renta de las personas y sobre las ventas, tanto estatales como locales, cayeron.

William F. Fox,
Universidad
de Tennessee,
EE.UU.

Enid Slack,
Universidad
de Toronto,
Canadá

7. A diferencia de las provincias, los territorios del Canadá no tienen ninguna jurisdicción inherente y sólo disfrutan de los poderes que les son delegados por el gobierno federal [NdT].

Figura 8: Proporción de los ingresos y gastos locales sobre el presupuesto general del gobierno federal en EE.UU. y Canadá



Principales problemas y desafíos para el financiamiento local

El estudio analiza nueve problemas del financiamiento local en América del Norte:

- *La contribución de los impuestos sobre la propiedad al financiamiento local (Canadá y EE.UU.).* El impuesto predial es la mayor fuente de ingresos locales, tanto en Canadá como en EE.UU. Los cambios en la economía (por ejemplo, la transformación de una economía basada en la producción de bienes en una economía de servicios y del conocimiento), combinada con medidas para reducir la presión fiscal gracias a incentivos y a limitaciones en las tasas y en el gasto se

han generado en una reducción de la impuestos sobre la propiedad en los EE.UU. y, en menor medida, en Canadá. La reducción de la base imponible que tributa impuestos sobre la propiedad se tradujo en un aumento de las tasas para mantener la misma cantidad de ingresos. El aumento de la presión fiscal sobre la propiedad debido al incremento de las tasas, hacen aún más impopular este impuesto y puede resultar en un aumento de los impagos. La reducción de la base imponible en beneficio de ciertos contribuyentes aumenta la inequidad del sistema fiscal, por ejemplo, al transferir el peso de la fiscalidad de los antiguos a nuevos comercios o desplazando la presión fiscal de los sectores de mercado en rápido cre-

cimiento a los sectores con valores estacionarios.

- *Erosión de la base imponible del impuesto sobre las ventas (EE.UU.).* La erosión de la base del impuesto sobre las ventas afecta únicamente a los gobiernos locales de los EE.UU. porque las municipalidades canadienses no están autorizados a recaudar este impuesto. Tres factores explican la erosión de la base imponible. En primer lugar, los gobiernos estatales han decidido reducir esta base mediante una serie de exenciones actualmente en curso. En segundo lugar, si bien existen diferencias entre los estados, el impuesto sobre las ventas se aplica en gran medida a los bienes o mercancías, pero de manera más limitada a los servicios. En las últimas décadas, el crecimiento del mercado de servicios ha superado al de bienes causando una caída de la base imponible. En tercer lugar, el impuesto se recauda generalmente por el vendedor. Pero una disposición constitucional prohíbe a los estados gravar el comercio interestatal; por consiguiente los estados solo pueden gravar a los vendedores que tienen presencia física en su territorio. Como resultado del rápido crecimiento de las transacciones a través de Internet, el vendedor está en otro estado lo que genera una caída significativa de los ingresos del impuesto sobre las ventas (de hecho, la base se estrecha). Asimismo, los Estados pierden cuando las compras son transfronterizas o debido a la venta por correspondencia.
- *Inadecuación de las estructura de los ingresos para satisfacer las necesidades de gasto (Canadá).* Los municipios de Canadá se quejan de que no tienen las fuentes de ingresos adecuadas para satisfacer sus necesidades de gasto. Este problema es más significativo en Canadá que en los EE.UU. debido a que las municipalidades canadienses tienen acceso a una gama más reducida de fuentes de ingreso. La preocupación se

origina en una serie de acontecimientos que han tenido un impacto importante en el entorno fiscal municipal. En primer lugar, la devolución de servicios por parte de los gobiernos federal y provincial ha aumentado las responsabilidades de los municipios en todo el país. En segundo lugar, para competir en el nuevo entorno global, las ciudades tienen que atraer a las empresas y mano de obra calificada. No sólo deben proporcionar transporte y sofisticadas infraestructuras de comunicaciones, también tienen que proveer servicios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En tercer lugar, los municipios con mayor crecimiento son también, en muchos casos, los que experimentan mayores costos asociados a la expansión urbana. En cuarto lugar, mientras que los municipios están recibiendo –y seguirán recibiendo en el futuro– crecientes presiones en sus presupuestos de gasto, no ha habido ninguna diversificación de sus fuentes de ingresos en Canadá. Aunque los municipios no tienen déficits presupuestarios, porque no se les permite por ley, hay evidencias que se han agudizado los problemas de infraestructuras como consecuencia de insuficientes ingresos a nivel local.

- *La competencia fiscal altera la base imponible de los gobiernos locales.* Los gobiernos locales de EE.UU. y Canadá tienen una gran flexibilidad para decidir las tasas de imposición y un cierto control sobre las bases imponibles. Pero, es común que diferentes niveles de gobierno compartan las mismas bases de imposición: por ejemplo los gobiernos intermedios a menudo aplican el impuesto sobre la propiedad sobre las mismas bases imponibles que los gobiernos locales. A pesar de los fuertes vínculos institucionales existentes entre las bases imponibles entre los diferentes niveles de gobierno (local, intermedio, federal), esto no se toma en consideración cuando se toman las decisiones políticas. Existe una

competencia entre los gobiernos locales y con los gobiernos de nivel superior sobre la fiscalidad. La evidencia empírica tiende a confirmar que los gobiernos estatales y locales tienden a aumentar sus tasas de imposición para compensar la disminución de las bases imponibles que se produce cuando los gobiernos nacionales aumentan sus tasas, aunque la evidencia no es concluyente sobre este punto.

- *Las restricciones federales sobre la fiscalidad sub-nacional limita substancialmente los ingresos locales.* La Constitución de EE.UU. impone dos restricciones básicas sobre la fiscalidad estatal y local. En primer lugar, los gobiernos estatales y locales no pueden ejercer ningún tipo de fiscalidad sobre el comercio interestatal. Las provincias canadienses no están autorizadas a crear impuestos indirectos, para no distorsionar el comercio interprovincial. Segundo, los gobiernos estatales y locales tienen prohibido gravar el comercio internacional. Además, la Constitución de los EE.UU. prevalece sobre las constituciones estatales cuando surgen conflictos entre los estados. Estas limitaciones que pesan sobre los estados y sobre los gobiernos locales son prescriptos por la corte y la legislación federal. La capacidad de recaudación de los gobiernos locales y estatales se ve limitada considerablemente.
- *Las transferencias intergubernamentales proporciona una parte significativa de la financiación local.* Los gobiernos locales canadienses y americanos dependen de las transferencias de los gobiernos provinciales o de los estados y, en menor medida, del gobierno federal. En 2007 en Canadá, por ejemplo, las transferencias representaron más del 40 por ciento de los ingresos del gobierno local; en los EE.UU., las transferencias representaron casi el 34 por ciento de los ingresos del gobierno

local. En la mayoría de los casos, estas transferencias son para fines específicos (por ejemplo, para pavimentar las calles o subvencionar los programas recreativos), pero, en algunos casos, son subvenciones generales (por ejemplo, se puede utilizar para cualquier gasto o para reducir los impuestos). Los consejos escolares de Canadá dependen mucho más de las transferencias que los municipios. En los últimos veinte años en Canadá, las transferencias a los municipios en dólares constantes por habitante cayeron a una tasa anual promedio de 0,1 por ciento. Las transferencias a los gobiernos locales en los EE.UU., por su parte, subió un 2,3 por ciento anual en dólares constantes per cápita entre 1992 y 2006.

- *Decisiones federales imponen a menudo a los municipios buscar recursos para satisfacer los estándares requeridos.* Los altos niveles del gobierno juegan con el palo y la zanahoria para incidir sobre las conductas locales. La política de la zanahoria implica a menudo el uso de subsidios condicionados que obligan a los gobiernos locales a gastar el dinero de una manera particular o a alterar el precio local de la prestación de un servicio que el gobierno de nivel superior quiere modificar. La política del palo consiste en obligar a las administraciones locales a prestar servicios determinados, a prestarlos de cierto modo, o a respetar insumos o resultados que cumplan con ciertos estándares. Los municipios, tanto en Canadá como en EE.UU. están más preocupados por encontrar los recursos suficientes para cumplir con esos estándares que hacer una distinción entre servicios obligatorios o no. Estándares más elevados generan mayores costos, pero no necesariamente un mayor financiamiento provincial. Los requisitos y las modificaciones de normas son difíciles de cumplir, tanto en términos de personal calificado como en recursos disponibles.

- *Los municipios son responsables de una gran parte de la infraestructura en ambos países.* La mayoría de la infraestructura pública es responsabilidad de los gobiernos municipales. Se argumenta que si la infraestructura está en mal estado es porque la financiación municipal está en mal estado. Algunas de las razones avanzadas son: los políticos prefieren apoyar proyectos de corto plazo debido a la reelección en lugar de proyectos de capital a largo plazo, las prácticas contables no incluyen la amortización de los activos lo que deriva en un problema cuando llega el momento de sustituir el bien; una política inadecuada de tasas y tarifas por servicios que promueven un consumo excesivo de los servicios y una mayor demanda de infraestructura.
- *Los servicios locales deben ser financiados por los usuarios siempre que sea posible.* El pago a cargo de los usuarios suele ser el mecanismo ideal para la financiación de los servicios locales siempre que esto sea posible. Pero, los servicios sólo pueden ser facturados cuando el acceso a los mismos se restringe para quienes no pagan y cuando el coste es marginal para cada usuario adicional. Las tasas por servicio son más fáciles de aplicar cuando los servicios locales tienen características similares a los servicios prestados por el sector privado. Agua, alcantarillado, electricidad, recogida de residuos sólidos, educación superior y transporte público urbano son servicios que pueden ser parcial o totalmente financiados con las tarifas de los usuarios. Los gobiernos locales en EE.UU. generan el 25,7 por ciento de sus ingresos a través del pago de servicios y 35 por ciento si se incluyen todas las empresas públicas. En Canadá los gobiernos locales recaudan el 25,6 por ciento por el pago de servicios.

Conclusiones

En el capítulo se hacen cinco sugerencias:

- *Se debe proporcionar mayor variedad de impuestos a las ciudades canadienses*

Una mayor variedad de impuestos con mayores ingresos daría a las ciudades canadienses más flexibilidad para responder a las demandas locales, a las transformaciones de la economía, a los cambios demográficos y a las necesidades de gasto. Hay impuestos más efectivos que el impuesto sobre la propiedad, cuando la gente viaja por trabajo de una jurisdicción a otra y se quiere asociar el pago al uso de los servicios. En principio, un impuesto sobre la renta de las personas pegado al impuesto federal o provincial con tasas definidas a nivel local tiene una ventaja clara en términos de la autonomía local, transparencia y mayor elasticidad de los ingresos, pero hay algunos problemas en su aplicación a nivel local. Algunos municipios en Canadá utilizan impuestos selectivos sobre las ventas que también podrían aplicarse en otros municipios.

- *Reducir el exceso de tributación sobre la actividad económica.*

No hay justificación económica de la elevada fiscalidad sobre las empresas que pagan el impuesto de bienes inmuebles y el impuesto sobre las ventas. Los gobiernos locales deben eliminar los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles no residenciales y concentrarse más sobre los beneficios derivados de los servicios locales. Por supuesto, una reducción de impuestos a la propiedad de bienes inmuebles no residenciales significará necesariamente un aumento de los impuestos a los contribuyentes que residen en la localidad. Para reducir el impacto sobre los contribuyentes residentes,

se sugiere una aplicación gradual, siguiendo el ejemplo de lo que se están haciendo actualmente en ciudades como Vancouver y Toronto. Aunque algunos estados de los EE.UU. han eximido determinados insumos para empresas del impuesto sobre ventas y algunas provincias han armonizado sus impuestos sobre las ventas con el impuesto federal sobre bienes y servicios en Canadá (GST), muchos estados (y algunas provincias) necesitan eliminar el impuesto de ventas sobre las transacciones intermedias.

- *La erosión de los impuestos a la propiedad y a las ventas debe ser reducida o suprimida.*

La erosión de los impuestos sobre la propiedad y sobre las ventas es el resultado de una serie de factores, entre ellos decisiones políticas (ya sea a nivel estatal o local) y de la reducción de las bases imponibles como consecuencia de las tendencias estructurales del desarrollo económico. El resultado es la disminución de los ingresos o el aumento de las tasas de imposición para mantener los ingresos. Tasas más altas y bases imponibles más estrechas aumentan las distorsiones derivadas de los impuestos mientras que la disminución de los ingresos afecta la prestación de los servicios públicos locales. La mejor solución es ampliar las bases de imposición.

- *Se debe fijar un precio adecuado por el uso de los servicios públicos locales, siempre que sea posible.*

Los servicios públicos locales deben tener un precio ya que el pago es un medio eficaz de financiación de su producción, garantizando la prestación del servicio a los que más valoran su uso y permite adaptar mejor la oferta a la demanda. En América del Norte los gobiernos locales recurren al pago directo de muchos servicios, pero deben seguir buscando casos donde se pueda reemplazar el impuesto por el pago del usuario. Las

ciudades también deben buscar formas nuevas e innovadoras para el pago por servicios, por ejemplo imponiendo una tarifa por congestión del tránsito.

- *Las ciudades necesitan mayor poder sobre sus ingresos para financiar sus responsabilidades.*

Las ciudades tienen que estar dotadas con fuentes de ingresos suficientes y adecuadas para asumir sus responsabilidades de gasto. Sólo así podrán ser responsables de sus propias acciones. Para ello, las ciudades (al menos en Canadá) necesitan más autonomía fiscal de la que tienen actualmente. El gobierno federal y los gobiernos provinciales y estatales también tienen un papel que desempeñar ya que sus políticas tienen un impacto directo sobre las ciudades. En Canadá, por ejemplo, el gobierno federal es responsable de las políticas de inmigración, de la población autóctona que vive en las ciudades y del pago de impuestos sobre las propiedades del gobierno. Si los gobiernos estatales, federales y provinciales proveyesen fondos suficientes para asumir los gastos de las tareas que son de su jurisdicción, los gobiernos locales podrían verse liberados de responsabilidades que no son suyas y una parte de los ingresos locales podrían concentrarse en responsabilidades verdaderamente locales. Independientemente de la fiscalidad local, las transferencias federales y provinciales y de los estados seguirán siendo una fuente importante de ingresos para los gobiernos locales en Canadá y los EE.UU.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS METRÓPOLIS

Resumen Ejecutivo

¿Existe una manera “ideal” de financiar los servicios públicos en un área metropolitana con una población de cinco o más millones de habitantes? Lo habitual es que en un área metropolitana coexistan diferentes niveles de gobiernos y empresas de prestación de servicios. Esto conlleva un constante equilibrio en la determinación de quien gobierna, quién administra y quién paga. Y, en la mayoría de las situaciones, hay una permanente disputa sobre el “justo” equilibrio de poder entre los diferentes gobiernos.

Este artículo analiza la teoría y la práctica de la financiación de los servicios públicos en las áreas metropolitanas y diferentes opciones de reforma. Abarca tanto los aspectos de gobernanza como el financiamiento. Los dos temas son inseparables porque los acuerdos para la financiación de los servicios públicos en las áreas metropolitanas dependen de la atribución de responsabilidades para la prestación de servicios asignados a los distintos gobiernos y empresas.

Los países desarrollados deben satisfacer las demandas de sus residentes para acceder a servicios de alta calidad, de los inversores que requieren que la ciudad sea competitiva a nivel internacional, de los gobiernos nacionales que quieren se cumpla con sus objetivos, y las demandas de todos para mejorar la calidad de vida. En los países de ingresos medios y bajos, las necesidades insatisfechas, las limitaciones de recursos y la falta de experiencia, no permiten una resolución rápida o fácil de los problemas. Las diferencias de recursos entre países ricos y

pobres hacen que los problemas de financiación metropolitana sean muy diferentes.

El problema

El problema de fondo cuando se analiza la gobernanza metropolitana y la financiación es cómo articular diferentes visiones del espacio. La región económica tiene límites indefinidos y siempre cambiantes, que evoluciona con el mercado de trabajo. El “campeón” de la región como entidad del gobierno es un planificador o reformador social que ve en el nivel regional una escala más adecuada y eficiente para la planificación y la prestación de servicios. Por el otro lado, el gobierno local, tiene límites espaciales determinados. Los campeones del gobierno local son las autoridades locales y los electores, quienes quieren mantener un control sobre los servicios locales. Parece poco probable que estos dos actores se unan fácilmente en apoyo a la creación de un gobierno regional con atribuciones generales. La cuestión se complica aún más por la superposición de distintas jurisdicciones especiales o empresas públicas cuya actividad puede no coincidir con el área metropolitana (zona del mercado de trabajo) ni con los gobiernos locales.

Gobernanza del área metropolitana

Existen diferentes maneras institucionales, según los países y las áreas metropolitanas, para resolver la gestión de la prestación de servicios. Algunas han creado estructuras muy fragmentadas, con una fuerte descentralización

Roy Bahl

Universidad Estatal de Georgia, EE.UU.

de responsabilidades y del poder, mientras que otros han adoptado un enfoque más regional. Casi todos han intentado encontrar un equilibrio entre la necesidad de cierta eficiencia en el gobierno de la región y la voluntad de mantener un control local. Si hay una conclusión general que puede extraerse de la experiencia, es que la voluntad de control local ha prevalecido sobre la tentación de crear amplios gobiernos metropolitanos.

En las áreas metropolitanas de muchos países predomina la fragmentación de las decisiones públicas y de los servicios en muchas jurisdicciones. Ejemplos de ello son las ciudades de Nueva York, Vancouver y Copenhague. Entre los países con economías emergentes o de ingresos intermedios, hay también ejemplos como la ciudad de México y Manila que se ajustan a este modelo. La autonomía local se preserva, pero se sacrifica la coordinación y la eficiencia técnica.

Otra experiencia de gobernanza metropolitana es la especialización funcional, donde coexisten en una misma área metropolitana gobiernos locales con competencias generales y empresas públicas o semipúblicas responsables de funciones específicas. Estocolmo, París y Madrid han adoptado este enfoque al igual que Bogotá y muchas ciudades de Europa oriental. Este modelo presenta una mayor eficiencia técnica y coordinación en la prestación de algunos servicios, pero aleja las decisiones de la ciudadanía y plantea nuevos problemas respecto de la coordinación transversal entre las diferentes funciones.

Una tercera alternativa es un gobierno metropolitano único. Bajo este modelo, existe un solo gobierno metropolitano con un ejecutivo electo a su cabeza, dotado de competencias generales. Aunque hay diferentes experiencias de gobiernos metropolitanos, pocos asumen la totalidad de competencias. A menudo, tienen un número limitado de responsabilidades funcionales, y coexisten con gobiernos locales de menor tamaño dentro del mismo territorio. Londres, Tokio y Manila han creado supra gobiernos metropolita-

nos con responsabilidades sobre un área muy amplia. Toronto y Ciudad del Cabo están más cerca de ser gobiernos metropolitanos con competencias generales. En EE.UU. y en los países europeos, tradicionalmente más descentralizados, no se han hecho muchos esfuerzos en esta dirección.

La mayoría de los países adoptan estructuras de gobierno donde se mezclan estos modelos. De hecho, no es raro encontrar un gobierno metropolitano que coexiste con gobiernos locales más pequeños, y con empresas públicas que asumen la prestación de servicios en la misma área metropolitana. La pregunta es quién asegura la hegemonía.

Financiación

En los países desarrollados los gobiernos locales suelen disponer de mayores potestades tributarias que en los países en desarrollo. El mismo patrón parece aplicarse a los gobiernos locales en áreas metropolitanas. Además los gobiernos metropolitanos reciben a veces poderes especiales para movilizar recursos, sobre todo en los países desarrollados. Pero no existen datos comparativos sobre las finanzas metropolitanas, por lo que en este estudio nos veremos obligados a trabajar con estudios de casos comparados.

Países desarrollados. Los países con ingresos elevados parecen haber prestado más atención a la estructuración de la gobernanza en las grandes áreas metropolitanas, y a las formas de financiar estas estructuras. Los ejemplos de las modalidades de financiamiento particulares más conocidas son: (a) dotar a los gobiernos metropolitanos de un doble estatus jurídico, de ciudad y de estado (Tokio, Berlín), (b) dotarlos de poderes fiscales especiales (Nueva York) y (c) instituir regímenes especiales de transferencia intergubernamentales (Londres, Roma).

Existe una gran variación en los instrumentos de financiamiento utilizados. El 70 por ciento del financiamiento del gobierno del área metropolita-

tana de Tokio proviene de impuestos locales. Toronto tiene una estructura de financiación más tradicional para un gobierno local: el 60 por ciento de su presupuesto se cubre con el impuesto sobre la propiedad y con tasas y tarifas por servicios.

Las ciudades metropolitanas en algunos países desarrollados financian los servicios públicos locales con diferentes impuestos. En los países nórdicos y en España se basan principalmente en impuestos sobre la renta individual. La ciudad de Nueva York hace un uso intensivo de una combinación de impuestos sobre las ventas al por menor, impuestos sobre la renta de las personas y de las empresas e impuestos sobre la actividad económica. Estocolmo cubre alrededor del 80 por ciento de sus gastos con recursos locales, principalmente con un impuesto sobre los ingresos salariales. En París, el impuesto local principal era un impuesto sobre la actividad económica.

Los gobiernos metropolitanos en algunos países desarrollados carecen de importantes poderes fiscales. La Autoridad del Gran Londres recibe la mayor parte de sus ingresos de subvenciones del gobierno central. La Autoridad Regional de Stuttgart no tiene ningún poder tributario. El Distrito Regional del Gran Vancouver está financiado principalmente por el pago de servicios y las transferencias intergubernamentales.

Los países en desarrollo. En la práctica, en la mayoría de los países en desarrollo los recursos de las grandes ciudades no provienen de los impuestos locales. A pesar de los argumentos que los gobiernos locales en las áreas metropolitanas deberían administrar una gama más amplia de impuestos, la mayoría de las ciudades están limitadas a los impuestos sobre la propiedad y al pago por servicios como principales fuentes de ingresos. Hay, sin embargo, algunas excepciones.

Hay buenos motivos que explican porque se recurre menos a la fiscalidad local en los países

en desarrollo. En primer lugar, en la mayoría de los casos, los sistemas de gastos están centralizados, en consecuencia hay menos demanda para disponer de ingresos propios. En segundo lugar, se cree que la administración local de los impuestos es menos eficiente que las administraciones tributarias centrales, lo que justifica un uso más importante de las transferencias intergubernamentales para financiar los servicios locales. Por último, las fuentes de ingresos disponibles para los gobiernos sub-nacionales están limitadas por la tradición del país o en algunos casos por la Constitución.

Reformas políticas

¿Cuál es el próximo paso para mejorar y racionalizar la financiación de las grandes ciudades en áreas metropolitanas? Tres recomendaciones parecen prevalecer en el debate público y merecen ser consideradas.

Gobernanza de las áreas metropolitanas

Quizá sea el momento de alejarse de los buenos consejos, principalmente académicos, que un gobierno metropolitano con responsabilidades generales es la respuesta más adecuada para los problemas de financiación pública en las áreas metropolitanas. La autonomía local está demasiado arraigada para ser ignorada, al menos en un futuro próximo. Se necesita un cambio de orientación poniéndose más énfasis en una estructura metropolitana con dos niveles: distrito(s) especializados responsables de las infraestructuras y de los servicios y una coordinación regional responsable de la planificación y el ordenamiento. Se debería trabajar en el diseño de un sistema de imposición y de facturación por servicios que se ajuste a un gobierno en dos niveles.

¿En qué difiere esto del sistema actual? Una primera diferencia es que los distritos regionales estarían dotados de autoridades electas y deberían asumir tanto la financiación como la prestación de los servicios. Se necesitaría una

revisión de la legislación para avanzar en esta dirección. En segundo lugar, los instrumentos fiscales utilizados por los municipios de la región metropolitana deberían ser rediseñados para mejorar su eficiencia fiscal, evitar la "exportación" de los impuestos. En tercer lugar, el gobierno de nivel superior debería promover una mejor correspondencia entre la asignación del gasto y de ingresos. Esto requeriría una mayor claridad en la asignación de competencias y un menor número de responsabilidades. Asimismo transferir a los gobiernos locales metropolitanos impuestos sensibles relacionados con el desarrollo económico. Por último, los sistemas intergubernamentales provinciales y nacionales deberían ser rediseñado para dar mayor autonomía a los gobiernos locales del área metropolitana, y al mismo tiempo para limitar las transferencias con el fin de alentar la movilización de recursos locales.

Las finanzas de las metrópolis

El mayor problema en la búsqueda de un modelo de financiación para las áreas metropolitanas es el papel de los gobiernos locales más pequeños. Los partidarios de la descentralización fiscal en las áreas metropolitanas argumentarán a favor de una mayor asignación de responsabilidad de gastos a estos gobiernos locales. Si estos gobiernos locales han de reforzar su autonomía presupuestaria, está implícito que debe asignárseles mayor potestad tributaria. El impuesto a la propiedad y los ingresos por servicios por sí solos no alcanzan para cubrir el gasto. Pero si se adoptan impuestos con una base imponible muy amplia en áreas metropolitanas con muchos municipios pequeños es probable que haya transferencias de costes de prestación servicios entre los diferentes municipios. Por ello es necesario complementar los ingresos del impuesto basados en el lugar de residencia con algún tipo de mecanismo de compensación como es el caso de Dinamarca, Suecia y España, o bien apoyarse en gran medida en

las transferencias intergubernamentales para financiar los servicios locales.

Los gobiernos metropolitanos deben incrementar su contribución al financiamiento de los servicios en el área metropolitana. Un impuesto sobre la renta personal pagado en el lugar de residencia, que integre una tasa por movilidad, es una buena alternativa. Se podría justificar en primer lugar argumentando que los servicios metropolitanos proporcionan beneficios a los no usuarios, por lo que la financiación total a través de la tarifas de usuarios no sería eficiente. En segundo lugar, este impuesto podría apoyar un fondo de compensación para el conjunto de la región metropolitana. Con ello se evitaría desincentivar el esfuerzo fiscal a nivel municipal, como se ha observado en algunos países nórdicos. La coparticipación en los ingresos de la región metropolitana es más recomendable que un programa nacional o provincial de subvenciones. Otros impuestos que también son apropiados para un distrito metropolitano son los impuestos sobre la propiedad, o por lo menos la parte comercial-industrial de la misma, y los impuestos sobre licencias de vehículo. Las tarifas de usuario seguirán desempeñando un papel importante en la financiación del distrito regional, pero no necesariamente las subvenciones de los gobiernos de nivel superior.

Para los distritos que tienen una finalidad especial, la movilización de ingresos podría seguir centrada en las tarifas por servicio, como es el caso actualmente. Los impuestos especiales por beneficios, recaudados en el área metropolitana, se podrían dedicar a los distritos especiales. Aún hay margen de maniobra para la financiación pública. Por último, también es posible utilizar tasas generales por servicios (y ya habido experiencias en varios lugares), pero debe ser previamente autorizada por un referéndum.

En los países en desarrollo, las ciudades metropolitanas necesitan elevar el nivel de los impuestos locales, pero se confrontan a la insuficiente capacidad de administración o a la falta de

potestad para hacerlo. Y, por desgracia, frecuentemente no hay consenso para aumentar los impuestos locales. Si se superaran estas limitantes, hay diferentes alternativas para incrementar los ingresos. Esto reduciría la presión sobre las transferencias intergubernamentales y liberaría recursos para los programas en las zonas más pobres del país. Las opciones más viables para aumentar los ingresos son un aumento de la tasas de los impuestos y de la eficiencia en la recaudación por servicios, mejorar la administración del impuesto a la propiedad y de los impuestos sobre la renta de las personas, ya sea que graven directamente o como un complemento del impuesto nacional.

Transferencias intergubernamentales

Los gobiernos centrales y estatales (provinciales) podrían utilizar las subvenciones de igualación para discriminar negativamente a las

grandes ciudades con el fin de inducirles a realizar un mayor esfuerzo fiscal. Esto ya se hace en algunos países desarrollados. Encuestas recientes muestran que los gobiernos locales metropolitanos recaudan directamente cerca del 70 por ciento de sus ingresos aunque hay muchas diferencias entre ellos en el grado de autosuficiencia.

En los países en desarrollo, los gobiernos locales metropolitanos tienden a ser muy dependientes de las transferencias de los gobiernos de nivel superior. Una estrategia de sustitución de las transferencias con impuestos locales no sería necesariamente acogida con entusiasmo por las autoridades, a causa de las dificultades políticas asociadas a la recaudación de impuestos. Pero, se reconoce en muchos países que existe una capacidad fiscal sin explotar en las ciudades. Este modelo sería un incentivo para inventar maneras de movilizar estos recursos.



CONCLUSIÓN

Resumen Ejecutivo

Presentación general

En los últimos veinte años, los gobiernos locales se han convertido en un importante actor del sector público. La descentralización es en una de las reformas institucionales más extendidas a nivel mundial (*Primer Informe mundial sobre la descentralización y la democracia local*). A término, este proceso puede llegar a tener un impacto similar a otras grandes transformaciones institucionales del siglo pasado, como la descolonización de África y Asia o la transición de una economía dirigida a la economía de mercado en la antigua Unión Soviética, en China y otros países. En efecto, los gobiernos locales han alcanzado la mayoría de edad. Su papel ha sido reconocido oficialmente por las organizaciones internacionales gracias a la *Carta Europea de Autonomía Local* (1985) y a las *Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales* aprobadas por ONU-Hábitat (2007).

En numerosas regiones del mundo, la descentralización se traduce en el fortalecimiento de las competencias y de la autonomía de los gobiernos locales. Estos últimos desempeñan funciones cada vez más cruciales en la provisión, no solo de servicios e infraestructuras básicas, como carreteras, transportes y agua potable, sino también de servicios sociales, como la educación y la sanidad. Esta evolución ha contribuido de manera creciente al desarrollo de la democracia local, a apaciguar las tensiones regionales, a promover la participación de la ciudadanía en los asuntos locales y, en última instancia, al fortalecimiento del sector público mejorando su eficacia.

Al mismo tiempo, la descentralización está suscitando muchas esperanzas. Los ciudadanos recu-

ren a los gobiernos locales para acceder a los servicios públicos que necesitan para mejorar las condiciones de su vida cotidiana. Los gobiernos centrales solicitan a los gobiernos locales para implementar sus políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza. Las empresas privadas dependen cada vez más de los gobiernos locales para acceder a los servicios que requieren para producir bienes y crear empleos.

Uno de los factores más críticos sobre los que reposa la capacidad de los gobiernos locales para responder a esas demandas es la calidad del diseño y del funcionamiento del sistema de financiamiento local. El segundo informe GOLD está consagrado a las finanzas de los gobiernos locales en el mundo. Las finanzas son importantes porque el papel y las actividades de los gobiernos locales se han desarrollado de manera espectacular. Pero también porque recientemente estos progresos se han frenado por problemas graves.

La crisis económica y financiera mundial iniciada en 2008 –la más importante desde la Gran Depresión– ha tenido una gran incidencia sobre el financiamiento de los gobiernos locales. Como consecuencia de la crisis, los gobiernos nacionales de varios países han adoptado medidas de recentralización e incrementado su control sobre los gobiernos locales. Aún es demasiado temprano para saber si estas acciones representan una ruptura o un cambio de dirección en la tendencia hacia la descentralización, pero afectan de manera inmediata la sostenibilidad y el desempeño de los gobiernos locales. La reducción de los recursos en un momento en que aumentan las responsabilidades y las demandas ciudadanas implican un recorte de la autonomía local, principio básico de la descentralización.

Jorge Martínez-Vázquez,
Universidad Estatal de Georgia,
EE.UU.

Paul Smoke
Universidad de Nueva York,
EE.UU.

Más allá del impacto de la crisis financiera mundial, los gobiernos locales se enfrentan a problemas de naturaleza estructural: la urbanización avanza a pasos acelerados en varias regiones, al mismo tiempo la demanda de servicios crece más rápido de lo que pueden asumir muchos gobiernos locales. Los cambios medioambientales y las grandes mutaciones demográficas, como por ejemplo el envejecimiento de la población en algunos países y el aumento de la proporción de jóvenes en otros, crean nuevas necesidades. Estos retos también brindan oportunidades para reforzar y reinventar el gobierno local, el cual se encuentra en una posición privilegiada para resolver problemas que si bien son locales, tienen una incidencia a nivel nacional.

En los capítulos precedentes, se describieron los puntos fuertes y débiles de los sistemas de financiamiento locales en distintas regiones del mundo y se examinó la capacidad de los gobiernos locales para movilizar recursos y gestionar gastos con el fin de cumplir con sus tareas y responsabilidades. También se han considerado las modalidades de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y la evolución de la gobernanza, por ejemplo a través de la participación ciudadana en las decisiones presupuestarias locales.

A continuación se revisa el contexto global que incide sobre el financiamiento de los gobiernos locales en el mundo. Luego se resumen las principales tendencias, experiencias y problemas recientes. Estos problemas se analizan partiendo de los principios sobre el financiamiento de los gobiernos locales esbozados en la introducción y debatidos en los diferentes capítulos regionales. Por último, se presentan varias conclusiones y proposiciones para avanzar hacia una reforma del financiamiento local y para impulsar el trabajo de CGLU.

El contexto de la reforma: diversidad, política y cambio

Los gobiernos locales pueden jugar un papel importante junto al gobierno en la gestión de las políticas públicas, pueden contribuir a la gobernanza local y al mejoramiento de la prestación de

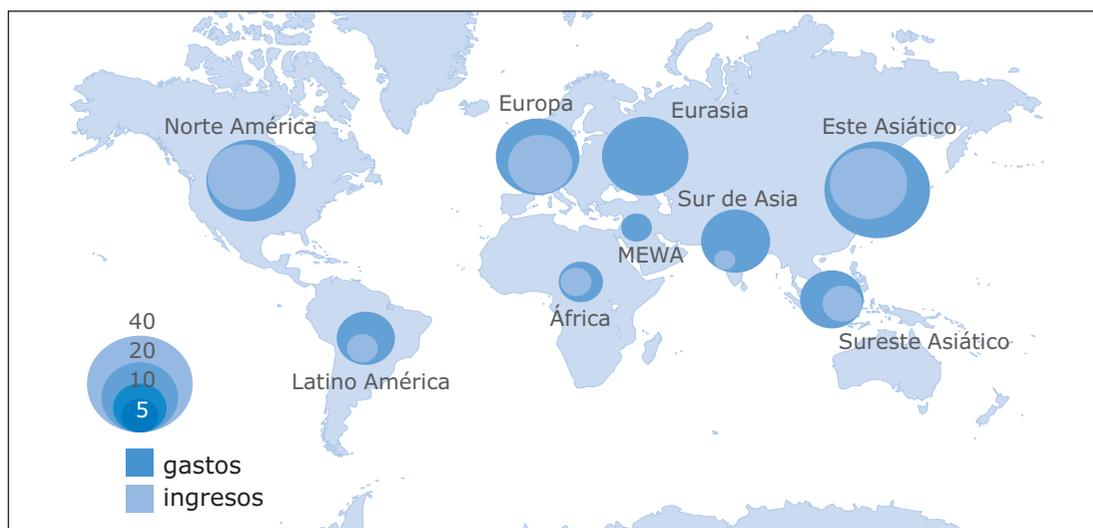
servicios. Este potencial se está desarrollando, aunque en muchos países su realización es aún parcial. Hasta cierto punto esto era de esperar, puesto que la descentralización evoluciona en distintos contextos, depende de las fuerzas políticas y necesita de un mínimo de capacidades para progresar. Incluso en los entornos más propicios, es un proceso complejo y dinámico con constantes cambios y adaptaciones a la realidad política, económica y social.

Comprender la diversidad

Como se ha comentado en el capítulo introductorio, todos los países se han visto sometidos a distintas influencias históricas, por lo que evolucionan a partir de tradiciones institucionales y de gobernanza diversas. Esta historia modela su experiencia y su relación con la descentralización, así como su capacidad para absorber reformas descentralizadoras. En consecuencia, el peso de los gobiernos locales en las finanzas públicas difiere significativamente de una región a otra (Ver figura 9 y el cuadro 4), así como dentro de una misma región. Un corolario importante de estas diferencias es que las reformas necesarias para fortalecer las finanzas locales varían considerablemente entre las distintas regiones y países. Así, por ejemplo, las reformas no son las mismas en países con una larga tradición de descentralización que en aquellos con una experiencia limitada.

Las finanzas de los gobiernos locales son más sólidas en gran parte de Europa, América del Norte y parte de Asia oriental y el Pacífico (Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda). En otras regiones, el sistema de financiamiento local es aún incipiente, como en la mayor parte de Oriente Medio y Asia occidental, donde los gobiernos locales tienen poca o ninguna autonomía. Incluso en Asia meridional, donde hay una tradición reciente de democracia, los gobiernos locales están sujetos a un fuerte control de los niveles superiores de gobierno. En otras regiones, como América Latina y Eurasia, las finanzas locales están mejorando en muchos países, pero los obstáculos heredados de las tradiciones centralizadoras perduran. En China

Figura 9: El peso de los gobiernos locales en el gasto y los ingresos del Gobierno Nacional por grandes regiones



Observaciones: el peso significativo del gasto y de los ingresos locales sobre los gastos e ingresos del Gobierno Nacional en Asia oriental, en Eurasia y en Asia meridional no significa que la descentralización en estas regiones esté particularmente avanzada.

Cuadro 4: Comparación del papel de los gobiernos locales

	Ingresos locales como porcentaje de los ingresos totales del gobierno central	Gastos locales como porcentaje de los gastos totales del gobierno central
África	3.2 (3.6)	7.9 (6.8)
América del Norte	17.8 (0.6)	26.8
América Latina	4.0 (4.5)	11.1 (7.3)
Asia		
Asia Meridional	1.5 (0.9)	16.0 (0.9)
Asia Oriental	20.0 (0.3)	40.0 (0.3)
Sureste de Asia	5.3 (0.8)	15.5 (0.6)
Eurasia	N.A.	26.5 (15.1)
Europa (2008)	13.0 (0.7)	23.9 (0.5)
Oriente Medio y Asia occidental	N.A.	4.6 (1.7)

Observaciones: Coeficiente de variación entre paréntesis. Las medias incluyen: África: Benín, Burkina Faso, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Malawi, Malí, Marruecos, Mozambique, Níger, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabue, América del Norte: Canadá y EE. UU.; América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Perú; Asia meridional: Bangladesh, India y Pakistán; Asia oriental: China, Corea y Japón; Sureste de Asia: Filipinas, Indonesia, Vietnam y Tailandia; Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, República Checa, República Eslovaca, Reino Unido, Suecia, y Suiza; Oriente Medio y Asia occidental: Irán, Jordania, Líbano, Palestina, Siria, Turquía y Yemen; Eurasia: Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rusia y Ucrania.

y los países del sureste de Asia se han producido avances, pero la repartición de recursos entre los diferentes niveles de gobierno no se desarrolla de manera uniforme y presenta rasgos problemáticos. La autonomía de los gobiernos locales africanos tampoco es la adecuada, pero hay progresos alentadores, en especial en algunos países anglófonos, como Sudáfrica o Tanzania.

Una de las principales conclusiones que se puede extraer de la diversidad de sistemas de gobiernos locales, es que no existe una solución única para resolver los problemas del financiamiento, incluso los más frecuentes. Ninguna fórmula puede garantizar que los sistemas de financiamiento local funcionarán adecuadamente. Para tener éxito, es necesario aplicar los principios sobre las finanzas públicas presentados en la introducción de manera sistemática y ordenada. Estos principios son pocos y suficientemente flexibles para permitir que cada país estructure su sistema de distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno en acuerdo con su historia y con sus objetivos nacionales.

Ser proactivo ante la realidad política

La descentralización es un proceso eminentemente político que implica, para el gobierno central, la transferencia de poderes y el reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales. Las fuerzas políticas pueden abrir el camino a la descentralización, como se ha constatado en los capítulos precedentes, pero también pueden obstaculizarla: resistencia de los responsables políticos a nivel nacional para transferir poderes a los gobiernos locales por temor de perder el control, oposición de la burocracia del gobierno central cuyos objetivos institucionales y personales son contrarios a la descentralización u oposición de las élites y de las agencias desconcentradas del Estado a las reformas. A nivel local, los líderes políticos pueden debilitar la descentralización si no promueven la participación de la ciudadanía en el proceso. Es necesario analizar estas realidades políticas y tomar medidas para que la descentralización sea un proceso dinámico.

Fortalecer las capacidades locales

Es necesario reforzar las capacidades de gestión de los gobiernos locales para que puedan asumir sus nuevas funciones. La debilidad de los gobiernos locales puede ser un obstáculo a la descentralización, sobre todo en los países en desarrollo. A veces, aunque parezca paradójico, la descentralización se ve bloqueada por las debilidades del gobierno central, como resultado de la inestabilidad política o de la ausencia de control sobre las acciones de la administración, por ejemplo: una dirección fiscal demasiado centralizadora o un control de los presupuestos y de la tesorería local demasiado puntilloso. Para que la descentralización pueda cumplir con sus promesas, se deben identificar estos obstáculos y realizar esfuerzos para superarlos.

Adaptarse al cambio

El contexto y las motivaciones que condicionan la descentralización cambian, incluso de manera rápida y espectacular. A veces estos cambios pueden preverse, porque son el resultado de una nueva legislación o de un cambio de gobierno después de elecciones nacionales. Pero otras veces, los cambios pueden ser rápidos e imprevistos, como una crisis política o económica importante. Los gobiernos locales deben responder y adaptarse. La crisis financiera mundial de 2008 ha demostrado que incluso estas adaptaciones pueden ser perjudiciales. Los gobiernos locales y sus defensores deben estar atentos y preparados para defender sus intereses cuando estos son amenazados.

Los principales problemas y tendencias políticas

Antes de presentar las principales conclusiones sobre el financiamiento de los gobiernos locales, es importante situar estas conclusiones en el contexto global, identificar las grandes tendencias y los problemas que plantea la descentralización. El contexto, como lo demuestra el Informe, incide sobre el desempeño de los gobiernos locales. Algunos de estos problemas

y tendencias son globales, otras se manifiestan en algunas regiones y/o en determinados países de una misma región.

La crisis mundial

La crisis económica y financiera mundial ya evocada afecta globalmente a los gobiernos locales. Los países emergentes de Asia y algunos países de América Latina fueron menos golpeados por la crisis, pero otros recibieron su impacto con mucha fuerza. Por ejemplo, en marzo de 2010 el gobierno de Grecia redujo por decreto el número de gobiernos locales de 1.034 a 355 para ahorrar 1.200 millones de euros anuales.

Las políticas de reducción del déficit presupuestario derivadas de la crisis afectan intensamente a los gobiernos locales en todos los continentes. En diferentes países de África, de Eurasia y de América Latina, los gobiernos centrales han reducido las transferencias hacia los gobiernos locales o impulsado medidas de recentralización. En algunas regiones, la crisis tiende a agravar problemas ya existentes. En África, la liberalización del comercio y las reformas de transición fiscal hacia una economía abierta, sumados a la pobreza y a la economía informal – problemas compartidos con la mayoría de los países menos desarrollados –, afectan desde hace tiempo a las finanzas públicas y en especial a los gobiernos locales.

Incluso en los países más avanzados, las políticas de estabilización para reducir el endeudamiento público, como las que han sido adoptadas en Europa y en América del Norte, tienen un profundo impacto sobre las finanzas locales. Los gobiernos locales de muchos de esos países temen que recaiga sobre ellos una parte descomulgada de los costes para reducir los desequilibrios presupuestarios, con recortes en las transferencias intergubernamentales, restricciones al crédito local y otras medidas de austeridad.

La crisis económica y financiera no es la única crisis mundial que afecta a los gobiernos locales. El financiamiento de las políticas de lucha contra el cambio climático y las inversiones necesarias para la previsión de riesgos naturales incrementarán de manera considerable las necesidades de recursos de los gobiernos locales a nivel mundial. Recién ahora se empieza a medir las repercusiones financieras sobre los gobiernos locales de los problemas medioambientales.

Procesos de descentralización parciales o interrumpidos

La crisis mundial nos ofrece un ejemplo de cómo los procesos de descentralización pueden verse interrumpidos o revertidos. Se trata de un problema más general que se presenta bajo diferentes formas, como se puede constatar en los capítulos regionales. El financiamiento de los gobiernos locales es un conjunto de sistemas complejos constituidos por un gran número de componentes interdependientes. Algunos son más fáciles de implementar o políticamente más viables que otros. En consecuencia, puede ocurrir que la arquitectura de ciertos sistemas de financiamiento local no esté completa (si se la compara con los principios o las mejores prácticas) o su implementación sea parcial, incluso en relación al marco legal vigente.

La realización parcial o incompleta de estos sistemas genera otros problemas ya que todos sus componentes son interdependientes. La debilidad de una parte del sistema compromete al sistema en su conjunto. Por ejemplo, la falta de claridad en la atribución de competencias puede afectar el cálculo de las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales. Los problemas de concepción y de implementación del sistema de transferencias intergubernamental pueden disuadir o debilitar las capacidades locales para asegurar la prestación de servicios, mejorar los ingresos y recurrir al crédito para financiar estos servicios.

Una de las consecuencias más comunes y más perjudiciales de una descentralización inacabada, es la insuficiencia de recursos atribuidos a los gobiernos locales para financiar sus competencias. A nivel mundial, muy pocos países han logrado limitar la brecha entre las responsabilidades de gastos y los ingresos de los gobiernos locales. Esta brecha puede ser el resultado de un mal diseño del sistema; pero en general se explica por razones políticas o por falta de capacidad, incluso en aquellos países donde están prohibidas por ley la transferencia de competencias sin la correspondiente contrapartida de recursos. Este problema es particularmente grave en algunas regiones: en África, por ejemplo, la descentralización de los ingresos es notablemente menor que la descentralización de las competencias, provocando profundas brechas entre ingresos y gastos.

Transformaciones demográficas

Las finanzas públicas de varios países europeos deben responder al rápido envejecimiento de la población y a la necesidad de integrar el aflujo de nuevos residentes en el mercado laboral y en el conjunto de la sociedad (por ejemplo: jóvenes e inmigrantes). El envejecimiento de la población también reviste importancia en países de Asia y Eurasia (China, Japón, Rusia, Ucrania). En ciertos países en desarrollo, el aumento del porcentaje de jóvenes sobre el total de la población también plantea nuevas demandas de servicios, con repercusiones importantes en el plano financiero.

El rápido crecimiento urbano, en particular en África, Asia y América Latina, incrementa la demanda de infraestructuras y servicios públicos que exigen cantidades ingentes de recursos. El financiamiento requerido es aún mayor si se considera la financiación de las políticas para luchar contra el cambio climático y las inversiones para la gestión de riesgos naturales. En base a la información disponible, se calcula que para hacer frente al desarrollo de las inversiones urbanas se necesitarían unos 200.000 millones

de dólares al año durante los próximos veinticinco años para los países en desarrollo (un tercio del total estimado para infraestructuras públicas por el Banco Mundial) (*Documento de apoyo sobre finanzas locales* de CGLU, 2007).

Fragmentación de los gobiernos locales

La fragmentación de los gobiernos locales es un problema importante en muchos países del mundo. En ellos se debate frecuentemente sobre la estructura y el tamaño más adecuado de los gobiernos locales. Tener un gran número de gobiernos locales pequeños limita las economías de escala en la prestación de los servicios públicos, lo que incrementa los costes. Pero en los gobiernos locales de pequeñas dimensiones, las relaciones políticas con la ciudadanía son más directas y los habitantes mantienen un control más estrecho sobre las decisiones locales. Es necesario un cierto equilibrio entre ambos extremos, para lo cual se puede favorecer la cooperación intermunicipal entre los pequeños municipios y una colaboración más estrecha con los gobiernos de mayor nivel en la implementación de servicios que requieren de ciertas economías de escala.

Por ejemplo, en Tailandia existen más de 7.500 gobiernos locales a nivel municipal cuyo número de habitantes promedio es inferior a las 10.000 personas. Muchos se interrogan sobre su capacidad para prestar correctamente los servicios. En otros casos, como en Uganda o la República Dominicana, se crean constantemente nuevos gobiernos locales más pequeños por motivos políticos, lo cual diluye las capacidades de los gobiernos locales que han accedido a la autonomía recientemente. Es que a veces las leyes fomentan la división y creación de nuevos municipios al ofrecer subvenciones similares a todos los gobiernos locales, sea cual sea su tamaño.

En otros casos, países como Francia tienen 36.600 gobiernos locales. Pero sus ciudadanos están muy identificados con sus municipios (*communes*), que aseguran mayor representa-

tividad y un mejor control de las políticas locales. Para equilibrar los costes y favorecer economías de escala, se fomenta entonces la cooperación intermunicipal (mancomunidades). En 2002, cuando los gobiernos locales en África del Sur fueron fusionados, algunos analistas se inquietaron sobre sus consecuencias ya que los nuevos gobiernos locales, más grandes y mejor financiados, debilitarían la participación política de los habitantes en algunas regiones.

Desconcentración y descentralización

En general, descentralización significa transferencia de competencias hacia los gobiernos locales y cierta autonomía para el manejo del gasto y de los ingresos. Algunos países con consejos locales electos, mantienen sin embargo administraciones desconcentradas del gobierno central a nivel local. En Kenia por ejemplo, las administraciones de distrito, que son servicios desconcentrados del Gobierno central, coexisten en el mismo territorio con los consejos de condado electos. Sus funciones respectivas no están claramente definidas. Mientras que algunos servicios son prestados por ambas administraciones, otros servicios no los brinda ninguna (la reciente reforma constitucional debería aportar soluciones a esta situación).

En otros países no existen gobiernos locales verdaderamente autónomos. En la región de Oriente Medio y Asia occidental, por ejemplo, los gobiernos locales se comportan de hecho como administraciones desconcentradas del gobierno central, con excepción de Palestina y de Turquía. Hay situaciones semejantes en países de otras regiones, como Egipto, Pakistán, Bangladesh, Tailandia o Kazajstán. La utilización de los gobiernos locales como unidades desconcentradas de la administración central impide explotar las ventajas comparativas de los gobiernos locales para la prestación de los servicios públicos. La descentralización permite adaptar la oferta a la demanda y a las preferencias de los habitantes del municipio, permitiendo a las autoridades locales responder de sus decisiones ante los ciudadanos.

Los gobiernos de nivel intermedio en sistemas federales y en sistemas unitarios muy jerárquicos

Aunque a menudo se asocia a los países federales a la idea de una mayor descentralización, muchas constituciones federales no reconocen directamente el derecho de los gobiernos locales a la autonomía local. En lugar del gobierno nacional, son los estados federados o provincias (u otros gobiernos de nivel intermedio) quienes tienen la potestad de definir el marco jurídico y establecer las relaciones con los gobiernos locales. Es así que los gobiernos locales del Brasil, de Canadá, de Sudáfrica y de Estados Unidos obtuvieron importantes competencias fiscales.

Pero en otros casos, como en Argentina, Australia, India, México, Nigeria, Pakistán o Rusia, los gobiernos locales gozan de menos (incluso mucho menos) autonomía que los de algunos países unitarios con tradiciones más centralistas. Privar a países extensos y sumamente poblados, como India o Pakistán (en este último, los gobiernos locales fueron suspendidos en 2009 por un acuerdo entre las autoridades federales y provinciales), de gobiernos locales responsables limita sus posibilidades de mejorar la prestación de servicios y las condiciones de vida. También pueden tener una autonomía limitada los gobiernos locales de los sistemas unitarios con fuertes vínculos jerárquicos entre los niveles de gobierno intermedios y locales, como en China o Vietnam.

El rol de las agencias internacionales de desarrollo

Las agencias internacionales de desarrollo pueden a veces crear dificultades en los países en donde intervienen en África, Asia y América Latina. Aún cuando se supone que su rol es asistir a los países en sus procesos de descentralización y en la reforma de los gobiernos locales, hay por lo menos dos problemas que ameritan particular atención. En primer lugar, las agencias pueden impulsar reformas que responden a sus prioridades o simplemente porque funcionaron bien en otros países.

Esto explica que, en ciertos casos, las reformas no lograran aclimatarse o no fueran sostenibles, simplemente porque los países no las querían.

En segundo lugar, la tendencia a crear instituciones o mecanismos paralelos para la implementación de sus programas de financiamiento y fortalecimiento de los servicios públicos. Esta actitud obedece a la voluntad de los donantes de superar la débil capacidad institucional de los gobiernos locales, la corrupción o la ineficacia de las instituciones del país receptor. Los mecanismos paralelos de ejecución que se crean a nivel local o a nivel central pasan por encima de los mecanismos de decisión y de manejo del gasto de los gobiernos locales. Pueden transitoriamente contribuir a mejorar la prestación de los servicios durante las primeras etapas de la descentralización, cuando los gobiernos locales son aún muy débiles, pero a largo plazo debilitan la legitimidad y eficacia de los mismos, a menos que se prevea su institucionalización y su integración en el seno de la administración pública.

Finanzas de los gobiernos locales: principales problemas y desafíos

Como se esboza en la introducción del informe, ciertos principios básicos y determinados componentes claves de los sistemas de financiamiento local deben existir para que los gobiernos locales puedan asumir sus responsabilidades de manera eficaz. Algunos de ellos son la asignación y gestión de gastos, la existencia de ingresos locales propios (autónomos), las transferencias intergubernamentales estructuradas adecuadamente y, cuando procede, el acceso a préstamos y a otras alternativas que permitan movilizar recursos para la inversión local. En esta sección se destacan los problemas y retos identificados en los análisis regionales.

A continuación se hace hincapié en los problemas que requieren de una atención particular. Pero es importante señalar que se han producido mejoras muy significativas en la gestión de las finanzas locales, en las últimas décadas, en muchos países desarrollados y también en desarrollo: en la eficiencia del gasto público, en la movilización de

ingresos, pasando por innovaciones en la gestión pública, como la difusión de los presupuestos participativos, experiencia iniciada en América Latina.

Asignación y gestión del gasto

La asignación clara de responsabilidades y el uso de metodologías explícitas para traducir las responsabilidades de gasto en necesidades de financiamiento son fundamentales. Las deficiencias en este campo debilitan a los gobiernos locales y minan el sistema de financiamiento local. Los problemas se presentan bajo distintas formas:

- *Mayor claridad en la asignación de gastos:* en muchas regiones, sobre todo en países en desarrollo de África, Asia y América Latina, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno no están bien definidas. La falta de claridad es consecuencia de una redacción imprecisa de las leyes y también de las contradicciones entre la legislación general y la legislación o reglamentación de las políticas sectoriales para determinadas áreas o servicios. Los ministerios correspondientes siguen ejerciendo sus responsabilidades sectoriales (agua, educación, salud, etc) sin coordinarse o compitiendo con los gobiernos locales, con lo que se duplican esfuerzos al mantener oficinas y personal desconcentrados en los niveles anteriores a la descentralización. Este fenómeno es frecuente en países de África y América Latina. La ambigüedad de la asignación del gasto puede ser más grave si existen varios niveles de gobierno, como en China, o en países federales donde los niveles intermedios ejercen un control inapropiado sobre los gobiernos locales de su jurisdicción, como en el caso de la India. En relación a esto, existe un encarnizado debate en muchas regiones, de Australia a Argentina, acerca de si los gobiernos locales deberían obtener un estatus jurídico más autónomo de los gobiernos de nivel intermedio, provincias o estados.
- *Adecuación y respeto de la asignación de responsabilidades de gastos:* En algunos casos,

las autoridades centrales siguen desempeñando un papel innecesario en la prestación de servicios básicos locales, en ocasiones en contradicción con la legislación descentralizadora existente. La consecuencia es que la población no tiene mayor incidencia sobre la calidad y la modalidad de prestación de los servicios en su localidad. En otros casos, se ha atribuido al nivel local un servicio que solo puede implementarse sobre una jurisdicción más amplia que la del gobierno local o que por su costo requiere de subvenciones nacionales. En este caso se necesitan acuerdos de coordinación con los niveles superiores de gobierno para equilibrar el costo y evitar una provisión insuficiente o irregular producto de la limitada capacidad fiscal local. En el caso de China, Malawi o Mozambique, los gobiernos locales tienen asignadas responsabilidades, como la seguridad social y las pensiones públicas, que tiene dificultades para asumir.

- *Financiamiento de las competencias:* La falta de claridad en la asignación de competencias permite descargar ciertos costes a otros niveles de gobierno, a menudo bajo la forma de tareas sin el respaldo de los recursos correspondiente, lo que puede resultar sumamente oneroso para los presupuestos locales. Por ejemplo, puede que se exija a los gobiernos locales que presten determinados servicios, siguiendo determinadas modalidades, o respetando ciertos reglamentos o estándares. Esto sucede con frecuencia en todas las regiones del mundo, en los países en desarrollo y desarrollados. En ocasiones los mandatos pueden implicar servicios que los gobiernos locales no tienen obligación de prestar de conformidad con la legislación vigente.
- *Aprobación y control de los presupuestos por parte de autoridades de niveles superiores:* Las autoridades centrales o regionales no solo ofrecen ayuda, sino que supervisan estrechamente y, en algunos casos, incluso aprueban los presupuestos votados por las autoridades locales electas. Ello sucede en muchos países,

pero es más frecuente en África, Asia, Eurasia y América Latina. Esta práctica de control *ex-ante* debilita la autonomía presupuestaria de las autoridades locales.

- *Mejorar la eficiencia en la gestión del gasto local:* En particular en los países en desarrollo, la calidad del gasto de los gobiernos locales es a menudo deficiente. Ello es en parte atribuible a la falta de recursos y al peso, con frecuencia excesivos, de costes administrativos en el presupuesto total de los gobiernos locales. No obstante, hay muchos otros factores enumerados anteriormente (falta de claridad en la asignación de funciones, competencias no financiadas, etc.) y otros problemas que se analizan más adelante (transferencias condicionales y autonomía en la gestión de ingresos limitada) que también minan la administración local y desincentivan una gestión más eficiente de los recursos.

Generación de ingresos locales / autonomía

La autonomía y la generación de ingresos propios son fundamentales para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus responsabilidades de un modo responsable y eficiente. No obstante de momento no hay muchos países en el mundo que hayan dotado a sus gobiernos locales de los medios y de la autonomía necesaria para que dispongan de ingresos suficientes. Este problema se manifiesta de distintos modos en función del diseño y la implementación de los sistemas de ingresos locales:

- *Desequilibrios verticales:* Con frecuencia, la transferencia de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales no se acompaña del correspondiente traspaso de las fuentes de ingresos necesarias para financiar dichas responsabilidades (incluidas las transferencias intergubernamentales, que se comentan más adelante). Como se ha observado anteriormente, en muchas regiones los ingresos de los gobiernos locales son una parte insignificante

del gasto público nacional. El resultado es un aumento de la presión económica sobre la partida de gastos de los presupuestos de los gobiernos locales y un aumento, incluso cuando los recursos son más importantes, de la dependencia económica de los gobiernos locales con respecto a las transferencias del gobierno central.

- *Autonomía en la gestión de los ingresos:* La autonomía en el manejo de los ingresos es limitada en la mayoría de los países de África, Asia, Oriente Medio y Asia occidental; la situación es algo mejor en Eurasia y América Latina, pero tampoco de manera uniforme. Los gobiernos locales no tienen ninguna potestad para introducir nuevos impuestos, y muy poca para decidir sobre los niveles de las tasas de imposición o sobre las tarifas de servicios públicos. Incluso en los países con una mayor tradición de descentralización, como Australia, los estados federados limitan la autonomía sobre los ingresos locales. Intentos explícitos para potenciar la autonomía tributaria y reducir la dependencia de las transferencias, como las recientes reformas en Japón –“Trinity Reform”–, han tenido un éxito parcial. La autonomía en la gestión de los ingresos es más sólida en las economías más avanzadas, como Europa occidental y América del Norte, pero los problemas subsisten.
- *Problemas con el impuesto sobre la propiedad:* El impuesto sobre bienes inmuebles es el impuesto que más se recomienda y utiliza para los gobiernos locales de todo el mundo. No obstante, su importante potencial de ingresos en muchos casos no se materializa. En los países en desarrollo este impuesto permite recaudar el 0,5% de promedio del PIB, en comparación con el 2% en los países desarrollados. El impuesto sobre la propiedad es impopular entre los contribuyentes: incluso en los lugares donde su uso es importante, como en muchos países desarrollados (EE. UU., Canadá y el Reino Unido), ha habido una fuerte oposición ciudadana. Además, es un impuesto difícil

y costoso de administrar, en especial en los países en desarrollo que carecen de registros de la propiedad actualizados y que cuentan con extensas zonas de asentamientos irregulares, además de tener menor capacidad a nivel local para aplicar el tributo y recaudarlo.

- *Diversificar la fiscalidad local:* Ante los problemas que plantea el impuesto sobre bienes inmuebles, existe una creciente preocupación por la escasa diversificación de la base fiscal de los gobiernos locales. Algunos países, en especial de Europa y América del Norte, utilizan impuestos locales sobre la renta de las personas físicas. En los países nórdicos y en algunas economías en transición de Europa central y del este se aplica un impuesto complementario con una tasa fija al impuesto sobre la renta de las personas físicas que se colecta al mismo tiempo que el impuesto nacional. En América Latina hay varios países, como Brasil, Chile y Colombia, que usan eficazmente distintas formas de fiscalidad local sobre la actividad económica. En otros países se aplican impuestos sobre las ventas locales, como en Canadá, donde existe un Impuesto al Valor Agregado (IVA) nacional, o en Estados Unidos, donde no hay IVA. La falta de diversificación de la base imponible local se ve agravada a menudo por la falta de flexibilidad de ciertos impuestos locales para adaptarse a las transformaciones estructurales de la economía (por ejemplo, el crecimiento del sector de servicios y de servicios inmateriales). La poca elasticidad de muchos impuestos locales (poca reactividad frente a la evolución de la actividad económica) es problemática ya que la demanda de servicios y sus costos se incrementan más rápido que los ingresos. En varios países africanos (Tanzania, Uganda y Zambia) se han eliminado recientemente algunos impuestos locales importantes y han sido sustituidos parcialmente por transferencias centrales. En muchos países, por ejemplo Corea, existían muchos pequeños impuestos locales conocidos como “impuestos estorbo” cuyos ingresos son bajos en relación a los costes de gestión.

- *Uso de las tasas y tarifas de servicios:* Los gobiernos locales deben aplicar tasas por servicios que aseguren la recuperación de los costes, cuando sea posible. Las tasas y tarifas por servicios pueden constituir una fuente de ingresos muy importante. En Canadá y Estados Unidos, los gobiernos locales generan una cuarta parte de sus ingresos propios a partir de tasas y tarifas, lo cual resulta aún más significativo si se tienen en cuenta los elevados niveles de ingresos locales por impuestos propios. No sucede lo mismo en muchos países en desarrollo. Por ejemplo, en algunos países africanos, como Argelia, Benín, Egipto y Túnez, los gobiernos locales carecen de autoridad para establecer tasas y tarifas por servicios locales.
- *Políticas sobre los ingresos locales:* Hay diferentes problemas políticos que obstaculizan la generación de ingresos locales, como ser: la renuencia de las autoridades locales a aumentar impuestos (por ejemplo, en ciertos países de la UE), las limitaciones a la fiscalidad local legisladas por niveles superiores de gobierno o la oposición de los habitantes a través de referéndums locales (en muchos estados de EE. UU.). Esta situación es una consecuencia de la insuficiente información de los contribuyentes y de las expectativas de los ciudadanos que desean obtener más y mejores servicios pagando menos impuestos.
- *Papel de los gobiernos locales y centrales en la recaudación de los ingresos:* Las prácticas internacionales son variadas. Pero todos los países tratan de maximizar los ingresos y al mismo tiempo equilibrar los costes de administración y cobro (ecuación que tiende a favorecer el papel de los gobiernos centrales), y mejorar la responsabilidad frente a la ciudadanía y el acceso a la información local (lo que tiende a favorecer a los gobiernos locales). Aunque ciertos impuestos se pres-
tan mejor para una gestión centralizada, en

algunas regiones, como Medio Oriente – Asia Occidental y África occidental, las agencias centrales no garantizan que los ingresos recaudados lleguen oportunamente a los gobiernos locales a los que están destinados. La falta de incentivos para que las autoridades tributarias centrales recauden ingresos locales también es un problema. La experiencia de varios países (Costa Rica, Jordania y países de Eurasia) muestra aumentos significativos en la recaudación de ingresos cuando las responsabilidades de la administración de los impuestos se transfieren a los gobiernos locales.

Transferencias de recursos entre diferentes niveles de gobierno

Un sistema de transferencias de recursos bien estructurado es un componente fundamental del financiamiento local. La utilización de las transferencias plantea una serie de dificultades cuyo tratamiento varía según las regiones y países.

- *Un sistema de coparticipación apropiado y estable:* La mayoría de los países comparten algunos impuestos centrales con los gobiernos locales, una disposición que es sencilla y posee un elevado potencial de ingresos. Ello puede constituir una solución parcial a los desequilibrios verticales, pero la atribución de los ingresos presenta diferentes problemas. La distribución de los ingresos participados en función del origen de lo recaudado se puede considerar un estímulo a la actividad económica local, pero también puede reforzar las desigualdades horizontales y conduce a una mayor volatilidad de los ingresos locales. En los países en desarrollo, los montos a transferir pueden ser inciertos o la modalidad de distribución carecer de transparencia, lo que dificulta la planificación a largo plazo de los gobiernos locales. En el caso de algunos países de África del Oeste, los gobiernos centrales pueden retrasar las transferencias o incluso retenerlas para cubrir sus propias necesidades. Quizás aún más importante, la importancia de los

ingresos participados puede crear incentivos contraproducentes a la generación local de ingresos. Esto debilita la autonomía de ingresos y la responsabilidad de los gobiernos locales ante sus ciudadanos.

- *Desequilibrios fiscales horizontales:* Pese a las diferencias, a menudo significativas, entre gobiernos locales en cuanto a las necesidades de gasto y la capacidad para financiarlas, muchas regiones carecen de subvenciones de igualación. En África, pocos países (Marruecos y Sudáfrica) las han introducido, y en Oriente Medio y Asia occidental no lo ha hecho ningún país. La situación es mejor en América Latina, donde algunos países (por ejemplo, Brasil y Chile) utilizan subvenciones de igualación explícitas. En América latina hay más países que han introducido algunos componentes redistributivos o de igualación en sus sistemas de transferencias. En Asia, algunos países utilizan transferencias de igualación (por ejemplo, Australia, Indonesia y Japón), mientras que otros prácticamente ignoran las desigualdades fiscales (como China, India, Filipinas y Nueva Zelanda). Las subvenciones de igualación son frecuentes en Eurasia, Europa y América del Norte, pero con eficacia variable; por ejemplo, en Eurasia en muchos casos las subvenciones de igualación carecen de metodologías transparentes y explícitas, aunque la situación está mejorando.
- *Diseño de las transferencias de igualación:* Las subvenciones de igualación a menudo presentan varios problemas. Por ejemplo, se reconocen solo las desigualdades en la capacidad fiscal o de necesidades de gasto, en vez de ambas; se consideran los ingresos reales en vez de medir la capacidad fiscal, lo cual desincentiva la movilización de ingresos locales. Las fuentes de recursos que alimentan las subvenciones pueden no ser estables o no estar bien definidas, o puede que el uso de los fondos esté sujeto a condiciones tan rígidas que de hecho conviertan las subvenciones de igualación en transferencias condicionadas (véase más adelante). En los países federales, como Australia, se plantean debates acerca del modo en que los gobiernos de segundo nivel interpretan las políticas federales en lo referente a la igualación.
- *Desafíos en el diseño de transferencias condicionadas o específicas:* Los sistemas de subvenciones condicionadas de los gobiernos de nivel superior son también un elemento clave del financiamiento local. Estas subvenciones fomentan normas o estándares y el cumplimiento de objetivos del gobierno nacional en determinadas áreas descentralizadas, como por ejemplo en la educación y la sanidad. También permiten solventar problemas inter-jurisdiccionales que trascienden los límites de un municipio (externalidades), por ejemplo, los problemas ambientales; o apoyan programas de inversión de los gobiernos locales. En muchos países existen subvenciones condicionadas o para fines específicos, en especial para inversiones en infraestructuras. No obstante, en ciertas regiones, como Eurasia, las subvenciones condicionadas no están bien definidas. En otros países, como Egipto, Nigeria, Tanzania y Uganda, las transferencias condicionadas pesan excesivamente sobre el total de las transferencias. Varios problemas se asocian a menudo a este tipo de subvención, como su proliferación y complejidad, con elevados costes de cumplimiento para los gobiernos locales, falta de transparencia, de estabilidad y de duración y en ocasiones su utilización política. Una dependencia excesiva de las subvenciones condicionadas limita la autonomía de los gobiernos locales obligándoles a que se concentren sobre las prioridades nacionales en vez de locales, reduciendo así su ventaja comparativa.
- *Las transferencias basadas en resultados.* Una innovación relativamente reciente en el ámbito de las transferencias, las transferencias basadas en resultados han sido introducidas en algunos países africanos y asiáticos, con el apoyo de varias organizaciones internacionales.

les. Las transferencias basadas en resultados condicionan las transferencias de recursos al cumplimiento de ciertos estándares y objetivos y, en general, dejan en manos de los gobiernos locales la mejor manera de utilizar los recursos. Este tipo de transferencia combina la flexibilidad de las subvenciones incondicionales con un tipo de condicionalidad más adecuada que en el caso de las subvenciones tradicionales. Como contrapartida, puede que estas transferencias beneficien más a las jurisdicciones con mayor capacidad administrativa y que conlleven algunos de los problemas asociados a los programas más tradicionales. Hasta el momento se han utilizado principalmente para fomentar el cumplimiento de los procedimientos de gestión financiera y administrativa que para mejorar los resultados de la prestación de servicios. Aunque es demasiado pronto para juzgar de manera concluyente la eficacia de las transferencias basadas en resultados, estas constituyen un mecanismo prometedor y es sin duda deseable que se realicen más experiencias.

Endeudamiento de los gobiernos locales y acceso a los mercados financieros

Puede que el aspecto más olvidado de las finanzas de los gobiernos locales en muchas regiones del mundo sea el acceso al crédito. En el contexto de urbanización acelerada comentada anteriormente, que se concentra sobre todo en las ciudades de los países en desarrollo de África y Asia, existe una urgente necesidad de inversión en infraestructuras. En este contexto, el endeudamiento, que implica una cierta equidad inter-generacional, es una de las fuentes de financiación más adecuadas para las inversiones a largo plazo. Al mismo tiempo deben considerarse diferentes desafíos:

- *Las reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales*, no están suficientemente desarrolladas y se aplican de manera insuficiente. La reglamentación que regula el endeudamiento de los gobier-
- *Los gobiernos locales* es en general sumamente restrictiva, lo que en la práctica impide el endeudamiento de los mismos (ya se trate de Dinamarca, Chile, Kenia o Túnez), mientras que otros son demasiado permisivos, con el consiguiente riesgo de conductas imprudentes; como sucedió en Brasil y Argentina en la década de 1990.
- *Acceso al crédito*. En muchos casos, sobre todo en los países en desarrollo, los gobiernos locales tienen escaso acceso al crédito. Los mercados financieros no están suficientemente desarrollados y muchos gobiernos locales carecen de historiales crediticios o no reúnen los requisitos técnicos exigidos por las entidades de crédito. La situación es más esperanzadora a corto y medio plazo en las economías emergentes, donde los mercados financieros tienden a estar más desarrollados, con un mejor acceso a la información financiera, sistemas de calificaciones crediticias, precios de referencia, etc.
- *Las instituciones especializadas*. Los establecimientos de crédito para los gobiernos locales creados en los países en desarrollo, a menudo con el apoyo de los organismos internacionales (existen en más de 60 países) no han dado buenos resultados. Estos resultados decepcionantes se atribuyen a la politización de las decisiones y a problemas de diseño. Además, muchas de las instituciones intermediarias no son suficientemente independientes del gobierno, no están autorizadas a vincularse con los mercados crediticios nacionales o no lo intentan. Por lo tanto, no hay ningún apoyo a las ciudades para familiarizarse con los mercados y la información financiera, la provisión de reservas, etc.
- *Las prácticas de los gobiernos centrales*. Ciertas prácticas de los gobiernos centrales, como la insuficiencia de los mecanismos de evaluación de préstamos solicitados a los establecimientos de crédito público, como

los rescates y el uso de las transferencias, han afectado al desarrollo normal de los mercados crediticios locales. No es inhabitual que las instituciones de créditos del gobierno aprueben proyectos que no han sido debidamente estudiados y que luego se revelan no viables. La práctica de rescates por parte de las autoridades centrales cuando los gobiernos locales no pueden o no quieren devolver los préstamos debilita la disciplina fiscal y distorsiona el mercado crediticio. Aunque la retención de las transferencias por parte del gobierno central mejora el reembolso de los créditos y contribuye a desarrollar el acceso al mismo, su mantenimiento a largo plazo desalienta el acceso al mercado financiero. Tampoco incita a preparar mejor los proyectos y a las entidades financieras a cuidar más la evaluación de los mismos.

- *Otros aspectos de las finanzas de los gobiernos locales tratados anteriormente no permiten promover el crédito local:* El endeudamiento puede restringirse si los gobiernos locales no tienen acceso a recursos propios suficientes para pagar los préstamos o si las transferencias intergubernamentales disuaden a los gobiernos locales relativamente ricos de recurrir al crédito para financiar sus proyectos. La falta de prácticas de gestión financiera apropiadas también crean problemas a la hora de preparar correctamente los proyectos, o para poder calificar para un crédito y administrar adecuadamente la deuda local.

Recomendaciones

El informe GOLD II deja claro que los gobiernos locales de todo el mundo –desde los países más industrializados hasta los menos desarrollados– se enfrentan a numerosos problemas y retos en relación con sus sistemas de finanzas, y que, en algunos aspectos, la situación se ha estancado o ha empeorado en los últimos años. En África, los gobiernos locales representan un porcentaje muy inferior al 10% del gasto público y un porcentaje

todavía menor de los ingresos públicos. En la región de Oriente Medio y Asia occidental cuentan con recursos muy limitados y una autonomía aún más restringida. En muchos países de América Latina, Asia, Eurasia e incluso en Europa, los gobiernos locales ven erosionada su legitimidad porque no son capaces de asumir sus responsabilidades por lo inadecuado de sus recursos. Aunque algunas de las medidas necesarias difícilmente podrán aplicarse en breve, queda mucho por hacer.

Asignación y gestión de gastos

La clarificación de la asignación de las competencias debería ocupar el primer lugar de los programas nacionales de reformas de las finanzas de los gobiernos locales. Diversos problemas políticos, entre los cuales debe incluirse la falta de voluntad política, dificultan a menudo avanzar en esta dirección. Para realizar esta reforma fundacional, es necesario observar algunos principios que, en algunos casos, requerirán la revisión del marco jurídico y la armonización de las políticas sectoriales con las leyes sobre la descentralización.

- *Identificar claramente las responsabilidades exclusivas* de los gobiernos locales, para que las autoridades locales puedan ser responsables de sus actos delante de sus electores. En los casos en que ya existe claridad jurídica pero las asignaciones de responsabilidades no se respetan, se necesitan medidas para hacer cumplir la legislación.

En los casos en que se considere necesario que haya responsabilidades concurrentes para la prestación de servicios concretos, es importante identificar *qué nivel tiene qué responsabilidades específicas* en la regulación, la financiación y la implementación de dichos servicios.

- *El control del gasto local por parte de los niveles de gobierno superiores debe limitarse de manera apropiada.* En la UE, por ejemplo, la Comisión Europea no debería ejercer un con-

trol excesivo sobre las modalidades de prestación de los servicios locales. En los sistemas con varios niveles de gobierno, se debe regular y restringir apropiadamente el papel de los gobiernos de nivel intermedio (estados federados, provincias, regiones) en el control sobre el gasto local. No deberían permitirse que los niveles intermedios interfieran en la autonomía local ni en la gestión de los servicios específicamente locales.

- En los países en desarrollo en los que hay diferencias significativas en la capacidad administrativa de los distintos gobiernos locales, puede justificarse la *asignación asimétrica* de responsabilidades, al menos temporalmente. Con el tiempo, los gobiernos locales pueden progresar (si cuentan con los incentivos y el apoyo apropiados) para acceder a mayores responsabilidades a medida que se desarrollan sus capacidades.
- Para que una mejor asignación de competencias contribuya a mejorar el financiamiento local, esta asignación de responsabilidades debe *traducirse en montos de gasto y de financiamiento*. Estas necesidades deben ser calculadas mediante una metodología estandarizada apropiada. Las transferencias de tareas y recursos deben ir precedidas de una evaluación sistemática del coste de las responsabilidades transferidas.
- *Es necesario que los recursos humanos estén capacitados*. La financiación y el personal de las oficinas desconcentradas de los ministerios que compiten con los gobiernos locales debe reducirse o eliminarse: Se debe garantizar que estos dispongan de personal adecuado para llevar a cabo sus tareas, mientras que paulatinamente se reduce el personal de los otros niveles de gobierno que interfieren con las funciones de los gobiernos locales.
- *El control ex-ante de los presupuestos de los gobiernos locales debe reducirse y eliminarse de manera progresiva*: En algunos países en desarrollo tal vez no sea posible aplicar esta medida en breve, pero a medida que el sistema de finanzas locales se consolida, es importante pasar de un control *ex-ante* a un control *ex-post* –como las auditorías– y mejorar la rendición de cuentas ante los ciudadanos.
- *Implementar una estrategia de descentralización del gasto*: podría ser conveniente aplicar una descentralización asimétrica como se mencionó anteriormente, con incentivos para mejorar el desempeño y programas de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales asuman nuevas responsabilidades. El desarrollo de capacidades y la asistencia técnica deben estar garantizados para apoyar a los gobiernos locales en las primeras etapas del proceso de descentralización y ayudarles a mejorar el desempeño en etapas posteriores.

Aparte de las asignaciones de gastos, puede que sean necesarias varias reformas adicionales:

- *Deben evitarse los mandatos sin financiación*: minimizar su impacto requiere varias reformas políticas, como explicitar que el nivel de gobierno que tiene facultades para regular una función también tiene la obligación de financiarla; aumentar la coordinación y el diálogo entre los distintos niveles en lo referente a la asignación de responsabilidades; y exigir revisión *ex-ante* de toda la legislación sobre los gobiernos locales para identificar los posibles mandatos sin financiación.

Generación de ingresos a nivel local y autonomía

El mayor desafío en muchos países es generar ingresos locales. Las principales reformas necesarias son las siguientes:

- *Reforzar la autonomía local para mejorar la movilización de ingresos*. El objetivo es reforzar el vínculo entre los beneficios y costo de los servicios locales así como la responsabilidad de las

autoridades locales frente a los contribuyentes. Se deben facilitar fuentes adecuadas de ingresos y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para que el coste de la administración de los impuestos no exceda los ingresos.

- *Reformar y modernizar la administración del impuesto a la propiedad.* Es evidente que el bajo rendimiento del impuesto a la propiedad tiene en parte causas administrativas. Pero existen problemas políticos para el uso de este impuesto, por ello la naturaleza y el alcance de las reformas deben adaptarse a cada caso.
- *Diversificar la base fiscal local* para incrementar la movilización de recursos y la autonomía de los gobiernos locales. Sin embargo, es importante reconocer que solo hay un número limitado de impuestos locales que tienen un potencial significativo.
 - La introducción de nuevos impuestos locales debe hacerse de tal forma que el gobierno nacional y la comunidad empresarial no perciban que estos impuestos pueden afectar la actividad económica o empresarial; se debe evitar, en particular, los impuestos lesivos.
 - Los impuestos más adecuados para los gobiernos locales son el impuesto sobre vehículos, licencias sobre actividades económicas y mejoras sobre bienes inmuebles para financiar infraestructuras. Todos estos impuestos pueden producir ingresos significativos.
 - Los impuestos sobre las actividades económicas pueden adoptar diferentes formas pero, en general, se utiliza el volumen de ventas como base imponible; se tiene que tener cuidado sin embargo de no convertirlos en impuestos a la venta que pueden competir con otros impuestos al consumo, en particular el IVA.
 - Para ir más lejos en la autonomía fiscal local, se podría introducir un impuesto complementario al impuesto nacional sobre la renta de las personas físicas con una tasa fija y se recaudaría al mismo tiempo que el impuesto nacional.
- Una fuente de ingresos potencialmente valiosa pero relativamente poco explotada en la mayoría de las regiones es el impuesto medioambiental o “verde”, vinculado a la gestión de los residuos, las actividades contaminantes del agua y el aire, así como la producción de energía. Con esto se obtendría un “doble dividendo” dado que promueve a la vez la generación de ingresos y un medio ambiente más limpio.
- Es necesario adaptar el sistema fiscal para incluir impuestos sobre actividades del sector informal, en particular en los países en desarrollo.
- *Dar más libertad en el manejo de las tasas y tarifas por servicios.* Ya se mencionó anteriormente los problemas y límites económicos, técnicos y políticos que afectan a estos ingresos, pero en la mayoría de los países, existen oportunidades para una mayor utilización. Mejorar y hacer más explícito la definición de los precios de los servicios públicos puede ayudar a mejorar la eficacia, siempre y cuando se superen los obstáculos políticos. Cuando es factible, se debe promover el principio de recuperación de gastos sobre los servicios públicos, mientras esto no impida el acceso a los servicios básicos.
- *Organizar mejor la administración de la recaudación de los impuestos locales.* Alcanzar un acuerdo adecuado entre los gobiernos locales y centrales conlleva numerosos desafíos. Para mejorar la recaudación de los impuestos locales es necesario crear estructuras sólidas dotadas de buenos incentivos. En particular cuando la administración de los impuestos locales es asumida por la administración central, es conveniente crear los incentivos adaptados a la administración fis-

cal. Se debe institucionalizar un diálogo y una cooperación permanente entre los diferentes niveles de administración fiscal. Asimismo es necesario compartir la información fiscal con los gobiernos locales e implicarlos en la gestión.

- *Reforzar el compromiso de las autoridades locales para movilizar los recursos locales y asegurar una gestión más transparente, estableciendo una relación directa entre ingresos y prestación de servicios.* Las autoridades locales deben movilizar los recursos locales necesarios para mejorar la prestación de servicios públicos locales. La disposición de los residentes a pagar impuestos y a contribuir voluntariamente al financiamiento local debe ser promocionada a través de campañas públicas para informar a los ciudadanos sobre la utilización de los recursos locales. Las autoridades locales deben garantizar la transparencia de la gestión y promover la participación ciudadana para reforzar su confianza en el manejo de los presupuestos.

Transferencias intergubernamentales

A la luz de los desafíos y de las debilidades analizadas precedentemente, pueden emprenderse numerosos pasos para mejorar la estructura y la administración de los sistemas de transferencia intergubernamentales.

- *Garantizar mecanismos de transferencia previsibles, regulares y transparentes:* se debería establecer en el marco legal un nivel mínimo de recursos públicos que el Estado tendría que transferir cada año a las autoridades locales, y establecer garantías para que estas transferencias se asignen de manera transparente e imparcial.
- *Conseguir un balance adecuado entre los diferentes tipos de transferencias:* No hay reglas establecidas para distribuir los impuestos participados. La distribución puede hacerse siguiendo el principio de derivación (según el origen del lugar de colecta) o siguiendo una fórmula de atribución. La derivación puede agravar las disparidades fiscales entre territorios (se asigna más al territorio dónde se recauda más), reforzando la necesidad de mecanismos de igualación (véase abajo). De la misma forma, no existe ninguna norma o fórmula de equilibrio ideal entre las transferencias incondicionales y condicionadas. Permitir que una parte significativa de los fondos sean de uso incondicional refuerza la autonomía y la responsabilidad de los gobiernos locales. Por ello es la mejor opción para apoyar la autonomía y el desarrollo local cuando los gobiernos locales han adquirido las capacidades mínimas necesarias.
- *Desarrollar y mejorar la utilización de las transferencias de igualación.* Los países que no utilizan estas transferencias deberían considerar hacerlo. En caso contrario, se agravarán las diferencias entre los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades en la provisión de servicios básicos. Los países que las utilizan deberían revisar sus enfoques y desarrollar un sistema que utilice reglas explícitas y estables para definir la masa de recursos, que tome en cuenta a la vez las necesidades de gastos y las capacidades de ingresos a la hora de asignar los fondos (en lugar de considerar los gastos o los ingresos actuales) y que permita, finalmente, la utilización incondicional de los fondos transferidos. En los países donde se introducen elementos de igualación en la distribución de impuestos participados, una práctica común en América Latina, sería conveniente separar y utilizar distintas transferencias para diferentes objetivos creando una transferencia de igualación explícita con las características mencionadas arriba.
- *Revisar y mejorar los mecanismos para asignar recursos a través de transferencias condicionadas.* Más allá de las orientaciones sobre las subvenciones de igualación men-

cionadas arriba, la experiencia en sistemas de subvenciones condicionadas indica que es mejor simplificar, definiendo una menor cantidad de subvenciones, bien diferenciadas, con objetivos sectoriales claros y que permitan una mayor flexibilidad en su uso a los gobiernos por una parte y, por otra parte, que respondan a los objetivos sectoriales más amplios definidos por el nivel superior de autoridades.

- *Reagrupar las subvenciones cuando hay un gran número de programas poco coordinados.* En algunos países de Europa y Asia, por ejemplo, hay demasiados programas que padecen de una falta de definición clara. Sería, por lo tanto, productivo reducir y reagrupar la cantidad de subvenciones.

Crédito e inversión financiera para los gobiernos locales

En numerosos países, existen muchas oportunidades para incrementar el uso del crédito y de otros mecanismos financieros de inversión, así como para ampliar y mejorar las fuentes de financiamiento para este objetivo.

- *Promover el crédito para los gobiernos locales.* El préstamo es uno de los pilares del financiamiento local. Se debería autorizar el acceso a un financiamiento responsable, guiado por reglas y normas (marco de responsabilidad presupuestaria). Al mismo tiempo, las capacidades locales deben ser reforzadas.
- *Los marcos legales y regulatorios para el crédito a los gobiernos locales tienen que desarrollarse y reforzarse.* Las reglas definiendo el nivel de deuda y los ratios del servicio de la deuda no pueden ser demasiado restrictivos, pero las autoridades centrales tienen que implementar límites presupuestarios estrictos para evitar ulteriores rescates económicos. El seguimiento desde el gobierno central del préstamo local es indispensable, en particular cuando la disciplina del mercado privado no es eficiente. Este seguimiento debe aplicarse sobre la deuda regular y también sobre la "deuda flotante", es decir los pendientes de pago hacia las instituciones oficiales y hacia los proveedores privados por una parte y, por otra parte, las garantías concedidas para las empresas municipales. Este seguimiento debe complementarse con un sistema creíble de multas en caso de falta de disciplina.
- *Ampliar y mejorar los mecanismos y opciones de apoyo para facilitar el crédito a los gobiernos locales, incluyendo el apoyo, cuando sea apropiado, de instituciones financieras intermedias o de fondos de desarrollo municipal.* Además de la regulación y del seguimiento, un desafío aun mayor para la mayoría de los países en desarrollo es facilitar un aumento significativo del crédito disponible para los gobiernos locales para favorecer el préstamo responsable, en particular para los municipios de pequeño tamaño. La solución puede ser la creación de intermediarios financieros o de instituciones de préstamo municipal, como las Bancos o Fondos de desarrollo municipal. La experiencia internacional, sin embargo, demuestra que estos intermediarios tienen que centrarse en las operaciones de préstamo y evitar otras operaciones (como la asistencia técnica a los gobiernos locales). Deberían asimismo seguir criterios bancarios estrictos (como por ejemplo, la evaluación de los proyectos) y aumentar la parte de capital privado en sus fondos. Las políticas para fomentar el desarrollo del mercado privado de crédito local son igualmente importantes. La combinación de estas actividades dependerá del contexto de cada país según la regla general que recomienda que se debe recurrir al mercado en la medida de lo posible, y a los mecanismos de crédito públicos o mixtos para preparar a los gobiernos locales a eventuales créditos comerciales.
- *Reformar otras partes del sistema de financiamiento local para mejorar el acceso al crédito de los gobiernos locales.* Los gobier-

nos locales deben utilizar eficazmente los impuestos locales existentes (y, de ser necesario, adicionales), las tarifas por servicios y las subvenciones del gobierno central específicas para la inversión local. Además, es necesario implementar buenas prácticas de gestión financiera.

- *Considerar donde fuera posible otros mecanismos de financiamiento de la inversión.* Ampliar los impuestos sobre bienes inmuebles, sobre la valorización por obras de mejoramiento, y la cooperación entre los sectores público y privado pueden facilitar a los gobiernos locales el financiamiento necesario para la inversión. Estos mecanismos requieren también de ciertas capacidades y condiciones y no deben ser considerados como soluciones fáciles alternativas para evitar los empréstitos.
- *Definir el papel que las instituciones financieras internacionales pueden jugar en el financiamiento de la infraestructura local.* Desde hace ya tiempo, estos organismos juegan un papel importante en los países en desarrollo y en las economías en transición, y continuarán haciéndolo en un futuro próximo. Tales recursos llegan tradicionalmente a los gobiernos centrales y son transferidos consecutivamente a los gobiernos locales. Esta transferencia del crédito debería respetar los principios definidos más arriba; se debería además desarrollar el préstamo directo sub-nacional, en particular para las grandes ciudades en los países que presentan un contexto favorable.

Diseñar las reformas institucionales

Las reformas de los sistemas financieros presentadas deben completarse con otras medidas de carácter más institucional, muchas de las cuales ya fueron evocadas en los diferentes capítulos. Algunas de esas reformas institucionales identificadas en este informe son las siguientes:

- *Evaluar de ser necesario la fragmentación de los gobiernos locales y buscar soluciones.* La

fragmentación no es un problema en sí pero, como ya se ha analizado anteriormente, puede crear dificultades. Se pueden considerar dos tipos de situaciones:

- Primero, evitar la multiplicación de pequeñas unidades que no son sostenibles definiendo criterios claros para la creación de nuevos municipios. En ciertos países, la legislación favorece la creación de nuevos municipios (por ejemplo: gracias a la distribución de una subvención automática a todos los municipios), generando efectos perversos. Esto se debe evitar.
- Segundo, limitar el problema de la fragmentación allí donde esto plantea problemas. Cuando sea posible, se debe considerar la fusión de pequeñas unidades no viables, pero esto puede debilitar la representación política y el control de las políticas locales por parte de la ciudadanía. Una política alternativa es permitir la creación de asociaciones de municipios para proveer servicios públicos que necesitan cierta economía de escala. Estas asociaciones pueden resolver los problemas generados por las externalidades en la prestación de servicios entre gobiernos locales promoviendo, por ejemplo, compartir costes y beneficios. La contratación de empresas privadas o la creación de distritos especiales para ciertos servicios, mediante fusiones voluntarias limitadas a esa competencia, pueden ofrecer también ciertas ventajas para alcanzar economías de escala en los servicios seleccionados.

- *Definir el papel respectivo y las formas de colaboración entre oficinas gubernamentales desconcentradas y los gobiernos locales.* Cuando coexisten en paralelo oficinas gubernamentales desconcentradas y gobiernos locales, debe clarificarse qué funciones asume cada uno. Se debe garantizar que ambos dispongan del personal y el financiamiento

adecuado y capacitado para cumplir con sus obligaciones. En los países donde predominan las políticas de desconcentración únicamente, se debe considerar la creación de gobiernos locales descentralizados, con autoridades electas y autonomía para el manejo de sus presupuestos de manera de poder responder a las demandas de sus habitantes. Es importante señalar que tanto las agencias desconcentradas del gobierno como los gobiernos locales pueden coexistir si se definen con claridad las ventajas comparativas de cada uno y se prohíbe que una de las administraciones –generalmente la desconcentrada– socave la actividad de la otra.

- *Evaluar el rol y el funcionamiento de las agencias internacionales de ayuda al desarrollo en los países en desarrollo.* Como ya se señaló precedentemente, hay dos tipos de problemas: la implicación demasiado directa de los funcionarios internacionales en la definición e implementación de ciertas reformas a favor de la descentralización; la tendencia a crear instituciones o mecanismos paralelos para la implementación de sus programas. Estos últimos pasan por encima de los mecanismos de decisión y de manejo del gasto de los gobiernos locales. Esta actitud obedece en general a la voluntad por parte de los donantes de evitar los problemas eventuales o reales, como la débil capacidad institucional de los gobiernos locales, la corrupción, la ineficacia o la burocracia de los funcionarios del gobierno nacional. Aunque estos mecanismos paralelos puedan transitoriamente contribuir a mejorar la prestación de los servicios durante las primeras etapas de la descentralización, cuando los gobiernos locales son aún muy débiles, a largo plazo debilitan la legitimidad y eficacia de los mismos. Estas conductas de los donantes no siguen las políticas actuales sobre la eficacia de la ayuda, definida en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y en la Agenda de Acción de

Accra (2008). Estos acuerdos exigen la armonización de la ayuda al desarrollo con las políticas nacionales y la utilización de los sistemas nacionales para canalizar la ayuda, lo que debería contribuir a reforzar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales y su responsabilidad ante la ciudadanía.

- Es el gobierno nacional a quién idealmente le compete velar porque las agencias de cooperación al desarrollo respeten las políticas nacionales. Pero en los países donde la capacidad institucional es débil y las necesidades de asistencia grandes, esto puede ser muy difícil de realizar. En este contexto, las propias agencias de cooperación deben tomar medidas para verificar si sus acciones respetan las prioridades nacionales.
- Idealmente no se deberían utilizar instituciones paralelas. Pero si por las circunstancias descritas más arriba no se puede evitar, su uso debe ser circunstancial y estar limitado en el tiempo, con un plan claro para su desaparición gradual sustituyéndoles con apoyo presupuestario a las instituciones nacionales para fortalecer la toma de decisiones locales.
- Las agencias internacionales deben cuidar que sus programas de ayuda presupuestaria contribuyan al fortalecimiento de los gobiernos locales y de su autonomía. Los programas sectoriales suelen ser a menudo un motor de la centralización, pero pueden también ser útiles para reforzar y desarrollar los gobiernos locales si aplican el marco legal de la descentralización.
- *Promover un diálogo periódico y sistemático entre los gobiernos locales y el gobierno central sobre el financiamiento intergubernamental y local.* Aunque ya se ha insistido sobre este punto, el informe demuestra que en muchos países los gobiernos locales no son consultados sobre las políticas que les interesan directamente. Los gobiernos locales deberían ser con-

sultado anualmente durante el proceso de elaboración del presupuesto nacional sobre todas las cuestiones que afectan directa o indirectamente su financiación. Se debe crear un mecanismo que reúna a los actores nacionales (poderes legislativo y ejecutivo) y a los gobiernos locales. Es asimismo esencial garantizar el acceso a la información apropiada sobre las finanzas públicas en general y sobre las cuestiones específicas de los gobiernos locales en particular.

El camino a seguir

Son muchos los países en donde los gobiernos locales asumen cada día un papel más importante. Son muchas también las expectativas que se depositan en ellos para contribuir con soluciones ante un contexto mundial más complejo definido por una creciente urbanización, cambios demográficos (envejecimiento de la población), cambio climático y aumento de riesgos naturales. Es por ello que debe prestarse más atención al desarrollo de sistemas de financiamiento que permitan un buen desempeño de los gobiernos locales. Como se destaca en todo el informe, ha habido progresos en muchos sectores y países, pero todavía hay grandes deficiencias y retos, tanto en la estructura de los sistemas de financiamiento como en la capacidad de los gobiernos locales. Si no se dan respuestas a estos desafíos, se corre el riesgo que se degraden las condiciones sociales y económicas en las economías más avanzadas, y que se incumplan en los países en desarrollo con los objetivos de reducción de la pobreza y de mejoramiento de los servicios básicos incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Aunque hay gran diversidad entre países, algunos desafíos son comunes. En muchos países en desarrollo es necesario clarificar la asignación de responsabilidades en la legislación y en la práctica cotidiana. Otro problema aún más generalizado es el de las transferencias de responsabilidades sin el correspondiente finan-

ciamiento (*unfunded mandates*). En muchos Estados, es urgente revisar la estructura de los impuestos locales, buscando nuevas alternativas más allá de las bases tradicionales de ingresos locales. Asimismo redistribuir de forma más adecuada los recursos entre los gobiernos nacionales y locales y entre los gobiernos sub-nacionales debido a la emergencia de nuevos niveles y nuevas unidades de gobierno local. Las crecientes necesidades de inversión exigen que se amplíe el crédito para los gobiernos locales, mejorando el acceso a los mercados financieros y desarrollando mecanismos no tradicionales. También es necesario promover enfoques más innovadores para movilizar recursos y proveer servicios, incluyendo nuevas formas de cooperación con diferentes actores (sector privado y sociedad civil).

En sus intentos por mejorar los sistemas de gobierno local, los gobiernos nacionales tendrán que considerar algunos retos de corto y largo plazo. El reto más inmediato es la crisis financiera y económica mundial que se inició a fines de 2008 y que ha provocado la caída de los ingresos de muchos gobiernos locales e incluso, en ciertos casos, tentativas de recentralización. Los países también se enfrentan a desafíos de largo plazo que conciernen a todos los niveles de gobierno, algunos de los cuales pueden tener implicaciones importantes sobre los gobiernos locales por el creciente papel que estos asumen en la prestación de servicios sociales, control del medio ambiente, etc. Algunos de estos retos son comunes (calentamiento global, crisis energética, etc), pero otros difieren en cada región del mundo. El rápido aumento de la urbanización, por ejemplo, afecta en particular a muchos países en desarrollo de África, Asia y América Latina, generando demandas sobre los servicios públicos e infraestructura. Pero los gobiernos locales en muchos países de estas regiones no tienen ni las competencias ni la autonomía necesaria para satisfacer estas demandas. Con frecuencia ni siquiera pueden cubrir sus costos

de funcionamiento y mucho menos la masa de inversiones necesarias.

Aunque a lo largo de los capítulos regionales y en este último capítulo se han hecho muchas recomendaciones para mejorar los sistemas de financiamiento local, es importante reiterar algunos puntos fundamentales.

Primero, cada país es único y las reformas deben adaptarse a su realidad económica, política, fiscal y social. En Europa, por ejemplo, existen capacidades institucionales valiosas, pero se requieren reformas sistémicas y un mayor acceso al financiamiento. En el otro extremo del espectro, los países menos desarrollados necesitan crear progresivamente las instituciones locales para que las reformas puedan desarrollarse y puedan ser sostenibles, apoyándose en las capacidades disponibles en las grandes ciudades, para asumir nuevas funciones y recursos.

En segundo lugar, el diálogo y la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y otros actores es fundamental para avanzar y fortalecer los sistemas locales de financiación, cada actor tiene un papel importante, pero ningún actor por sí solo puede asumir todos los desafíos. Los gobiernos centrales deben asociar y consultar a los gobiernos locales en todas las cuestiones que les conciernen directamente. Los gobiernos locales también deben profundizar los esfuerzos iniciados en muchos países para reforzar la participación ciudadana, para desarrollar su cooperación con las organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, y buscar medios innovadores para responder a los desafíos que enfrentan.

En tercer lugar, los procesos necesitan para avanzar de un contexto político favorable. No tiene sentido proponer reformas si las condiciones políticas no existen. Es esencial para tomar decisiones disponer de buena información y de análisis de calidad. La falta de información fue uno de los mayores problemas

para la realización de este informe. La existencia de información y de análisis de calidad, su difusión rápida y transparente, permiten crear y promover un mejor entorno para impulsar reformas adecuadas. Además, el éxito de las primeras reformas, independientemente de cuan modestas sean, pueden dar un impulso político para la adopción de reformas más avanzada con un mayor impacto.

Por último, la cooperación regional y mundial entre gobiernos locales, el compartir experiencias y aprender haciendo, tienen un gran valor añadido para impulsar las reformas del financiamiento local. La organización mundial CGLU, sus organizaciones regionales, y sus miembros en cada país constituyen una base sólida para promover la cooperación y el aprendizaje. Estos actores deben seguir fortaleciendo sus vínculos en el futuro. Conferencias mundiales y regionales, el acceso a la información en línea, el trabajo en red a nivel nacional, regional y mundial, los foros para el intercambio de experiencias y conocimientos contribuyen al desarrollo del gobierno local. Ya existen numerosas oportunidades en estas áreas, pero aún queda mucho por hacer para consolidar, mejorar y aumentar el conocimiento, facilitar su difusión, y su utilización eficaz.

El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI

El Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local analiza el financiamiento de los gobiernos locales en ciento diez países y en las grandes metrópolis. En la mayoría de estos países los gobiernos locales han asumido responsabilidades crecientes en materia de inversión pública y en la prestación de los servicios indispensables para el desarrollo económico y el bienestar de la población. Pero con la aceleración de la urbanización y las transformaciones actuales (cambio climático, riesgos de desastres, flujos migratorios, envejecimiento de la población en ciertos países), el nivel actual de financiamiento de los gobiernos locales no permite responder a la “urbanización de la pobreza”, ni a la demanda creciente de inversiones. La crisis económica y financiera iniciada en el 2008 ha agravado esta brecha. Más allá de estas constataciones, el Informe propone recomendaciones para reformar los sistemas de financiamiento local.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Generalitat de Catalunya



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis



Cities Alliance
Cities Without Slums