

# La Financiación de los Gobiernos Locales: Desafíos del Siglo XXI

Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local



**GOLD II**  
2011



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

CIVITAS



THOMSON REUTERS

LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES:  
DESAFÍOS DEL SIGLO XXI



# LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

Segundo Informe Mundial  
sobre la Descentralización y la Democracia Local

GOLD II 2011



CIVITAS



THOMSON REUTERS



Primera edición, 2011



**Advertencia:**

«Los términos empleados y la presentación de la información 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.»

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, ni de las manifestaciones y los comentarios vertidos por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters  
Civitas es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2011 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos]  
Editorial Aranzadi, SA  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)  
ISBN: 978-84-470-3575-5  
Depósito Legal: NA 2579/2011  
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA  
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL  
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11  
31013 - Pamplona

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
Prefacio .....	9
Proyecto editorial .....	11
Reconocimientos .....	13
Introducción.....	15
1. África.....	25
2. América del Norte.....	65
3. América Latina.....	99
4. Asia-Pacífico.....	143
5. Eurasia.....	199
6. Europa.....	237
7. Medio Oriente y Asia Occidental.....	277
8. Financiación de las áreas metropolitanas .....	301
9. Conclusión.....	327
Anexos .....	355
Bibliografía.....	379



## PREFACIO



Bertrand Delanoë, Alcalde de París,  
Presidente de CGLU

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, Sudáfrica y 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 financiación, la democracia local cojea. 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 generada podría afectar los fundamentos de la democracia.

La brecha entre las responsabilidades y la distribución de la financiación condicionan, en particular, la consecución 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.

El informe permite constatar que la financiación 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 financiación 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 dólares de inversión anual en las ciudades de los países en desarrollo para poder garantizar 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 la financiación local para responder a las transformaciones estructurales –envejecimiento de la población, flujos migratorios, reducción de gastos energéticos y de emisión de gases de efecto invernadero y prevención de riesgos. Asimismo, alerta sobre 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 que invita a instaurar una nueva regulación política entre gobiernos nacionales y locales en cada país, así como también a nivel mundial. Su objetivo es promover una mejor repartición entre los recursos y las competencias, un mejor equilibrio entre democracia y 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 y la responsabilidad.



Bertrand Delanoë  
Alcalde de París  
Presidente de CGLU

# PROYECTO EDITORIAL

## RESPONSABLES DE LA PUBLICACIÓN

- Directora: Elisabeth Gateau, Secretaria General, CGLU
- Director adjunto: Alberto Laplaine Guimarães, Secretario General Adjunto, CGLU
- Coordinación General: Edgardo Bilsky, Director de Programas e Investigación, CGLU
- Asesora: Emilia Saiz, Jefe de gabinete, Directora de Relaciones Estatutarias e Institucionales y CGLU
- Asistente de coordinación: Claire Frost, Responsable de proyectos, CGLU
- Equipo de apoyo: Dominique Arrestat, Pere Ballester, Mohamed Boushraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sandra Climent, Alexis Demko, Sara Hoeflich, Carole Morillon, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Thibaut Nancy, Natalène Poisson, Marie Laure Roa, Maya Sawmy, Elisabeth Silva, Renske Steenbergen.
- Becarios: Justine Delefortrie, Eugénie Monasterio, Elsa Paysan

## COMITÉ DE PILOTAJE

### SECCIONES REGIONALES Y METROPOLITANA DE CGLU

- Donald Borut, Secretario General, NORAM, CGLU Estados Unidos - Canadá
- Jean Pierre Elong Mbassi, Secretario General, CGLU África
- Josep Roig, Secretario General, Metropolis
- Rasshik Sagitov, Secretario General, CGLU Eurasia
- 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 Asia-Pacífico
- Selahattin Yildirim, ex Secretario General, CGLU 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, Alianza de las Ciudades – *Cities Alliance*
- Àngel Cortadelles i Bacaria, Director General de Relaciones Internacionales, Generalitat de

Cataluña, 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 Ceciarini, Directora ciudadanía y cooperación internacional, CMRE
- Rudi Hauter, Asociado al Secretario General, CGLU Asia-Pacífico
- Christopher Hoene, Director de Investigación, Liga Nacional de Ciudades, Estados Unidos
- Souleyman Maiga, Jefe de gabinete, CGLU África
- Néstor Vega, Coordinador académico, FLACMA, CGLU América Latina
- Cenk Tikiz, Coordinador general, CGLU Medio Oriente y Asia Occidental

# 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, Níger.
- 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 Kurllyandskaya, 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

- Wiliam F., Universidad de Tennessee, Estados Unidos.
- Enid Slack, Universidad de Toronto, Canadá.



#### FINANCIACIÓN DE LAS METRÓPOLIS

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

#### CONCLUSIONES

- Jorge Martínez-Vázquez.
- Paul Smoke.

#### OTRAS COLABORACIONES

Se agradece así mismo a las secciones de CGLU, al *Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)* de África del Oeste y del Centro y al *Municipal Development Partnership* para el Este y Sur de África, por su apoyo para la recolección de datos e información.

#### RECONOCIMIENTO ESPECIAL POR SU APOYO Y CONTRIBUCIÓN FINANCIERA

Generalitat de Catalunya

Diputación de Barcelona

Agencia Francesa de Desarrollo – Agence Française de Développement (AFD)

Alianza de las Ciudades – *Cities Alliance*

Grupo Dexia

## INTRODUCCIÓN

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ  
*Universidad Estatal de Georgia (EE UU)*

Paul SMOKE  
*Universidad de Nueva York (EE UU)*

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 eficientes 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 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 fiscales y el funcionamiento de los gobiernos locales. Se eligió este tema para GOLD II porque la financiación es fundamental para garantizar que los gobiernos locales puedan suministrar servicios públicos y funcionen satisfactoriamente para cumplir con sus responsabilidades.

La descentralización de la financiación local (calculada como la parte local del gasto público nacional) 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% del gasto público en la Unión Europea; pero menos del 5% en muchos países en desarrollo. Si se evalúa la descentralización de la financiación local en términos de autonomía de gastos e ingresos, es innegable que ha habido progresos, aunque han sido desiguales y generalmente más débiles en lo que respecta a los ingresos. La experiencia mundial demuestra que las relaciones intergubernamentales en lo que concierne a la financiación 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 y equitativa. 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 de la financiación 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 a los principales desafíos globales contemporáneos que, aunque con diferente fuerza, afectan a casi todos los países.

#### 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 la financiación. 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 financiación intergubernamentales –incluidos su ritmo y secuencia– es tan importante como un diseño sólido.

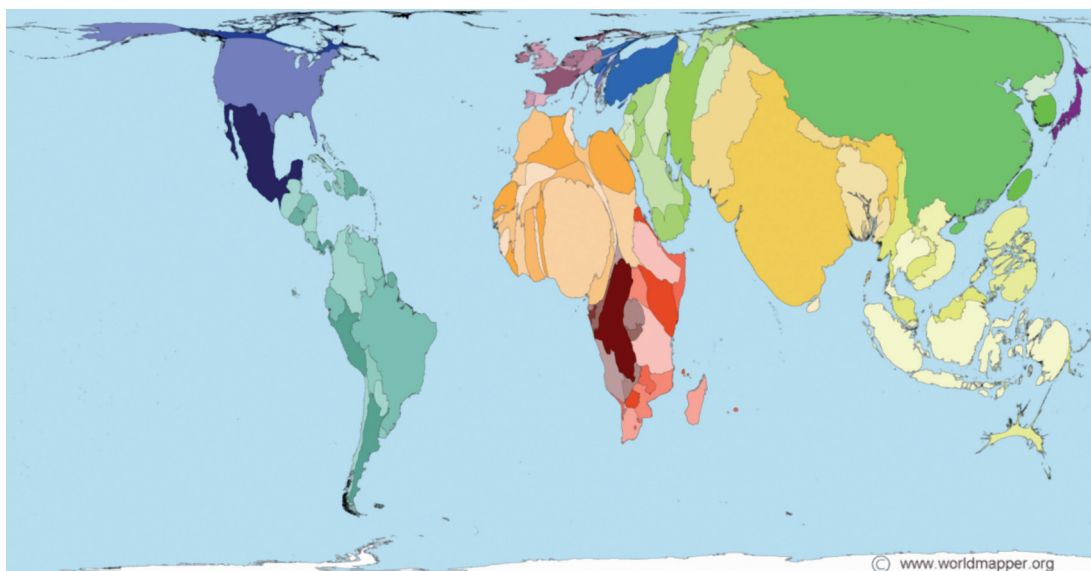
#### RETOS MUNDIALES Y PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Además de las razones ya mencionadas que militan en favor de la descentralización, otros fenómenos globales suponen grandes retos para determinados países y para la comunidad internacional y refuerzan el papel potencial de los gobiernos locales. En primer lugar, el mundo atraviesa varias crisis: el cambio climático, la escasez de recursos energé-

ticos 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 1.1). La mayoría de los habitantes del planeta residen en la actualidad en áreas urbanas, y se espera que el porcentaje supere el 60% en el año 2030.<sup>1</sup> Según las Naciones Unidas, el 95% del crecimiento urbano de las dos próximas décadas se concentrará posiblemente en Asia, África y, en menor medida, en América Latina 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 marginales. 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 número sigue en aumento. El desarrollo de un sistema de gobernanza y de financiación 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. A pesar de esos desafíos, algunos analistas creen que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel importante para mejorar la gobernanza metropolitana y la urbanización en general.

**Figura 1.1. Perspectivas de crecimiento urbano entre 2002 y 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).

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División Población.

En tercer lugar, y en cierta 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. A menudo, estas inversiones se realizarán 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 próximos 25 años para hacer frente a estos déficits.<sup>2</sup> 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 infraestructuras. Asimismo, se necesita incrementar la inversión en infraestructuras más resistentes a las catástrofes naturales, fenómeno en aumento en muchos países.

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 riquezas.<sup>3</sup> 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. En algunos países, los gobiernos locales participan en los paquetes económicos para mitigar los efectos de la crisis financiera mundial.

## ESTRUCTURA Y NECESIDADES DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN LOCAL

Para que los gobiernos locales puedan asegurar la provisión de los servicios públicos y contribuir a superar los retos y las crisis actuales o del futuro, deben disponer de un marco jurídico e institucional y de procedimientos que les permitan 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 FINANCIACIÓN

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 locales 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

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> CGLU, *El impacto de la crisis en los gobiernos locales*, China, octubre de 2009.

sus electores comprenden exactamente cuáles son estas responsabilidades. Además, se considera 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 incondicionadas, 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 incondicionadas 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.

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, entre otros.

Por último, a medida que maduran los sistemas de financiación intergubernamental, los gobiernos locales necesitan acceder a financiaciones 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 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 de la financiación 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.

## REALIDAD DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN LOCAL EN EL MUNDO

Algunos países han implantado desde hace tiempo sistemas de financiación local 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 –de 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, de 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 se han desarrollado, están incompletos o se han implementado de forma inconsistente con el marco legal que los sustenta. El diseño de los sistemas de financiación 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, concesión de poderes, estructuras administrativas y de empleo, etc.) pueden estar desarrollados o apenas esbozados.

Un problema común en los sistemas de financiación es la falta de claridad en la asignación de competencias. Incluso en sistemas avanzados donde las responsabilidades están bien definidas, surgen dificultades cuando los gobiernos nacionales transfieren tareas sin los recursos correspondientes. 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 ciudada-

nía. 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 cooperación 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 la financiación de los gobiernos locales en muchas regiones, pocos países promueven subvenciones de nivelación<sup>4</sup> 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 nivelación 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 incondicionadas, que promueven la autonomía, y las transferencias condicionadas, cuyo objetivo es el respeto de las prioridades nacionales.

Los retos que plantea la recaudación local de ingresos son particularmente omnipresentes. 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 de países desarrollados cuentan con sistemas sólidos de financiación 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 deben ampliar las alternativas de acceso responsable al crédito para los gobiernos locales. Algunos países han obtenido resultados satisfactorios a través de instituciones de intermediación financiera, pero esta opción presenta varios problemas y, en muchos casos, se ha visto minada por las presiones políticas.

Estos problemas para desarrollar sistemas de financiación 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 varios países. No obstante, estos resultados decepcionantes en procesos aún en desarrollo pueden estar provocados 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.

---

<sup>4</sup> En este libro se utilizarán como equivalentes la expresión transferencias o subvenciones de nivelación, igualación o coparticipación (N. d. T.).



## 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 las respuestas a 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 los poderes de los gobiernos locales. GOLD II demuestra que también hay una gran variedad en las modalidades de la financiación 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 los regímenes coloniales centralizadores, sobre todo en temas fiscales. Algunos países grandes como Argentina y 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 América Latina 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 y Malasia) y otros por Francia (Camboya y Vietnam), y además recibieron influencias de otros países (España y Estados Unidos en Filipinas, y los Países Bajos en Indonesia). China y Tailandia nunca estuvieron colonizadas por largos periodos 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 tradi-

ciones han dado como fruto una gran variedad de estructuras de gobierno y de sistemas de financiación locales en la región.

Los países de Eurasia partieron de situaciones similares, un mismo sistema de administración y de financiación 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, existe 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 intermedios (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 Argentina, Australia e India. En 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 estado sujetas a las transformaciones políticas y económicas durante muchos años, que han ido modificando los sistemas y con ellos los modelos de financiación. Al mismo tiempo, la influencia de estas tradiciones continúa siendo palpable, aun 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 financiación 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 financiación 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 de la financiación de los gobiernos locales es necesario realizar un análisis de los aspectos positivos y negativos de los sistemas intergubernamentales actuales, y considerar cómo reforzar los poderes de los gobiernos locales para que asuman un papel más activo. Esta introducción ha señalado algunos de los temas y de las opciones clave que deben considerarse. 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 2), América del Norte (capítulo 3), América Latina (capítulo 4), Asia-Pacífico (capítulo 5), Eurasia (capítulo 6), Europa (capítulo 7) y Oriente Medio y Asia Occidental (capítulo 8). En cada uno de estos capítulos se examinan los sistemas de financiación 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 y negativas, junto con las oportunidades y los retos específicos. Finalmente, cada capítulo regional concluye con un resumen de los principales problemas y las alternativas formulándose algunas preguntas para profundizar la investigación.

Es importante tener en cuenta que el número de países analizados, así como el nivel y la calidad de la información disponible varían según la región. Algunos capítulos abordan una cantidad 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 9 se focaliza sobre los problemas específicos de la financiación de las áreas metropolitanas. El informe concluye con un resumen general de los hallazgos más destacados y aconseja sobre posibles acciones para mejorar la situación y desarrollar reformas a nivel global, y en cada región y país particular. También se avanzan algunas reflexiones sobre futuros trabajos sobre la reforma de la finanzas públicas.

## ÁFRICA

François YATTA

*Investigador independiente (Níger)*

François VAILLANCOURT

*Universidad de Montreal (Canadá)*

En la mayoría de los países de África, la descentralización ha realizado avances reales en los últimos años, especialmente en el plano político. Como se analizó en el Primer Informe Mundial sobre la Descentralización, las autoridades locales son hoy un componente del paisaje institucional. Asumen cada vez más competencias y poco a poco sus acciones se arraigan en la vida cotidiana de las personas. En distintos países se implementan o se prevén reformas para fortalecer el papel de los gobiernos locales, especialmente en lo que respecta a su financiación.

Pero este progreso difiere de un país a otro, y dista mucho de ser lineal. En Gabón, por ejemplo, el proceso de descentralización se inició en 1996, pero la transferencia de competencias recién se inicia en 2009. El proceso también experimenta dificultades en varios países. La proporción del gasto público gestionado por las autoridades locales es por lo general muy baja. La aplicación de la legislación a favor de la descentralización suele ser parcial e incluso se observa que varios países retroceden en su implementación. En Malí y Burkina Faso, por ejemplo, se ha revisado el principio según el cual no se pueden realizar transferencias de competencias sin la correspondiente transferencia de recursos. En Uganda, se ha recentralizado la gestión del personal local y modificado el estatus de la ciudad capital para crear una entidad metropolitana cuya autoridad es nombrada por el gobierno central. En Malawi y Togo, las elecciones locales han sido suspendidas o postergadas. Los gobiernos locales son dirigidos por funcionarios designados por el gobierno central (desde 1999 en Malawi). En algunos países, la participación de los recursos locales en el presupuesto nacional incluso ha disminuido en los últimos años (Benín, Costa de Marfil, Malí, Senegal, Uganda, Tanzania, Togo).

Mientras tanto, el continente africano experimenta un proceso de rápida urbanización (3,2% anual en promedio para el periodo 2005-2010, Fondo de Población de Naciones Unidas, 2007). Pero al mismo tiempo que crecen las ciudades grandes e intermedias, se incrementa el déficit de los servicios urbanos y se extienden los barrios de chabolas. En 2007, la ONU estimó que el 72% de la población urbana en África subsahariana vive en viviendas precarias (ibid.). Mejorar la calidad de vida de estas poblaciones y facilitar el acceso a los servicios básicos es esencial para el desarrollo económico y para consolidar la

estabilidad social y política en la región. Son estos algunos de los retos a los que deben responder las autoridades locales, junto a los líderes de los estados africanos.

Pero para poder generar respuestas, las autoridades locales requieren recursos y mayor capacidad de ejecución. En el presente estudio se describe la situación de las finanzas locales en una muestra representativa de países africanos<sup>1</sup> teniendo en cuenta el contexto macroeconómico, la descripción del sistema de financiación local, el análisis de los principales problemas, el impacto de la crisis financiera y económica y, finalmente, se hacen recomendaciones para mejorar la financiación de los gobiernos locales en África.

## CONTEXTO MACROECONÓMICO Y FINANCIERO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como en otras partes del mundo, la descentralización fiscal en África está condicionada por la situación macroeconómica y financiera. El bajo nivel de imposición tiene un impacto directo sobre la financiación de las políticas públicas y sobre la descentralización fiscal.

África ha recuperado su crecimiento económico en los últimos diez años. Su PIB creció alrededor del 5,5% en promedio por año, disminuyendo un 2% en 2009 debido a la crisis financiera y económica mundial. Según un informe del Banco Africano de Desarrollo,<sup>2</sup> este crecimiento se explica principalmente por el incremento del volumen exportado y de los precios del petróleo –que aceleró la tasa de crecimiento de los países productores de petróleo como Angola, Nigeria, Sudán y el Chad–. Pero también los países no productores de petróleo experimentaron una tasa de crecimiento media alta.

Sin embargo, esta recuperación económica de la década del 2000 es frágil. Las economías africanas son particularmente sensibles a los cambios naturales y a los factores externos, factores que los estados no controlan y que obstaculizan el desarrollo estructural de los países africanos. Además África no logra aumentar su participación en el comercio internacional. El continente africano representaba el 12% del comercio mundial antes de la introducción de los programas de ajuste estructural cuyo objetivo era integrar África al mundo, pero en la década de 1990 su contribución al comercio mundial fue del 9% y, con mucha probabilidad, su peso actual es del 5%.

La tasa de pobreza en la región sigue siendo muy alta. Según las previsiones más recientes, la tasa de pobreza en África estará por encima del 38% en 2015, un nivel mucho más alto que la meta del 22,3% definida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El continente debería acelerar y sostener un crecimiento a un ritmo del 7-8% anual para poder alcanzar los ODM.

La descentralización fiscal sufre las consecuencias de la difícil situación financiera que afecta a la mayoría de los países africanos. Si bien después de cuatro décadas de estanca-

---

<sup>1</sup> La información presentada en este capítulo se apoya en los datos recogidos por CGLU para 24 países, los cuales fueron completados con datos extraídos de trabajos y publicaciones recientes.

<sup>2</sup> Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Centro de desarrollo de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica de Naciones Unidas para África: *Perspectivas Económicas en Afrique*.

miento, el nivel de imposición de los países africanos ha mejorado gradualmente desde inicios de la década 2000, las perspectivas futuras son menos optimistas. La liberalización del comercio tiene un impacto directo sobre las finanzas públicas, sobre todo sobre los ingresos fiscales.<sup>3</sup>

Incluso después de la finalización de la «transición fiscal», los analistas se preguntan si una mayor aplicación del IVA podrá reemplazar los ingresos fiscales derivados de los derechos de aduana. Esta posible reducción de los ingresos, tendría un impacto sobre el gasto público y, por lo tanto, sobre los programas sociales, especialmente en las áreas de salud y de educación. En el Congo, por ejemplo, se ha hecho una simulación sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea (AAE) que generaría una pérdida de ingresos aduaneros de una cuantía equivalente al gasto público total en educación.<sup>4</sup>

Esta evolución de las finanzas públicas se combina con un deterioro de los saldos presupuestarios.<sup>5</sup> A pesar de su mejor desempeño en la movilización de recursos, los países africanos tienen dificultades para asumir sus principales gastos, así como para hacer frente a los costes de inversión y a los intereses de la deuda interna y externa. En tres de las cinco subregiones (África Central, África Occidental y África del Norte), el saldo presupuestario promedio se vuelve positivo a partir de 2005 debido a una mejor gestión de las finanzas públicas y a una mejora significativa de la fiscalidad. En África del Norte se puede atribuir esta mejora a la situación de los países petroleros que experimentaron, antes de la crisis, una mejora en los precios del petróleo y un aumento de la producción. Estos tienen un saldo excedentario superior al 5% del PIB. Pero otros países como Egipto, Sudán y Túnez registraron un aumento de sus déficits. En África Central la situación presupuestaria mejoró, gracias en parte al mejoramiento de la situación de su economía más importante (Camerún) y, en segundo lugar, gracias al petróleo en países como Gabón, el Congo y Guinea Ecuatorial. En África del Oeste la mejora es una consecuencia de las reformas macroeconómicas, aunque el superávit se explica principalmente por el petróleo de Nigeria. En las otras dos regiones (África Oriental y África del Sur), la recuperación parece más lenta.

---

<sup>3</sup> Impacto de los acuerdos de libre comercio: como resultado de los acuerdos de asociación entre los países de África-Caribe-Pacífico y la Unión Europea, la eliminación de los aranceles sobre las importaciones había producido una reducción del 20% del total de ingresos fiscales en países como Gambia y Cabo Verde, del 11% para países como Ghana, Ruanda, Mauritania y Senegal. Dentro de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA), por ejemplo, la eliminación gradual de los aranceles sobre las importaciones entre los países miembros ha tenido importantes consecuencias sobre las finanzas públicas. Como consecuencia, se tuvo que pagar a los estados miembros una indemnización equivalente a 143 millones de dólares por las pérdidas ocasionadas entre el 1 de julio de 1996 y el 30 de septiembre de 2006. Por último, la liberalización del comercio internacional conduce a una fuerte disminución de los derechos de aduana. Estos ingresos aduaneros son un elemento clave de las finanzas públicas en la mayoría de los países africanos y pesan en promedio un 14,7% de los ingresos fiscales de los países de África Occidental (del 5% en Nigeria al 34% en Gambia [Busse et al., 2004]) y un 16,4% de los ingresos fiscales en los países de África Central (del 2,4% en Guinea Ecuatorial al 24% para la República Democrática del Congo [Hugon et al., 2007]). Para algunos países, los ingresos de aduanas representaban hasta un 30% de sus recursos a principios de la década del 2000.

<sup>4</sup> Fuente: *Beyond Economic Partnership Agreements in Africa*. Laurence Hinkle, Mombert Hoppe y Richard Newfarmer.

<sup>5</sup> Banco Africano de Desarrollo (BAD), Centro de desarrollo de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica de Naciones Unidas para África: *Perspectives Économiques en Afrique*.



## DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL EN ÁFRICA

En este contexto, la financiación de la descentralización es objeto de creciente atención en el continente africano. En África Occidental y Central se han creado o reactivado en los últimos años mecanismos de seguimiento de la descentralización y financiación local, tales como la Comisión Nacional de Finanzas Locales, en Benín y Costa de Marfil; el Consejo Nacional de Descentralización y un Comité Intergubernamental sobre servicios públicos, en Camerún (2010), y, en Burkina Faso, la Conferencia Nacional sobre la Descentralización en 2010, que se centró en los problemas de la financiación. En 2009 Gabón inició la fase de transferencia de competencias, catorce años después de las primeras leyes de descentralización. En Mauritania, se está estudiando un nuevo código municipal. El proyecto crea un nuevo gobierno local, la región, y amplía su ámbito de competencias. Por el contrario, en Malí se sustituye el concepto de *progresividad* al anterior *principio de concomitancia*, debilitando así las leyes que aseguraban que toda transferencia de competencias debía ir acompañada de los recursos financieros correspondientes.

En Sudáfrica, la modernización de la financiación local se inició en 2003, con la Ley de Hacienda Municipal, que revisó los procedimientos presupuestarios y contables, los sistemas de auditoría y controles internos, de compras y licitaciones. En los demás países del este y del sur de África se destaca el proceso de reformas constitucionales o legislativas en Kenia y Zimbabue. En Kenia, las reformas aprobadas en agosto de 2010 reconocen un estatus constitucional a los gobiernos locales (condados), prevé la elección directa de sus ejecutivos y mayor autonomía en la gestión de su presupuesto. También clarifica las funciones y recursos de los condados, asignándoles un 15% del presupuesto nacional. Pero subsisten dudas sobre el futuro de las autoridades locales actuales en las áreas urbanas. En Uganda, se inició hace tres años un nuevo programa de gestión y transparencia financiera (Financial Management and Accountability Programme – FINMAP) para fortalecer la estrategia de descentralización fiscal (FDS). En 2010, Zambia aprobó el Plan de Implementación de la Descentralización y la reestructuración del sistema de transferencias para los gobiernos locales, facilitando la asignación de recursos de manera más transparente y previsible. En Malawi, el Parlamento estudia reducir el número de distritos (*wards*). El Gobierno creó una comisión nacional sobre la financiación local y amplió las áreas de competencias transferidas a los municipios de tres a siete entre 2004 y 2010 (originalmente agricultura, educación y salud; luego bosques, agua y medio ambiente, e igualdad de género).

En África del Norte, una región donde la descentralización ha progresado más lentamente, también están en marcha importantes reformas. En Marruecos, la reforma de la «Carta Municipal», de la contabilidad y la fiscalidad local aligeraron el poder de supervisión del gobierno central y ampliaron las competencias de los gobiernos locales. Se introdujo un sistema de programación plurianual para reforzar la autonomía de las autoridades locales en la fijación de los precios de los servicios públicos y se formalizaron los convenios entre la autoridad financiera y los contables designados centralmente, con indicadores de control de la gestión de los gobiernos locales predefinidos. Recientemente el rey anunció que reforzará el papel y la autonomía de las regiones. En Argelia se debate un proyecto del código municipal que concede a las autoridades locales mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria y el control sobre los ingresos. También prevé un fondo de soli-

daridad y garantía, a efectos de nivelación, y sistemas de consulta ciudadana (referéndum local).

En la siguiente sección se analizan cinco aspectos de la descentralización fiscal: la estructura del Estado y la organización territorial, las responsabilidades y los gastos del gobierno local, los ingresos, las transferencias y el acceso al crédito.

#### ESTADOS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

África tiene cinco países formalmente federales: Islas Comoras, Etiopía, Nigeria, Sudán y Tanzania. Este último país es más una confederación bipartita que una federación. Sudáfrica y la República Democrática del Congo (RDC) son estados cuasi-federales. Los demás países tienen una estructura de Estado unitario.

El cuadro 2.1 resume los datos sobre la organización territorial de los países analizados en este capítulo.

**Cuadro 2.1. Número de entidades descentralizadas por nivel  
Indicadores de la población en 27 países de África, 2008**

País	Nivel local	Nivel intermedio 1	Nivel intermedio 2	Población local promedio (en miles)	Población en la capital (en miles)	% de población Urbana (2008)	Población total en el país (en millones) (2009)
Argelia	1.541	48 wilayas*		21	2.947	65	34,178
Benín	77			120	223,5	41	8,792
Burkina Faso	351	45 provincias	13 regiones	43	1.475	20	15,746
Camerún	360 municipios y 14 ciudades				1.248	57	18,879
Costa de Marfil	718 municipios y 2 Distritos (Abijan y Yamusukro)	56 departamentos	19 regiones	20	3.802	49	20,617
Egipto	4.641 pueblos+ 220 ciudades	433 centros (nivel desconcentrado)	29 gobernaciones*	15	11.100	43	83,083
Etiopía	556 woredas	68	9 + 2 ciudades regiones	153	4.585	17	85,237
Gabón	52	49 departamentos		29	540.818	85	1,515
Ghana	138			169	1.661 (2001)	50	23,832
Kenia	1 ciudad, 44 municipios y 130 consejos rurales	47 condados (según la nueva Constitución)		218	3.100	22	39,003



País	Nivel local	Nivel intermedio 1	Nivel intermedio 2	Población local promedio (en miles)	Población en la capital (en miles)	% de población Urbana (2008)	Población total en el país (en millones) (2009)
Malawi	40 (28 distritos rurales, 8 pueblos y 4 ciudades)			330	732	19	14,269
Malí	703	49 círculos	8 regiones + Distrito de Bamako	18	1.494	32	12,700
Marruecos	1.503 (221 urbanos y 1.282 rurales)		16 Regiones	21	627	56	34,859
Mauritania	216			14	673	41	3,200
Mozambique	43			477	1.099	37	21,669
Namibia	54	13 regiones		33	251	37	2,109
Níger	265	36	8	55	215	16	15,306
Nigeria	774		36 estados + distrito federal de Abuya	115	778,5	48	149,229
Ruanda	31 (30 distritos + Kigali)			310	800	18	10,473
Senegal	543	14 regiones		29	2.604	42	13,712
Sudáfrica	226 municipalidades	8 metrópolis y 44 distritos municipales	9 provincias	172	2.345	61	49,052
Tanzania	25 ciudades, 97 distritos rurales (108 comunidades rurales y 10.571 pueblos)				2.456	25	41,049
Togo	354 municipios	30 prefecturas	5 regiones	19	1.452	42	6,020
Túnez	264		24 gobernaciones	39	992	67	10,486
Uganda	1.010 divisiones, sub-condados y ciudades	97 distritos /municipalidades		30	1.533	13	32,370
Zambia	72 distritos (4 ciudades, 14 municipalidades y 54 distritos)			35	3.000	35	11,863
Zimbabue	90			129	1.572	37	11,393

\* El ejecutivo, wali o gobernador, es nombrado por el gobierno nacional.

Fuente: Elaboración propia, los datos nacionales recogidos por CGLU fueron facilitados por las asociaciones de gobiernos locales. Solo los niveles de gobierno con un consejo o asamblea elegida directamente o indirectamente se mencionan en esta lista. Para los datos sobre la población: *City Population* (Población nacional estimada: corresponde a 2009. Población urbana: estimaciones de 2008). Togo: previsto en la nueva legislación.

Se observa una gran diversidad en la organización territorial, tanto en términos de los niveles del gobierno local como en términos de tamaño. Esta disparidad no facilita la comparación entre países. En muchos países, se constata desde 2005 un aumento en el número de gobiernos locales (Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Kenia, Malawi, Mozambique, Uganda).

#### RESPONSABILIDADES Y GASTOS

La autonomía de los gobiernos locales africanos en materia de gestión del presupuesto es generalmente limitada. La división de responsabilidades, y por lo tanto del gasto, entre los gobiernos locales y el Estado están a menudo mal definidas. Aunque en la mayoría de los países africanos examinados –con la excepción de Túnez y Níger–, las responsabilidades de los gobiernos locales están plasmadas en la Constitución, existe una brecha significativa entre la legislación y la práctica, como en Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Ruanda y Argelia. Los poderes conferidos a las autoridades locales en la mayoría de los casos son compartidos entre varios niveles locales y el gobierno nacional.

El nivel superior de gobierno (regional / provincial o central) tiene un poder de control excesivo sobre los gobiernos locales. Este control se ejerce a través de: a) normativas o circulares que especifican porcentajes o coeficientes que deben aplicarse en la preparación del presupuesto local (por ejemplo, no más del 50% en los gastos de personal o por lo menos el 40% de una transferencia específica debe ir a la inversión), b) una autoridad tutelar que valida el presupuesto.

Son frecuentes los controles *a priori* y/o *a posteriori* para la aprobación de los presupuestos locales. El control se ejerce sobre la legalidad de los ingresos, sobre los gastos y sobre el equilibrio del presupuesto. Países como Egipto, Gabón, Ruanda, Túnez y Zambia, experimentan un control estricto de la autoridad superior, tanto en la estructura general como en las líneas presupuestarias. En Kenia, Uganda y Burkina Faso, el control se ejerce sobre la estructura del presupuesto. El control sobre las líneas presupuestarias es frecuente en Sudáfrica, Argelia, Malawi y Tanzania. En Marruecos, con las recientes reformas de las finanzas locales (2009) y de la contabilidad local (2010), se ha relajado el poder de veto. En Senegal, las decisiones adoptadas por las autoridades locales no están sujetas a la aprobación previa de la autoridad superior.

Por último, el proceso de aprobación de los presupuesto puede prolongarse en la mayoría de los países. Por ejemplo, en los países francófonos de África del Oeste como Malí y Níger, el tiempo de aprobación es generalmente abrumador ya que la autoridad de tutela es muy lenta.

Otro indicador de la autonomía de los gobiernos locales, es su libertad para contratar y despedir personal. En solo un tercio de los países analizados los gobiernos locales disponen de un control completo de la contratación de su personal: Sudáfrica, Benín, Etiopía, Gabón, Marruecos, Mozambique y Ruanda. En países como Argelia, Ghana, Malawi y Malí, las decisiones de contratación y despido se toman de forma conjunta entre el gobierno central y las autoridades locales. En Egipto y Túnez, el personal local es contratado directamente por el gobierno central o se requiere su aprobación previa. En Zambia, los gobiernos locales tienen total libertad para la gestión de su personal (incluidos los salarios), pero el gobierno central puede interferir en el proceso. En Kenia y Malawi, los gobiernos locales pueden contratar y despedir al personal subordinado, mientras que solo el Estado

designa al personal profesional. Sin embargo, los gobiernos locales a veces utilizan mal sus potestades. En algunos países como Mauritania, la capacidad de contratar personal es utilizada como técnica preelectoral de captación de voto, lo cual acarrea un incremento de gastos (Yahya Ould Kebd, 2010).

Las modalidades de asignación de competencias a las autoridades locales varían según el país. La mayoría de los países transfieren bloques de competencias (ejemplo: Sudáfrica y Marruecos), mientras que otros países como Níger y Camerún asignan poderes generales a las autoridades locales. En otros países, como Tanzania, la ley diferencia entre competencias obligatorias y opcionales. En los países analizados, los gobiernos locales suelen asumir tres grandes grupos de responsabilidades:

1. Primer grupo de competencias básicas: mantenimiento de pequeñas infraestructuras, calles, alumbrado público, gestión de residuos, actividades recreativas (cultura, ocio, deportes), urbanismo y vivienda. Este grupo de responsabilidades es común a todos los países y no suelen ser compartidas con el nivel central o regional. El agua potable y el saneamiento son a menudo una competencia local.
2. Segundo grupo de competencias: educación preescolar y primaria, y servicios de sanidad básica; en algunos países se agregan el transporte o la protección del medio ambiente (Argelia, Benín, Guinea, Marruecos, Namibia, Níger, Zambia), y en otros estas responsabilidades solo se atribuyen a determinadas categorías de municipios (grandes distritos urbanos en Kenia, o ciudades cabeceras provinciales).
3. Tercer grupo: en Sudáfrica, Uganda y Zimbabue, se les transfiere además la promoción del desarrollo económico y del empleo, la vivienda, la distribución de energía, la policía y seguridad y, en algunos casos, la educación secundaria.

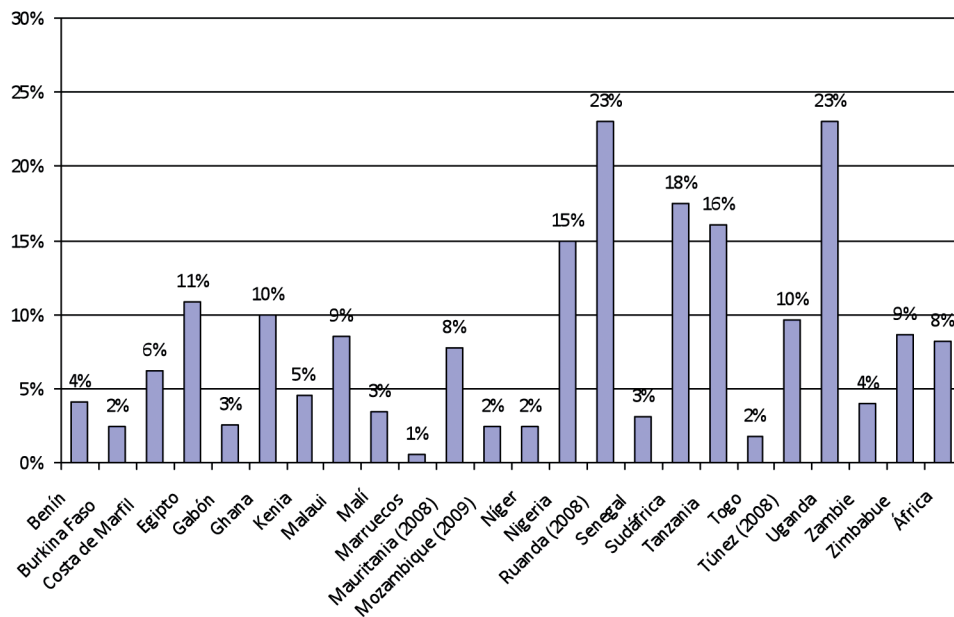
La partición de responsabilidades entre distintos niveles de administración está muy frecuente en países como Malí, Tanzania, Zambia y Zimbabue. En general, las autoridades locales son responsables únicamente del mantenimiento de la infraestructura escolar. La programación, la inversión y el pago de los sueldos del personal están a cargo de los ministerios del sector. También deben tenerse en cuenta otros aspectos en la asignación de responsabilidades, a saber:

- En la gestión del agua y de la electricidad hay una gran diferencia entre países de tradición anglófona y francófona. En Sudáfrica y Ghana, son las Juntas del Agua o las empresas municipales las que a menudo prestan estos servicios; mientras que en los países de habla francesa, estos servicios son, casi siempre, asumidos por empresas nacionales. En Kenia, las empresas municipales fueron reagrupadas a nivel regional.
- En los países con varios niveles de gobiernos subnacionales, se debate sobre cuál es el nivel más pertinente para la prestación de servicios. En algunos países (como Costa de Marfil y Sudáfrica), la búsqueda de economías de escala y la gestión de las externalidades ha llevado al legislador a atribuir algunos servicios, como la producción de agua o de energía, a los niveles superiores de gobiernos subnacionales y/o al gobierno nacional.
- En la mayoría de países, para asegurar la redistribución y la equidad social, los legisladores han asignado al Estado determinadas competencias como la ayuda

social y la vivienda (por ejemplo, en Marruecos). En otros países, como Mozambique y Malawi, estas competencias son compartidas entre los niveles local y central. En Costa de Marfil, por ejemplo, la ayuda social es una competencia municipal.

Dado que a menudo hay una gran diferencia entre la práctica y el papel, es conveniente utilizar otros indicadores de descentralización. El gráfico 2.1 permite examinar la relación entre el gasto local y el gasto general del Estado.<sup>6</sup> El promedio (ponderado) es de 8,3% para todos los países analizados, pero las diferencias entre países son importantes. Los mayores porcentajes (entre el 17 y el 23%) corresponden a Uganda, Ruanda y Sudáfrica. Sin embargo, el nivel de gasto local en la mayoría de los países (16) es inferior al 10% e incluso está por debajo del 5% (11 países). En otras palabras, en la mayoría de los países de África, la participación de las autoridades locales en el gasto público está por debajo de otras regiones como Europa (25% en promedio). Y este indicador no precisa cuál es el nivel de autonomía de que disponen para realizar estos gastos.

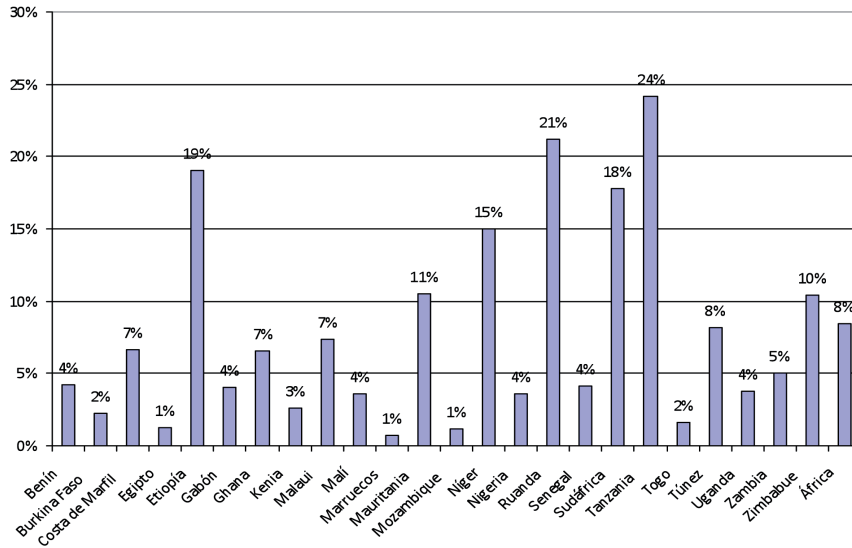
**Gráfico 2.1. Gastos locales como porcentaje del gasto total del Estado en 23 países de África en 2007**



Fuente: Elaboración propia con datos recopilados por CGLU, complementados con datos de otros trabajos y estudios (ver bibliografía).

<sup>6</sup> El gasto del gobierno local contiene el nivel intermedio (gobernación, distrito, departamento). Los datos fueron recopilados por CGLU y se completaron con datos de diferentes estudios y trabajos.

**Gráfico 2.2. Peso de los gobiernos locales sobre el total de los ingresos del sector público en 23 países de África en 2007**

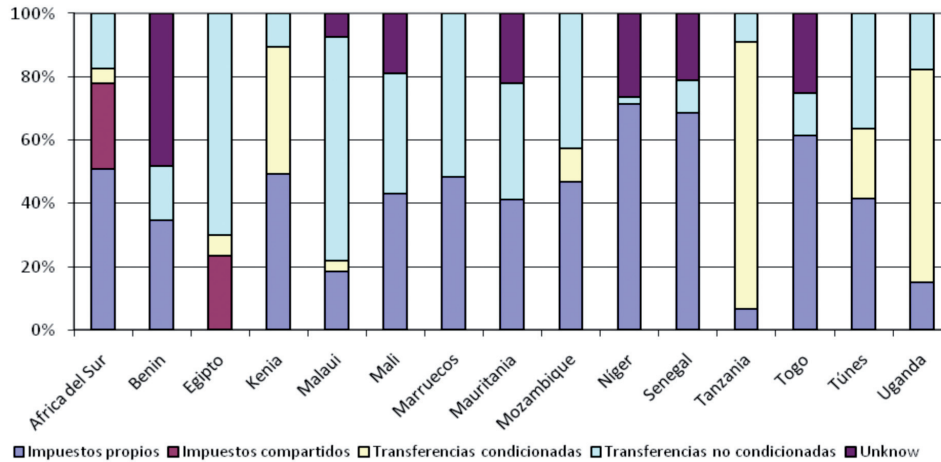


Fuente: Elaboración propia con datos recopilados por CGLU, complementados con datos de otros trabajos y estudios (ver bibliografía).

**INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES: RECURSOS TOTALES Y RECURSOS PROPIOS**

La descentralización de los ingresos en África es aún menor que la descentralización del gasto. En el gráfico 2.2 se examina la importancia de los ingresos del gobierno local en 23 países. Se constata que en la mayoría de los países (17), los gobiernos locales de África gestionan menos del 10% de los ingresos públicos y en once países menos del 5%, situación similar a la observada para el gasto. Solo Tanzania y Ruanda están por encima del 20%, seguidos de Etiopía, Sudáfrica y Nigeria, con porcentajes entre el 15 y el 19%.

**Gráfico 2.3. Estructura de los ingresos locales en 15 países de África en 2007**



Fuente: Elaboración propia con datos recogidos por CGLU, complementados con datos de otros estudios.

Las cifras en el gráfico 2.2 incluyen los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales. El gráfico 2.3 muestra las fuentes de ingresos locales, observándose que en la mayoría de los países, aproximadamente la mitad de los ingresos de los gobiernos locales proviene de las transferencias intergubernamentales y la otra mitad de los ingresos propios. Sin embargo, la situación difiere significativamente entre los países. En algunos casos, las transferencias representan la principal fuente de ingresos locales, llegando al 85 o 90% de los presupuestos locales en los casos de Tanzania y de Uganda. En Egipto, los gobiernos locales dependen totalmente de los impuestos participados y de las transferencias.

Pero también existe un grupo de países donde los impuestos y tasas locales proporcionan la mayoría de los ingresos locales: Níger, Senegal, Togo, seguidos por Sudáfrica. En estos países los ingresos propios representan alrededor de dos tercios del presupuesto local. Se puede incluir Sudáfrica si se suman los impuestos recaudados a nivel local y los impuestos participados. Pero se verá más adelante que para algunos países (Níger y Togo, por ejemplo), el predominio de ingresos propios no es necesariamente un signo de autonomía financiera. Marruecos y Kenia están ligeramente por debajo del equilibrio de 50/50 entre sus ingresos propios y transferencias. Por debajo de este nivel se encuentran Mauritania, Túnez, Mozambique y Malawi.

Los recursos propios de la mayoría de los gobiernos locales de la región provienen de un número limitado de impuestos y tasas, a los que se suman los ingresos que reciben por la prestación de los servicios locales. Pero en general la recaudación es insatisfactoria. Las principales fuentes de ingresos propios son: impuesto sobre bienes inmuebles (con o sin edificación), el impuesto de residencia, así como tasas varias (sobre negocios, mercados, permisos de construcción, por venta de bebidas, juegos, espectáculos, publicidad, hoteles) y las tasas por servicios (agua y saneamiento, recogida de residuos). Los impuestos sobre los vehículos existen en algunos países (Zimbabue), pero son a menudo compartidos con el Estado (Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Marruecos). Menos frecuentes son los países donde los gobiernos locales se benefician de impuestos sobre la renta de las actividades económicas –por ejemplo, la *taxe professionnelle* (Argelia, Marruecos, Túnez, Togo)–, o sobre actividades extractivas no petroleras –explotación de canteras, bosques– (Marruecos, Tanzania, Gabón, aunque participada con el Estado).

Son excepcionales los municipios que aplican impuestos sobre el sector informal (Burkina Faso). La participación de los gobiernos locales en la fiscalidad sobre la renta de las personas físicas tampoco es usual. Y cuando esto se produce, los ingresos se confunden con los impuestos participados que alimentan los diferentes mecanismos de transferencia sobre los cuales las autoridades locales carecen de control (por ejemplo, Gabón, Marruecos, Kenia). Algo similar ocurre cuando los gobiernos locales reciben un porcentaje del IVA (Argelia, Egipto, Marruecos, Nigeria, Senegal y Togo) y, sobre todo, cuando reciben parte de los impuestos sobre la producción o la exportación de petróleo en los principales países productores (Argelia, Camerún, Costa de Marfil, Egipto, Nigeria).

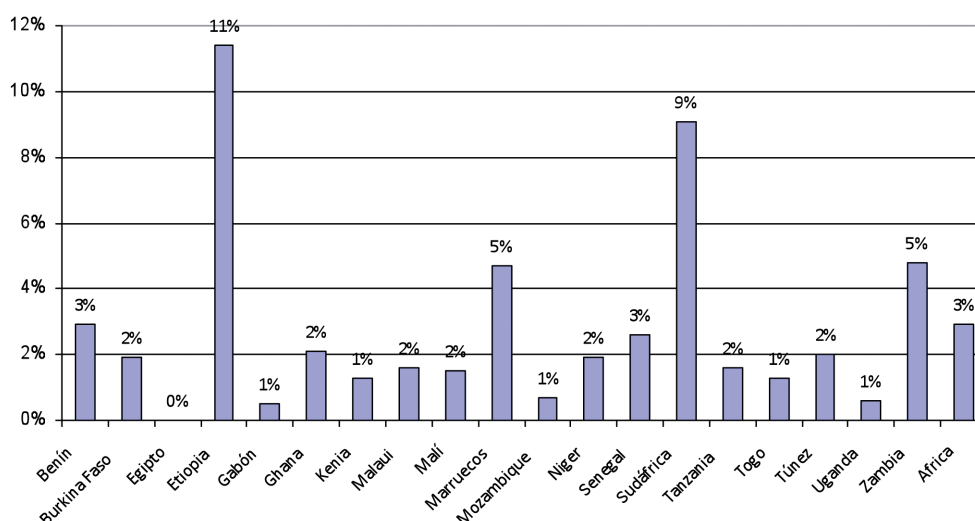
Si las bases de la fiscalidad local son limitadas, abundan ejemplos en los que las políticas del gobierno nacional han contribuido a debilitar aún más estas bases. En Zambia, el Gobierno anuló en 2009 el impuesto sobre la agricultura (*Crop Levies*). En Uganda se abolió en 2005 el principal impuesto local, la *Graduate Tax*. Un hecho similar se dio en Tanzania, eliminación de impuestos locales y reducción de los tipos impositivos. En Mozambique, los tipos impositivos se redujeron en un 30%. En Marruecos, por el contrario, el Estado transfirió a los municipios y a las regiones una parte del IVA y la gestión de diversos



impuestos, algunos de los cuales son compartidos entre los diferentes niveles (por ejemplo, el 5% de las tasas por servicios municipales va a las regiones y el 95% a los municipios urbanos).

Sin embargo, como se señaló anteriormente, la importancia de los ingresos propios en el presupuesto local no es *per se* un indicador de autonomía financiera o de descentralización. En muchos casos los gobiernos subnacionales no tienen ningún poder para determinar las bases imponibles, fijar los tipos o recaudar los impuestos, como veremos a continuación. En el gráfico 2.4 se presenta un indicador ponderado de la autonomía local: la proporción de los ingresos propios de los gobiernos locales sobre los ingresos estatales totales. Se obtiene multiplicando el tamaño del sector local (gráfico 2.2) por la proporción de impuestos y tasas locales (gráfico 2.3). Este indicador permite evaluar el impacto de la autonomía financiera en función del tamaño de la actividad objeto de esta autonomía. De acuerdo a este índice, los dos países fiscalmente más descentralizados son Sudáfrica y Etiopía.

**Gráfico 2.4. Indicadores de la autonomía local en 14 países de África en 2007**



Fuente: Elaboración propia con datos recogidos por CGLU, complementados con datos de otros estudios (ver bibliografía).

Esta medida nacional encubre diferencias significativas dentro de cada país entre los diversos niveles de gobiernos locales y entre los gobiernos locales del mismo tipo. En general, los gobiernos locales de niveles intermedios en países no federales –provincias, regiones o departamentos– dependen más de las transferencias que los municipios. Esto se debe en parte a su creación más reciente y a que los principales impuestos locales estaban atribuidos a los ayuntamientos. En este último grupo, los municipios rurales (o pueblos pequeños) son generalmente más dependientes de las transferencias que las ciudades.<sup>7</sup> En efecto, la actividad económica en su territorio proporciona una menor fuente de ingresos, mientras que la fiscalidad sobre las tierras agrícolas es más difícil, y generalmente no autorizada.

<sup>7</sup> En Malí, la proporción de ingresos procedentes de transferencias representa el 36% de los ingresos para todos los municipios, pero varía del 68% para los municipios con menos de 10.000 habitantes al

Para ser más preciso, este análisis sobre la proporción de los recursos locales debe completarse con los aspectos legales y reglamentarios que rigen la fiscalidad local. En la mayoría de los países africanos, los textos que definen las políticas de descentralización y/o las constituciones delimitan el origen de los recursos propios de los gobiernos locales. Las leyes y los reglamentos definen las condiciones para el ejercicio del poder de las autoridades locales con respecto a la fiscalidad y la recaudación de los recursos.

El cuadro 2.2 sintetiza el poder de control de los gobiernos locales sobre su fiscalidad en los diferentes países. El cuadro describe si las autoridades locales tienen libertad para determinar el tipo impositivo o modificar la base imponible. También precisa si los gobiernos locales recaudan los impuestos locales. Por último, el cuadro indica si las autoridades de nivel superior tienen un poder de control o de veto del presupuesto de los gobiernos locales.

**Cuadro 2.2. El poder de los gobiernos locales sobre su fiscalidad en 22 países de África en 2008**

País	Tipos impositivos	Bases imponibles	Recaudación de los impuestos	Recaudación de las tasas	Poder de veto del Gobierno central
Argelia	No	No	No	No	Sí
Benín	Sí	No	No	No	No
Burkina Faso	Sí	No	No	Sí	
Camerún	Sí	No	No	Sí	Sí
Costa de Marfil	Sí	No	No	Sí	Sí
Egipto	No	No	No	No	Sí
Etiopia	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ghana	Sí	No	No	Sí	Sí
Gabón	No	No	No	Sí	No
Kenia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Malawi	Sí	No	Sí	Sí	No
Malí	Sí	No	No	Sí	
Mozambique	No	No	Sí	Sí (privatizado)	No
Níger	Sí	No	No	Sí	No
Ruanda	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Senegal	Sí	No	No	Sí	Sí
Sudáfrica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tanzania	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Túnez	No	No	No	No	Sí
Uganda	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Zambia	No	No	Sí	Sí	Sí
Zimbabue	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a los datos recogidos por CGLU y otras fuentes.

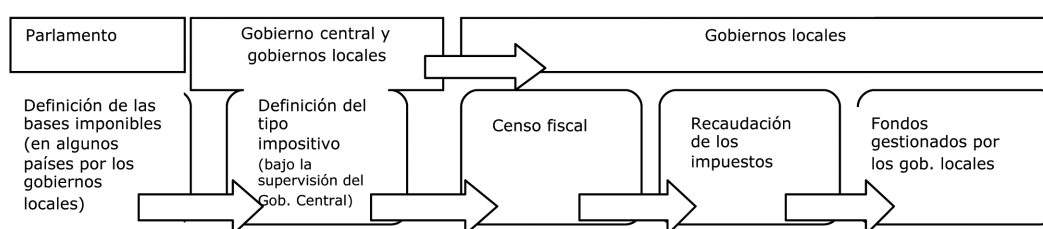
43% para aquellos de 20 a 50.000 habitantes y cae al 16% para la ciudad de Bamako. El peso de las transferencias en los presupuestos de los círculos (nivel intermedio) es del 42% y del 52% para las regiones. Del mismo modo, en Burkina Faso encontramos que las transferencias representan el 29% de los ingresos de los municipios en su conjunto, pero sube al 67% en los municipios de menos de 20.000 habitantes y baja al 18% para los de más de 100.000 habitantes. Las transferencias representan el 47% del presupuesto de las regiones. En Mozambique, las transferencias representan el 70% del presupuesto de los municipios rurales, pero menos del 40% para las grandes ciudades. Las ciudades de Sudáfrica recaudan el 44% de sus ingresos, pero las zonas rurales no llegan al 5% de ingresos propios.



Los niveles de autonomía fiscal varían entre Etiopía –donde el control que tienen los gobiernos locales sobre su fiscalidad es importante, y donde los estados federados no tienen poder de veto sobre los recursos locales– y Egipto –donde las autoridades locales no tienen ningún poder y el Estado puede vetar las decisiones presupuestarias–. Entre esos extremos, en varios países las autoridades locales no tienen poder de crear nuevos impuestos o de fijar las bases impositivas, pero pueden definir los tipos impositivos dentro de un rango establecido por el gobierno central, por ejemplo, para los impuestos sobre bienes inmuebles en el caso de Uganda y Gabón. También hay países donde los gobiernos locales recaudan directamente los impuestos. Mozambique es un caso interesante ya que las autoridades locales tienen poco poder sobre su fiscalidad (no pueden definir ni los tipos impositivos ni la base imponible), pero tienen libertad para decidir las modalidades de recaudación de los impuestos y tasas, favoreciendo la participación del sector privado en la recaudación de impuestos.<sup>8</sup> En Túnez, la recaudación de los impuestos es en principio una responsabilidad de los servicios estatales, pero sesenta autoridades locales aseguran directamente el cobro de sus impuestos (Ben Letaieff, 2010).

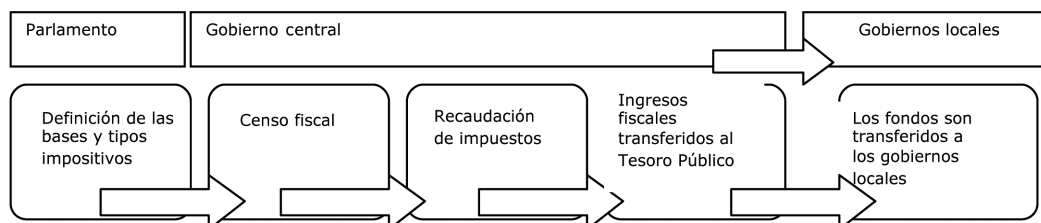
Hay importantes diferencias entre los países francófonos y anglófonos, como se muestra en los gráficos 2.5 y 2.6. En los países de habla francesa, las autoridades locales no tienen potestad tributaria. Es el legislador quien tiene el poder de definir las bases imponibles y los tipos impositivos locales. Sin embargo, en algunos países, los gobiernos locales tienen el derecho de determinar el tipo impositivo. Por ejemplo, en Costa de Marfil, los gobiernos locales tienen un cierto margen para definir el nivel de imposición del impuesto sobre actividades económicas, licencias e impuestos de residencia (*taxe d'habitation*). En Benín, las autoridades locales pueden fijar los tipos para el impuesto sobre la propiedad individual, dentro de un rango definido por la Asamblea Nacional (del 4% al 8%). En Senegal, pueden definir la base de ingresos procedentes de propiedades o servicios públicos. Los ayuntamientos también pueden decidir si cobrar un suplemento sobre los impuestos locales («céntimo adicional»). Es una manera de elevar el nivel de recaudación local.

**Gráfico 2.5. Gestión de los recursos propios de los gobiernos locales en los países anglófonos**



<sup>8</sup> «La privatización de la recaudación de impuestos ha sido ampliamente promovida en el este de África, pero es compleja y arriesgada. Se firmaron convenios que comprometían pagos en base a cálculos irrealistas sobre ingresos potenciales que resultaron beneficiosos para la empresa recaudadora y generaron pérdidas significativas para el gobierno local. En otros casos, los márgenes de beneficio para las empresas recaudadoras privadas resultaron ser insuficientes, provocando una caída de los ingresos públicos. El seguimiento por parte de los gobiernos locales es aparentemente difícil» (Niña Boschmann, 2009, p. 9).

**Gráfico 2.6. Gestión de los recursos propios de los gobiernos locales en los países francófonos**



En los países de habla inglesa, por ejemplo Zimbabue y Tanzania, los gobiernos locales tienen mayor flexibilidad para cambiar los tipos impositivos (gráfico 2.5). En algunos casos, estos poderes son vigilados de cerca por el gobierno central, antes o después de su aprobación por el consejo municipal. En Kenia, cualquier cambio en los tipos del impuesto sobre la propiedad por un municipio debe ser aprobado por el Ministro de Gobierno Local. En Sudáfrica, los tipos impositivos son establecidos por las propias autoridades locales.

#### **Recuadro 2.1. Impuestos propios y participados y gobiernos locales en Nigeria**

En Nigeria, se distinguen tres áreas que determinan la gestión de los ingresos locales: el poder sobre la fiscalidad, la responsabilidad de la recaudación y los beneficios de esos impuestos locales. Dicho de otra manera, los impuestos pueden ser decididos a nivel del gobierno federal, de los estados o de los gobiernos locales, recaudado por los gobiernos federal, estatales y locales y en beneficio de cualquiera de esos tres niveles. Varios ejemplos ilustran la distinción entre estos tres ámbitos: (1) el impuesto de plusvalías se establece a nivel federal, es recaudado conjuntamente por el gobierno federal y los estados federados, y gastado por estos últimos; (2) el IVA lo determina el gobierno federal, es recaudado por el gobierno federal y los estados federados y gastado por el gobierno federal, los estados federados y los gobiernos locales; (3) las licencias de televisión y radio son establecidas por el gobierno federal pero recaudadas y gastadas por los gobiernos locales; y (4) el impuesto sobre la propiedad es definido por los estados federados pero recaudado y gastado por los gobiernos locales.

En todos los casos, los gobiernos locales recaudan sus impuestos, incluso cuando los impuestos son fijados por el gobierno federal o los estados federados.

Fuente: Akindele S. T. y Olaopa (2002): *Fiscal federalism and local government finance in Nigeria*. República de Nigeria y Agbakoba Olisa, San, Ogbonna y Hilary (2004): *Local Government Administration and Development in Nigeria – A Capacity Building Manual* por el The Human Rights Law Service HURILAWS.

En algunos países, los recursos no tributarios son importantes. En Marruecos, los ingresos por prestación de servicios (8%) y por activos (17%) representan la cuarta parte del total de recursos de los gobiernos locales. En el oeste de África, los ingresos de explotación, por la prestación de servicio y uso de propiedades públicas, representaron el 20% de los ingresos locales entre 2004 y 2007.<sup>9</sup> En Sudáfrica, los ingresos por prestación de servi-

<sup>9</sup> Fuente: Partenariat pour le Développement Municipal (PDM).

cios (agua, alcantarillado, electricidad) representan casi la mitad de los recursos de los gobiernos locales (alrededor del 44% en las ciudades grandes e intermedias, pero menos del 10% en las ciudades pequeñas y zonas rurales). Sin embargo, en la mayoría de los países africanos estos ingresos son limitados.

Otro problema que también merece atención es la gestión de la recaudación de los impuestos. En los países francófonos es el gobierno central quien realiza el censo de contribuyentes a nivel local. Una vez establecida la base imponible, estos mismos servicios gestionan el registro de contribuyentes, emiten las solicitudes de pago y recaudan los impuestos locales. Posteriormente las sumas recaudadas por los servicios del Estado (Ministerio de Hacienda y/o Dirección General de Impuestos) son transferidas al Tesoro Público. Entonces, se comunica a las autoridades locales la cuantía de los impuestos recaudados. Por lo tanto, las autoridades locales se encuentran formalmente excluidas del proceso de gestión de los impuestos. En algunos países, su papel se limita a colaborar en ciertas actividades, como por ejemplo en la distribución de los avisos de impuestos (sobre el trabajo y sobre hidrocarburos, por ejemplo).

**Recuadro 2.2. Ejemplo de la importancia de la hacienda municipal:  
el caso de Burkina Faso y Marruecos**

En los países de tradición francófona donde por ley todos los fondos públicos deben ser depositados en el Tesoro Público (denominado sistema de «caja única»), es necesario comparar la proporción de los ingresos locales administrados por la hacienda municipal y aquellos gestionados por el Tesoro Público. Este último tipo de recursos se refiere a los impuestos locales administrados por los servicios del Estado y el primero a los impuestos gestionados localmente.

En Burkina Faso, en 2004, el 43% de los ingresos municipales fueron recaudados por los gobiernos locales. El resto de los ingresos del gobierno local son administrados por el Tesoro Público. Es decir que las autoridades locales tienen el control sobre casi la mitad de sus ingresos. El 57% de los ingresos que son el producto de impuestos locales definidos por ley, son administrados por los servicios centrales del Estado.

Cabe destacar que son generalmente los pequeños municipios quienes tienen un mayor margen de maniobra. Alrededor de veinte municipios controlan cerca del 50% de los ingresos y 6 municipios, en particular, más del 80%. Las grandes ciudades, como Uagadugú, recaudan directamente el 37% de los ingresos, es decir, que la gran mayoría de los ingresos locales son administrados por los servicios del gobierno central. Esto se explica por la estructura de la actividad económica en áreas con predominio de un gran sector modernizado.

En Marruecos, los recursos administrados y recaudados directamente por los gobiernos locales han superado los recursos locales administrados por los servicios del gobierno central. La hacienda municipal gestiona el 49% de los ingresos generados por impuestos y tasas varias, pago por servicio e ingresos patrimoniales; mientras que los recursos locales gestionados por los servicios del Estado solo alcanzan el 42%. El 9% restante son transferencias.

Fuente: Elaboración propia con información facilitada por los gobiernos locales de Burkina Faso y por Abdelmounim El Madani (2010).

En los países de tradición anglófona, el papel del gobierno central en la gestión de los ingresos locales es menos relevante. Por lo general, son los propios gobiernos locales quienes aseguran la gestión de los impuestos. Ellos recaudan sus impuestos, incluso cuando es el gobierno central o los estados federados quienes los determinan. En Kenia, son las autoridades locales quienes son responsables de la actualización del registro de contribuyentes locales (que incluye a las empresas privadas), quienes establecen los tipos impositivos (bajo el control de los ministerios) y aseguran la recaudación, incluyendo la gestión de impagos.

Sin embargo, en algunos países anglófonos el coste de la gestión de la recaudación por parte de los gobiernos locales puede ser muy elevado. En Tanzania, por ejemplo, el coste de la recaudación de impuestos locales puede alcanzar el 80% de los recursos recaudados y más del 100% en algunos distritos (Simba, 2010). En Zimbabue se plantean problemas similares. Por esa razón se propone negociar un acuerdo con el Estado para facilitar la recaudación de impuestos locales. En Tanzania, a título experimental la recaudación de los impuestos locales será asumida durante un periodo por la *Tanzania Revenue Authority*. Mientras que en el África de tradición francófona, las autoridades locales reclaman participar en el proceso de recaudación de impuestos. Estas tendencias contradictorias reflejan la complejidad de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales en temas fiscales. Sin embargo, es necesario alcanzar un equilibrio y establecer una colaboración más estrecha entre los dos actores en la gestión de los tributos locales.

Otro problema que cabe mencionar es que en los países de tradición administrativa francesa se prohíbe a las autoridades locales abrir cuentas en bancos privados. El Tesoro Público es el banquero del sector público y las autoridades locales están obligadas a depositar en esa institución todos sus recursos. El papel de la Tesorería Pública se ve reforzado por ser ella quien se encarga en muchos países del cobro de los impuestos nacionales y locales. Hasta inicios de 2010, en Camerún, las autoridades locales podían abrir cuentas en bancos comerciales, pero luego se les restringió esta posibilidad. Sin embargo, en numerosos países existen cada vez más excepciones. Esta situación no se plantea en los países de tradición inglesa donde las autoridades locales son libres de abrir cuentas en cualquier banco de su elección.

#### TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LOS GOBIERNOS LOCALES

Los sistemas de transferencias varían mucho de un país a otro. Pero sus principales características son:

- **Uso extensivo de transferencias condicionadas en la mayoría de los países.** En Sudáfrica solo una transferencia –de las quince existentes– es incondicionada, es la *Equitable Share*. De esta manera, no se potencia la autonomía local en la toma de decisiones, ya que las prioridades definidas por los ministerios sectoriales predominan sobre las prioridades locales. En Burkina Faso, por el contrario, solo una de las cuatro transferencias es condicionada: la transferencia general para infraestructuras que se puede utilizar en inversiones.
- **Uso de fórmulas para la distribución de los recursos nacionales entre los gobiernos locales.** Algunas fórmulas son simples, pero otras son complejas. La *Equitable Share* en Sudáfrica es un ejemplo de fórmula compleja. Se compone de cuatro variables: nivel de servicios básicos, capacidad institucional, una variable

para favorecer la nivelación, otra de corrección y estabilización (véase el anexo 2.2). Para los servicios básicos hay dos niveles de apoyo: una transferencia completa para los hogares pobres que dependen de los servicios municipales, y una transferencia parcial para los hogares que aún no dependen de los sistemas municipales. Las fórmulas más sencillas se basan generalmente en la población, a menudo en la superficie, el porcentaje de población rural e incluso el nivel de pobreza.

El análisis de las transferencias intergubernamentales depende de la respuesta a dos preguntas: 1) ¿cuánto se transfiere? y 2) ¿cómo? En los países africanos las respuestas son muy diversas. A la primera pregunta, la respuesta se puede dar de tres maneras:

- Porcentaje fijo, sobre los ingresos totales del gobierno central o sobre una parte de uno o varios impuestos específicos (impuestos participados) presupuestados o recaudados. En Ghana, desde 2008, se calcula en base al 7,5% del ingreso nacional total (con un plazo de tres meses para que el pago sea ejecutado por el Fondo Común de las Asambleas de Distrito – DACF). En Costa de Marfil es del 2 % sobre cinco impuestos. En Marruecos es el 30% del IVA. En Kenia, el Fondo de Transferencia para las Autoridades Locales (LATF) distribuye el 5% del impuesto sobre la renta (de las personas físicas o de las sociedades). En Senegal, el Fondo de Dotación de la Descentralización recibe por ley el 3,5% de los ingresos del IVA.
- Cantidad fija anual como cualquier otro gasto del Estado, con o sin consulta a los gobiernos locales. Este es el caso de Túnez y Benín, por ejemplo, que durante la década de 1990 fijaban una cantidad anual pero, aunque el importe nominal se mantuvo, su peso relativo en los ingresos municipales se fue reduciendo de año en año.
- Cantidad variable determinada por una fórmula (porcentaje de los gastos del gobierno local o cantidad basada en características de la población: edad, educación, etc.). Un ejemplo de ello son las transferencias de nivelación en Sudáfrica cuya cantidad se fija en función del número de hogares pobres, entre otros indicadores.

Cada alternativa tiene sus ventajas y desventajas. El Estado puede perder interés en recaudar un impuesto del que solo recibe un porcentaje muy reducido. Un porcentaje fijo permite a los gobiernos locales predecir mejor la suma de sus transferencias y por lo tanto una mejor gestión. La definición anual de las transferencias reduce, por el contrario, la previsibilidad de los ingresos de los gobiernos locales, pero permite, al menos en teoría, una mejor adaptación a las cambiantes necesidades. Así, el Estado que transfiere competencias puede adaptar la financiación en consecuencia. Por último, el uso de transferencias para financiar el déficit es inapropiado, ya que insta a los beneficiarios al gasto, incluso en presencia de los controles administrativos. La experiencia de Marruecos hasta 1996 ilustra esta tendencia.

Respecto a la segunda pregunta sobre los mecanismos de transferencia (¿cómo?), las fórmulas de transferencia se dividen en dos grandes tipos: transferencias de nivelación o compensación y condicionadas. El primer tipo pretende garantizar un nivel mínimo de servicios públicos equivalente en todas las regiones del país, proporcionando a los gobiernos locales ingresos adecuados. La segunda busca incidir sobre el comportamiento de los gobiernos locales para que alineen sus prioridades de gasto con el gobierno central.

Las fórmulas de nivelación o compensación son ampliamente utilizadas. Habitualmente se utilizan indicadores simples como el tamaño de la población o un tamaño fijado como obje-



tivo (Burkina Faso, Malawi y Mozambique), aunque también se hace uso de fórmulas más complicadas (Sudáfrica). Las transferencias condicionadas son desembolsadas si el beneficiario cumple determinados criterios (presentación del presupuesto, de las cuentas administrativas, etc.) o para inversiones que cumplen con ciertos criterios (porcentaje mínimo de inversión en determinadas áreas) o en algunas zonas, con o sin cofinanciación local. Por ejemplo, en Kenia, el Fondo de Transferencia para las Autoridades Locales (LATF) prevé que solo se realizará la totalidad del desembolso si las autoridades locales presentan en un plazo predeterminado los siguientes documentos: el presupuesto, el estado de las cuentas, un plan para mejorar los ingresos, cuentas por cobrar y por pagar, etc. Las transferencias de nivelación dan más flexibilidad a los gobiernos locales que las transferencias condicionadas.

### **Recuadro 2.3. Uso del principio de «origen» o la «derivación» como norma para la transferencia de impuestos participados**

Varios países utilizan el principio de derivación para determinar los ingresos participados con los gobiernos locales y para estructurar la repartición de los ingresos fiscales basados en el lugar de recaudación.

En Nigeria, el importe del IVA se distribuye entre las autoridades locales según los siguientes criterios: 50% del importe del IVA se distribuye a los gobiernos locales –30% según la población y el 20% dependiendo del lugar de origen de la recaudación (derivación)–. Asimismo, del 13% de los recursos por extracción petrolera a recibir por el gobierno central, el 30% se devuelve a los gobiernos locales de acuerdo al principio de derivación, el resto está reservado a los estados federados y a las comunidades de base.

En la República Democrática del Congo (RDC), la Constitución explicita el principio de derivación por el cual se asigna a las provincias el 40% de los impuestos nacionales que se recauden en su territorio.

En Gabón, el Estado transfiere una parte de los impuestos sobre la renta de las personas físicas a los gobiernos locales según el lugar de recaudación. Estos ingresos se distribuyen de la siguiente manera: el 25% para las ciudades, el 7% para el fondo de compensación, el 68% para el Estado. Para los gobiernos de nivel intermedio la distribución es la siguiente: el 65% para los gobiernos departamentales, el 7% para el fondo de nivelación y el 28% para el Estado.

En Senegal, también se utiliza el principio de derivación para transferir los siguientes porcentajes de los impuestos recaudados a nivel nacional: el 59% del impuesto sobre vehículos de motor, el 50% del impuesto sobre el valor agregado de la propiedad inmobiliaria (TPVI), el 60% de la contribución global única (CGU), el 60% de los ingresos por multas impuestas por el tribunal correccional en el territorio de municipios y comunidades rurales.

El principio de la derivación puede ser útil si se aplica a impuestos o tasas que son pagados por los residentes del territorio que se beneficia de las mismas y que no se pueden exportar fuera del territorio. Por lo tanto, parece conveniente para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero totalmente inadecuado para el impuesto sobre las importaciones (IVA de importación, aranceles de aduanas). De hecho, este último se concentra a menudo en unos pocos puntos (puerto y capital) y se transmite a todos los consumidores del país por su incorporación en el precio del producto. Es por eso que fue abolido en el Camerún por favorecer indebidamente a Duala.

Fuente: François Yatta (2009) *La décentralisation fiscale en Afrique; enjeux et perspectives*, Karthala y estudios de países.

Muchos ejemplos ilustran las diferentes situaciones en África (véase el anexo 2.2). En Argelia y Benín, por ejemplo, se usan transferencias para equilibrar los presupuestos, cubriendo la diferencia entre gastos e ingresos. Sin embargo, esto tiende a desalentar los esfuerzos de recaudación por parte de los gobiernos locales y a fomentar el gasto. Otros sistemas pueden favorecer ciertos tipos de gastos en particular, por ejemplo, las transferencias para cubrir el coste de los salarios. Por temor a estos efectos adversos, el gobierno central impone a menudo sistemas de control que reducen la autonomía de decisión de los municipios (por ejemplo, en términos de contratación).

Un sistema de transferencias bien diseñado debería promover la autonomía local, tanto directa (a través de la fórmula de transferencias) como indirectamente (entorno jurídico y reglamentario). También es conveniente que las transferencias incentiven los ingresos locales, por ejemplo incitando a mejorar el registro de contribuyentes o la recaudación de impuestos locales. Pero estas transferencias no deben estar supeditadas a los ingresos, como es el caso de Túnez y Ghana (Fondo Común de las Asambleas de Distrito – FCAD). Las transferencias también deben promover la buena gestión del gasto, por ejemplo incrementando las ratios de asistencia a la escuela. Algunas transferencias establecen condiciones de buena gestión, por lo general la satisfacción de determinados requisitos administrativos (presupuesto, plan de desarrollo, etc.). Por ejemplo, en Madagascar, si se cumplen con esos requisitos se puede acceder al Fondo de Desarrollo Local (FDL) y en Ghana, al Fondo para el Desarrollo de los Distritos (*District Development Facility* – DDF). En Zambia, el gobierno central quiere crear un nuevo sistema de transferencias basadas en fórmulas para hacer más predecible y transparente la financiación de los gobiernos locales. Se complementará con un sistema de supervisión del rendimiento.

#### **Recuadro 2.4. Esfuerzo de transparencia y objetividad: el sistema de transferencia en Kenia y Malawi**

En Kenia, desde 1998, el Fondo de Transferencias de las Autoridades Locales (*Local Authorities Transfer Fund* – LATF) contribuye a la financiación de servicios e infraestructuras. Sus objetivos son mejorar los servicios públicos, la gestión de las finanzas locales y reducir el endeudamiento de los gobiernos locales. El LATF recibe el 5% del impuesto nacional sobre la renta. La cantidad movilizada por el fondo se incrementó en 12,9 millones de dólares, en 1999-2000, a 121,8 millones, en 2008-2009. Se distribuye entre los 175 gobiernos locales con base en la población. Los criterios a satisfacer para acceder al LATF son: (1) no dedicar más del 45% del total de gastos para el personal y reservar un porcentaje mínimo del presupuesto de inversión (equivalente al 65% de la transferencia del LATF), (2) pago regular de la deuda. Los desembolsos se hacen de la siguiente manera: el 60% es desembolsado si la autoridad local somete su presupuesto a el LATF junto con una prueba del pago regular de las deudas, y el restante 40% es desembolsado si la autoridad local presenta periódicamente el estado de sus cuentas, la ejecución del presupuesto y un plan para la prestación de servicios.

En Malawi, la misión de la Comisión Nacional de Financiamiento Local (NLGFC) es apoyar a las autoridades locales en la preparación de sus presupuestos y distribuir las transferencias centrales a los gobiernos locales. Dos tercios de las transferencias se distribuyen a los gobiernos locales urbanos con base en la siguiente fórmula: el 50% del total en partes iguales a todos los gobiernos locales, el 30% con base en la población, el 13% a los gobier-



nos locales que sufren sequías (con base en su población) y el 7% a los municipios menos desarrollados con base en la población. El tercio restante de la transferencia nacional se distribuye únicamente entre los gobiernos locales rurales: el 30% dividido en partes iguales y el 70% según 4 variables –población, superficie, analfabetismo y mortalidad infantil–. Para acceder a estos fondos, las Asambleas de Distrito deben presentar sus proyectos de presupuesto 90 días antes del inicio del año fiscal.

Fuentes: Ministry of Local Government (2004), *Status Report overview of the status of decentralization*, et F. Yatta (2009) y Jamie Boex, Randson Mwadiwa, R. Kampanje (2001): *Malawi Intergovernmental fiscal Transfers Study. Final Report*. Government of Malawi, UNCDF, UNDP. Lilongwe y Atlanta, abril de 2001.

#### PRÉSTAMO A LOS GOBIERNOS LOCALES

El acceso a préstamos o al mercado financiero para los gobiernos locales africanos es limitado. Aun cuando la ley lo permite, la situación de las finanzas locales y el funcionamiento del sistema financiero no facilitan el acceso al mercado.

El siguiente cuadro presenta los principios que rigen el acceso de los gobiernos locales al préstamo en cada país. En algunos países, como Kenia y Túnez, se limitan las cantidades de los préstamos; en la práctica los gobiernos locales no pueden endeudarse por sumas superiores a este umbral. En otros países, como Malawi, se considera la amortización de la deuda para autorizar o no el acceso al crédito. Si se supera la cuantía autorizada para el pago de servicios de la deuda, la autoridad reguladora no autoriza el crédito. Por último, en la mayoría de los países, como en Burkina Faso, las autoridades supervisoras utilizan como criterio que los gobiernos locales dispongan de una cantidad mínima de recursos propios para poder asegurar su capacidad de pago. En el caso de Marruecos se toman en consideración diversas condiciones: el importe de los préstamos, la amortización de la deuda y un mínimo de recursos totales.

**Cuadro 2.3. Condiciones del acceso de los gobiernos locales a los préstamos en 16 países de África**

Indicador considerado	Mercado financiero	Institución financiera especializada
Monto	Kenia Ruanda Túnez	Kenia Marruecos Ruanda Túnez
Amortización de la deuda	Malawi	Marruecos Mozambique
Mínimo de recursos totales	Burkina Faso Benín Costa de Marfil Egipto Gabón Uganda Malí Níger Senegal Togo	Burkina Faso Benín Costa de Marfil Egipto Gabón Malí Marruecos Níger Senegal Togo

Fuente: Compilación del autor.

Pero el acceso a los préstamos nunca ha sido directo. En la mayoría de los países de África un intermediario financiero gestiona los fondos para los gobiernos locales. Existe una gran variedad de instrumentos para canalizar préstamos a las autoridades locales. Se pueden contar al menos once instituciones a cargo de la financiación de los gobiernos locales en África: el Banco de Desarrollo de África del Sur (DBSA), la *Infrastructure Corporation Limited* (INCA) en Sudáfrica, la Agencia Nacional de Inversiones de Gobiernos Locales (ANICT) en Malí, el Fondo de Desarrollo Comunal (FDC) en Ruanda, la Caja de Préstamos y Apoyo a las Autoridades Locales (CPSCL) en Túnez, el Fondo de Equipamiento y de Intervención Intermunicipal (FEICOM) en Camerún, la Caja de Préstamos a los Gobiernos Locales (CPCT) en Níger, la Agencia de Desarrollo Municipal (ADM) en Senegal, el Fondo de Préstamos a los Gobiernos Locales (FPCL) en Costa de Marfil, Fondos de Equipamiento Comunal (FEC) en Marruecos y el Fondo de Desarrollo de Autoridades Locales (DFLA) en Malawi. Algunas instituciones son más activas que otras que carecen de recursos.

Entre estas instituciones financieras especializadas, tres se concentran en la intermediación financiera para financiar a los gobiernos locales: el Banco de Desarrollo de África del Sur (DBSA), la *Infrastructure Corporation Limited* (INCA) en África del Sur<sup>10</sup> y el Fondo de Equipamiento Comunal (FEC) en Marruecos.

El DBSA y la INCA se abastecen en el mercado de capitales para prestar a los gobiernos locales, al igual que todos los bancos. A diferencia de las instituciones de Sudáfrica, el FEC de Marruecos, además de recurrir al mercado financiero, moviliza recursos del Estado y de donantes que apoyan la descentralización y el desarrollo local.

Las otras instituciones mencionadas son establecimientos administrativos con autonomía financiera: la Agencia Nacional de Inversiones de los Gobiernos Locales (ANICT) de Malí, el Fondo de Desarrollo Municipal (CDF) de Ruanda, el Fondo Especial para Equipamiento e Intervención Intermunicipal (FEICOM) de Camerún, la Caja de Préstamos para Gobiernos Locales (CPCT) de Níger y la Caja de Préstamos y de Apoyo a los Gobiernos Locales (CPSCL) de Túnez.

Por último, se pueden señalar las agencias nacidas de proyectos de cooperación internacional como la Agencia de Desarrollo Municipal (ADM) en Senegal, el Fondo de Préstamos a Gobiernos Locales (FPCL) de Costa de Marfil y el Fondo de Desarrollo para las autoridades locales (DFLA) en Malawi, creados en la década de 1990. Estas agencias son financiadas con recursos del Estado y de la cooperación internacional.

Las tareas de las instituciones financieras especializadas son muchas y variadas. Pueden ir del préstamo, su función esencial, a la ayuda y al apoyo institucional (cuadro 2.4). Lo que en general estos sistemas no realizan son préstamos garantizados y bonificados. Muy pocos aceptan servir de garantía para préstamos de otras instituciones. Esto se debe en general a que no hay instituciones bancarias africanas que presten a los gobiernos locales, y también a la voluntad del Estado de canalizar el crédito para las autoridades locales a través de esas instituciones financieras especializadas.

---

<sup>10</sup> Creado en 1996 por un consorcio de instituciones públicas y privadas, incluyendo el First National Bank de Sudáfrica, otras compañías varias de seguros e instituciones financieras del sur de África y cuatro socios internacionales: Proparco (filial de la Agencia Francesa de Desarrollo – AFD), Dexia Internacional, dos instituciones alemanas y británicas. Estos cuatro socios internacionales están representados en el consejo de administración de la INCA.

**Cuadro 2.4. Misiones de los sistemas de préstamos a los gobiernos locales**

País	Subvención	Préstamo	Bonificación de intereses	Garantía	Apoyo institucional
Camerún (FEICOM)	X	X			X
Costa de Marfil (FPCT)		X			
Malawi		X			
Malí (ANICT)	X			X	X
Marruecos (FEC)		X			X
Níger (FPCT)		X			
Ruanda (FDC)		X		X	
Senegal (ADM)	X	X	X		X
Sudáfrica (DBSA)		X			X
Sudáfrica (INCA)		X			
Túnez (CPSCL)	X	X	X		X

Fuentes: François Yatta (2009): *La décentralisation fiscale en Afrique: Enjeux et perspectives*, Collection «Economie et Développement», ediciones Karthala y fichas de países de CGLU.

A excepción de Zimbabue, que es un caso especial,<sup>11</sup> Sudáfrica tiene la mayor experiencia regional. En Sudáfrica, el crédito de los gobiernos locales proviene en más de dos tercios de los préstamos a largo plazo. Las autoridades locales de Sudáfrica recurren, desde mediados de la década de 1990, al endeudamiento a largo plazo para hacer inversiones en servicios tales como agua, electricidad, caminos, educación y otros servicios municipales. La salud financiera relativa de los gobiernos locales y la creencia generalizada de que el Estado cubriría la deuda de cualquier gobierno local con dificultades financieras, ha permitido a las autoridades locales, especialmente blancas, acceder a la financiación mediante dos vías: los préstamos bancarios y la emisión de bonos municipales. Sin embargo, predominan sobre todo los préstamos de los bancos. Solo las ciudades muy ricas pueden obtener recursos gracias a la emisión de bonos municipales. Son esencialmente los municipios que conforman la metrópolis de Johannesburgo. Por último, debemos recordar que los bonos municipales solo representan el 1% de los bonos del gobierno central.

En el África francófona, Duala ha desarrollado una de las pocas experiencias de emisiones de bonos en el mercado de capitales. En 2005, la ciudad ha recaudado casi 19 millones de dólares estadounidenses en la nueva Bolsa de Valores de Duala. La bolsa de valores regional (BRVM) en Abiyán constituye, en teoría, una oportunidad

<sup>11</sup> La oferta se compone esencialmente de las compañías de seguros, los fondos de pensiones y las reservas de Correos. En la década de 1990 el gobierno central exigió a las compañías de seguros y a otros participantes en el mercado que mantuviesen un porcentaje de sus participaciones en bonos emitidos por el gobierno central, organizaciones paraestatales y municipios. La compra de bonos casi obligada para estas instituciones financieras (fondos de pensiones, banco de la oficina de correos, etc.) hizo que las tasas de interés fueran bajas, lo que fue una gran oportunidad para todos los emisores de bonos. Los analistas coinciden en que el mercado de bonos municipales en Zimbabue es, en la práctica, un «mercado falso» insostenible, por dos razones principales: la necesaria autorización de los Ministerios de Administración Local y de Hacienda, por un lado, y la otra garantía del Estado y las exigencias del gobierno central hacia el mercado financiero. Se tratará aquí solo el caso de Sudáfrica.

para permitir a los gobiernos locales acceder a los mercados de capital de África Occidental. Creada dentro de la Unión Económica y Monetaria (UEMOA), esta bolsa se rige por el Consejo Regional de Ahorro Público y Mercados Financieros (CREPMF) y ha estado en funcionamiento desde 1988. El mercado está, en principio, abierto a todas las instituciones públicas (el Estado y sus administraciones) y privadas (empresas que cotizan o no en bolsa). Las autoridades locales deben transmitir una serie de datos, además de la información sobre la transacción, incluyendo una descripción de los valores ofertados y su condición, el valor nominal y el precio de emisión del bono, el destino de los fondos recogidos, los procedimientos para la colocación de valores, los detalles de la remuneración del préstamo, etc. Pero en la práctica ninguna autoridad local ha accedido a alguna financiación por vía del BRVM porque los estados son reacios a proceder a la aprobación, un requisito previo para cualquier empréstito en la bolsa.

A pesar de las limitaciones de acceso a los préstamos, se observa en algunos países ciertos problemas de endeudamiento de los gobiernos locales. Este es el caso de Argelia, por ejemplo, donde los problemas derivados de la gestión del presupuesto generan un déficit estructural que el Estado trata de controlar. Cerca de 980 municipios se encontraban en déficit en 2007 y en 2008 esta cifra se elevó a cerca de 1.200. A través del anexo a la Ley de Presupuesto de 2008, el Estado ha borrado 22,3 millones de dinares de deuda de los ayuntamientos y se tomaron medidas para frenar esta tendencia al déficit. En 2010, el número de ayuntamientos deficitarios se limitó a 400. En Kenia, el Gobierno ha condicionado el acceso a la financiación del LATF para los gobiernos locales al pago y la liquidación gradual de las deudas locales.

## PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ÁFRICA

En esta sección se analizan los principales problemas relacionados con la organización del territorio, el gasto, los recursos totales y propios, las transferencias y el endeudamiento local.

### ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La división territorial tiene un impacto directo sobre el proceso de descentralización y sobre la efectividad de las transferencias de poderes a las autoridades locales. Las divisiones territoriales derivadas de la descentralización y de la desconcentración, ya sea que se superpongan o complementen, tienen un impacto importante sobre cómo las autoridades locales asumen las competencias transferidas y, en consecuencia, sobre los presupuestos locales.

Durante los últimos diez años, varios países africanos han creado niveles intermedios de gobierno entre el gobierno central y los municipios (Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón, Malí, Marruecos, Senegal, Togo y se prevé también en Mauritania). En Kenia, la nueva Constitución, que fue aprobada por referéndum en agosto de 2010, planea transformar los 47 condados en gobiernos locales intermedios, asumiendo que los municipios sean conservados (lo serán a corto plazo). En Malí coexisten tres niveles de gobierno locales: los municipios, los círculos (el equivalente de los condados o de las provincias en algu-

nos países) y las regiones. En Senegal, coexisten las regiones, los municipios y las comunidades rurales. En Madagascar, un país cuyo territorio ha sido dividido en municipios desde la independencia, en cada reforma constitucional se propone la creación de un nivel intermedio, ya sean regiones o provincias.

Existe un debate abierto sobre la pertinencia y sobre disponibilidad de recursos para sostener tantos niveles de administración territorial. Un análisis coste-beneficio de estas opciones debe considerar su impacto sobre la prestación de servicios públicos y sobre la representación regional en la toma de decisiones a nivel nacional, así como sobre las tensiones internas que se generan entre grupos regionales.

### **Recuadro 2.5. Relación entre descentralización y desconcentración**

Una comparación entre los diferentes países de África del este –Kenia, Uganda, Tanzania y Zambia– permite identificar diferentes modelos. En Kenia, país con una fuerte desconcentración administrativa, coexisten en los territorios dos administraciones paralelas, una desconcentrada y otra descentralizada. Los distritos y los consejos del condado (*County councils*) cubren el mismo territorio. Los primeros son administrados por un comisionado nombrado por el gobierno central y los segundos por un empleado también nombrado por el nivel central del Estado, pero que oficialmente responde al consejo local electo. Como consecuencia, el control ejercido es muy estricto y las disputas jurisdiccionales entre autoridades locales y los servicios desconcentrados son numerosos. En Uganda, por el contrario, la descentralización tiene un bajo nivel de desconcentración (aunque se observan tendencias recientes de recentralización). En este país, no hay agencias desconcentradas del Estado que compiten con los servicios del gobierno local. Estos últimos gozan de una mejor situación, aunque en los últimos años las políticas del gobierno central tienden a transformarlos en agentes ejecutores de las políticas nacionales. Entre estos dos extremos está Tanzania, donde la política de desconcentración ha significado la evolución de las instituciones centrales de una posición de control a una misión de apoyo y acompañamiento de los gobiernos locales.

Esta competencia entre servicios desconcentrados y gobiernos locales pueden conducir a una pérdida de recursos. En Zambia, el proceso de descentralización iniciado en 2002 condujo a un proceso paralelo de desconcentración a nivel de distrito de determinadas políticas sectoriales, incluidas la educación y la salud, dando lugar a una duplicación de los recursos humanos y financieros y al aumento de conflictos. En Malawi, los ministerios implementan programas paralelos a los que desarrollan las autoridades locales, en sanidad, gestión del medio ambiente y de bosques, mantenimiento de carreteras, apoyo a la agricultura y riego. Tanto el Ministerio de Comercio e Industria como los gobiernos locales otorgan autorizaciones para actividades empresariales privadas. Pero esta duplicación no necesariamente redundará en un mejor servicio.

Fuente: JICA (2006), *Local Level service Delivery, Decentralization and good governance: A comparative study of Uganda, Kenya and Tanzania; education, health and agriculture sectors*; Jamie Caja et al. (2001), *Malawi Intergovernmental Fiscal transfer*, y F. Yatta (2009).

#### RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES SOBRE EL GASTO LOCAL

Es común la falta de claridad en la distribución de competencias entre gobierno central y los gobiernos locales. Las leyes de descentralización no suelen detallar el reparto de competencias y las reformas no se transfieren a las leyes y a las políticas sectoriales, como se puede observar en Benín, Zambia y Túnez. Por ejemplo, si la ley de descentralización transfiere las competencias de educación o de transporte a los gobiernos locales, pero las leyes sectoriales se mantienen sin cambios, se crean conflictos de competencia entre los servicios desconcentrados del Estado, que por diversas razones (prestigio, tradición, recursos humanos y financieros) no desean renunciar a sus competencias, y los gobiernos locales que quieren asumir sus nuevas responsabilidades. Y como los servicios desconcentrados suelen estar mejor equipados para actuar, contrariamente a las autoridades locales que a menudo carecen de recursos financieros y humanos, se frena el proceso de descentralización.<sup>12</sup>

Esta confusión en la distribución de competencias se ve agravada a veces por la intervención de los donantes internacionales. A través de las nuevas modalidades de ayuda al desarrollo –el apoyo presupuestario y los programas sectoriales–, se promueve a menudo la recentralización de las políticas sectoriales –como la educación, la sanidad, el agua y el saneamiento, entre otros–, al centralizarse los recursos financieros en los ministerios, haciendo caso omiso de las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales. En Mauritania, por ejemplo, solo el 4% de las inversiones que se realizan en los municipios y en áreas de su competencia, pasan a través de los canales municipales e ingresan en sus presupuestos.<sup>13</sup> En la práctica y en contra de las leyes, los gobiernos locales son despojados de sus poderes y de los recursos correspondientes, lo que debilita la descentralización fiscal. Además, los donantes tienden a introducir mecanismos de ayuda que funcionan de manera paralela a la institucionalidad local, socavando la gobernanza. Muchas agencias de cooperación han tratado de impulsar acciones alternativas a la administración pública, con comunidades, asociaciones socio-profesionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), líderes tradicionales, etc.

La transferencia de nuevas responsabilidades sin los recursos financieros y humanos correspondientes genera problemas muy similares a los planteados arriba como resultado de la imprecisión de las leyes. En Uganda, por ejemplo, la Ley de Ordenamiento Territorial (*Land Act*) y la Ley de Educación han creado nuevos distritos que no cuentan con los recursos y no se cubren los salarios ni las prestaciones sociales del personal municipal. En Sudáfrica y Zambia, las autoridades locales también señalan varios ejemplos recientes de transferencia de competencias sin los recursos correspondientes (en áreas de desarrollo económico local, fomento del turismo, creación de bibliotecas). En Zimbabue, los gobiernos locales recibieron en la década de 1990 una subvención para poder asumir sus nuevas responsabilidades en el ámbito de la educación, pero luego esta transferencia se redujo gradualmente hasta desaparecer, dejando a los gobiernos locales solos con sus nuevas responsabilidades.

---

<sup>12</sup> Se esperan reformas en varios países, en particular Kenia y Zimbabue, donde la implementación de nuevos planes de descentralización deberán clarificar el reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (*Decentralisation Implementation Plan* y *National Decentralisation Policy*).

<sup>13</sup> Fuente: Estudio realizado en 2007 sobre las finanzas locales en Mauritania por el FED. Ver contribución de Yahya Ould Kebd.



También se generan problemas cuando se transfieren competencias a las que las autoridades locales no pueden hacer frente. Por ejemplo en Mozambique y Malawi, donde los gobiernos locales participan en la financiación de la seguridad social y de la vivienda social, a menudo como competencias compartidas. Los gobiernos locales en general no tienen los recursos financieros necesarios para aplicar políticas redistributivas en el ámbito local. Teniendo en cuenta las disparidades económicas y financieras entre los gobiernos locales, este tipo de beneficios debería ser gestionado a nivel nacional para promover un cierto nivel de equidad entre la población.

Muchos gobiernos locales se enfrentan, además, a la falta de autonomía para definir las prioridades en el uso de sus recursos y, en algunos países, incluso a la posibilidad de disponer de sus propios recursos. El control ejercido por el gobierno central sobre el presupuesto de los gobiernos locales limita el ejercicio de sus responsabilidades. Como ya se mencionó anteriormente, en varios países el presupuesto local debe someterse a la aprobación de la autoridad de tutela, es decir, del representante del gobierno central (prefecto, gobernador, etc.) y/o de la autoridad nacional (Ministerio del Interior y/o el Ministerio de Hacienda), antes de que sea aprobado por el consejo municipal. En este caso, la administración local debe esperar las observaciones y recomendaciones de la autoridad de control sobre su presupuesto antes de su aprobación definitiva.

Se establecen controles a priori y/o a posteriori sobre el presupuesto para garantizar el cumplimiento de las políticas nacionales. En caso de desacuerdo entre la autoridad local y la autoridad de control, la decisión suele por lo general tomarse en detrimento del gobierno local. En los países de tradición francófona, si el ayuntamiento no tiene en cuenta las observaciones de la autoridad de control, esta puede suspender la ejecución del presupuesto.

El principio de «caja única», que domina en los países de tradición francófona, también debilita la capacidad de las autoridades locales a disponer libremente de sus ingresos. Como se explicó anteriormente, el Estado puede utilizar los recursos de las autoridades locales para cubrir con carácter prioritario sus propios compromisos, causando problemas de liquidez o, incluso, la reducción de los recursos a disposición de las autoridades locales.

#### **Recuadro 2.6. Omnipresencia del control del gobierno central: el ejemplo de Tanzania**

En Tanzania, una institución nacional ejerce un fuerte control sobre la financiación de los gobiernos locales: la oficina del primer ministro a cargo de la Administración Regional y de los Gobiernos Locales, que luego fue reemplazada por la Secretaría de Administración Regional y de los Gobiernos Locales.

A pesar de la política de descentralización, la oficina del primer ministro y el Ministerio de Hacienda siguieron manteniendo una influencia considerable sobre el presupuesto de los gobiernos locales a través de las secretarías regionales. La oficina del primer ministro define las directivas y las normas de los presupuestos, y revisa los presupuestos de los gobiernos locales para garantizar que cumplen con estos estándares. También proporciona asistencia técnica y capacitación técnica. Pero los gobiernos locales tienen poca libertad de



acción debido a las restricciones que impone el gobierno central a través de transferencias condicionadas que financian prácticamente todos los gastos de los gobiernos locales.

La promoción de la descentralización a través de la desconcentración es un ejercicio difícil. Incluso después de diez años, el gobierno central sigue participando en casi todos los aspectos de la fiscalidad local.

Fuente: Odd-Helge Fjeldstad (2001), *Fiscal decentralisation in Tanzania: For better or for worse ?*; Jameson Boex y Jorge Martínez-Vázquez (2005), *Local Government Finance Reform in Developing Countries: The Case of Tanzania*.

#### RECURSOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los problemas a los que se enfrentan los estados africanos para transferir recursos a los gobiernos locales se explican, en parte, por sus dificultades financieras y la pobreza. En África, la presión fiscal ponderada representaba el 27,4% del PIB en 2007. Pero si se clasifican los países por nivel de ingresos, en los países de ingresos medios (18 países) este coeficiente varía entre el 25% y el 34%, nivel comparable al de países con el mismo nivel de ingreso de otros continentes. Pero en los países de bajos ingresos (32 países) el porcentaje se reduce al 15% (OCDE, BAfD y CEA, 2010). El bajo nivel de presión fiscal explica por qué los estados en la mayoría de los países africanos no pueden asegurar, aún antes de la descentralización, un acceso adecuado a los servicios públicos. La descentralización de competencias no se ha acompañado de una transferencia de recursos. Estos no existen a nivel central ni a nivel local.

Como se ilustra en la primera sección, la descentralización fiscal se desarrolla en la mayoría de los países en el marco de un proceso de transición fiscal inacabado. Los derechos de aduana disminuyen como consecuencia de las políticas de integración regional y de la globalización. La ausencia de un impuesto sustitutivo que sea fácil de recaudar y que tenga un rendimiento equivalente a los derechos de aduana provoca que los estados sean aún más reacios a compartir sus recursos.

Por ello, aunque las autoridades locales se esfuercen en identificar las prioridades de sus habitantes y las incorporen en sus prioridades presupuestarias que luego son sometidas a las autoridades de control, luego no tienen los recursos necesarios para satisfacer las demandas de sus residentes. ¿Por qué?

- El poder de las autoridades locales en materia fiscal es muy débil.
- Los gobiernos centrales suelen utilizar los impuestos y los recursos locales como variables de ajuste, lo que debilita y hace más aleatorio la financiación local. Abundan ejemplos de acciones del Gobierno que socavan la fiscalidad local, en particular el control ejercido sobre la recaudación de impuestos y la obligatoriedad de un «tesoro unificado», que afectan la autonomía local en el manejo de los recursos. Las autoridades locales carecen a menudo de información sobre los registros de contribuyentes y sobre el nivel de recaudación.

- Las administraciones fiscales locales deben tener una gran capacidad técnica, sobre todo para manejar los impuestos sobre la propiedad y la informalidad urbana. Como ya se mencionó en la introducción, el 72% de la población del África subsahariana vive en asentamientos informales. En este contexto, es muy difícil desarrollar y actualizar los registros de propiedad.
- Los métodos de cálculo del impuesto sobre la propiedad constituyen otra dificultad. Pocas veces se toma en cuenta la evolución del entorno urbano y de los valores del suelo. En Tanzania, por ejemplo, la ley prevé dos métodos para evaluar el valor de la propiedad, el valor de mercado y el coste de reemplazo. Pero la propiedad de la tierra en Tanzania se limita al derecho de uso, lo que convierte a la propiedad del suelo en un bien no comercial. No existiendo un mercado de propiedades, la valoración del impuesto sobre la propiedad se limita al coste de reemplazo del inmueble. La frecuencia con que se actualiza la base imponible es otra dificultad: en Marruecos cada 3 años se define por decreto un precio máximo y mínimo de referencia del metro cuadrado. En Ghana, se prevé revisar los valores cada cinco años, pero en la práctica se revisa cada 10 o 15 años. Si se considera, además, que la mayoría no dispone de títulos de propiedad, se puede afirmar que, desde el punto de vista de las finanzas locales, la gestión del suelo es un tema insuficientemente analizado y del que se necesitan más estudios y desarrollos para que se pueda, en un futuro, usar el mercado del suelo como palanca para movilizar los recursos locales.
- La baja capacidad de los recursos humanos calificados de los gobiernos locales en la mayoría de los países, especialmente en ciudades pequeñas y zonas rurales, no les permite asumir correctamente la administración tributaria local. Estas limitaciones limitan las posibilidades de las autoridades locales, especialmente en los países de tradición francesa, o llevan a las autoridades locales en algunos países de tradición inglesa a transferir la recaudación a la administración nacional (por ejemplo, en Zimbabue) o al sector privado (Kenia, Mozambique).
- Por último, la falta de confianza de la población es otra de las limitaciones estructurales que militan contra los esfuerzos de los gobiernos locales para movilizar sus propios recursos. Los problemas de corrupción, en algunos países, también influyen en el nivel local, donde la proximidad agrava el malestar de los residentes ante las malas prácticas. Aunque se han tomado medidas para limitar esta gangrena de la democracia, los gobiernos locales africanos tienen que hacer esfuerzos para convencer a sus comunidades de que son capaces de diseñar e implementar políticas locales para mejorar la calidad de vida y ofrecer servicios adecuados.

**Recuadro 2.7. Colaboración entre el Estado y los servicios municipales en la gestión de los impuestos. Ejemplo de Costa de Marfil**

Para mejorar significativamente la tasa de recaudación de los impuestos (33%), el Decreto núm. 97-35 del 22 de enero de 1997, reforzado por la Ley núm 2.003-489, del 26 de diciembre de 2003, regula la colaboración entre los servicios del Estado encargados de la recaudación de impuestos locales y los de los gobiernos locales. Se incluye: identificación de los contribuyentes (de impuestos sobre bienes inmuebles, licencias, permisos y tasas) mantenimiento de los registros y su actualización trimestral (creación, modificación y cese de actividades de los contribuyentes), gestión de todas las funciones que contribuyan a manejar los registros y controlar la recaudación.

Con este fin se constituyeron equipos mixtos de trabajo en cada municipio cuya composición es la siguiente:

- Funcionarios del Ayuntamiento (el número de agentes asignados depende del tamaño de la ciudad y de su potencial fiscal)
- Agentes del Tesoro (responsable de los ingresos municipales)
- Funcionarios de la Dirección General de Impuestos, (responsable de los impuestos sobre la propiedad)

Fuentes: PDM (2002): La décentralisation financière en Côte d'Ivoire, pág. 50 y Yao Charles Kouassi (2010).

## TRANSFERENCIAS

En la mayoría de los países africanos, las transferencias representan alrededor del 50% de los presupuestos de los gobiernos locales, incluso más. Se utilizan para compensar la diferencia entre el coste de las competencias transferidas y los ingresos locales, y también para reducir las diferencias de niveles de desarrollo entre diferentes gobiernos locales. Cuando se analizan los mecanismos de transferencia se observan los siguientes problemas:

- La descentralización fiscal se ve afectada por el desconocimiento del coste de las competencias transferidas. Este problema es aún más difícil de resolver cuando no hay una clara repartición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

**Recuadro 2.8. Ejemplos de análisis de costes de competencias transferidas: Camerún y Senegal**

Camerún es uno de los pocos países que puso en marcha un ejercicio para evaluar el coste de las competencias transferidas. Se llevaron a cabo dos estudios a petición del departamento a cargo de la descentralización. Según ellos, el coste actual de las responsabilidades tradicionales de los municipios se eleva a 36,2 billones de francos CFA, mientras que el coste de las competencias transferidas se estimó en 115 billones de francos CFA (base 2000), o en 190 / 200 billones (actualizados 2005).

En Senegal, la descentralización ha transferido nueve competencias a los gobiernos locales en las siguientes áreas: la gestión del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, la sanidad, el bienestar social, la juventud, el deporte y la recreación, la cultura, la educación, la planificación, el suelo, el urbanismo y la vivienda. El Estado ha aceptado transferir a los gobiernos locales una suma equivalente a lo que gastaba en el ejercicio de estas nueve áreas cuando dependían del nivel central, con una dotación anual de alrededor de 6 billones de francos CFA (8,5 millones de dólares).

Fuentes: F. Yatta (2009) y Comisión Económica para África (2004): *Renforcer la gestion financière locale et la décentralisation fiscale en Afrique: état des lieux et proposition d'un plan d'action*.

- Los cálculos de las necesidades de financiación se basan en algunos casos en fórmulas existentes antes de la descentralización, como por ejemplo el cálculo de los salarios de los funcionarios en Burkina Faso. Esto significa que los gobiernos locales que, por diversas razones, disfrutaban de ventajas antes de la descentralización (como la ciudad capital próxima al poder o los funcionarios que se beneficiaban por pertenecer al grupo étnico en el poder, etc.) seguirán beneficiándose de ellas también después. Este es el caso de Gabón donde, por ejemplo, la financiación de los sueldos de los maestros de primaria beneficia a los gobiernos locales que ya tenían escuelas, mientras que, si en la financiación se considerara el número de niños en edad escolar, se tomarían en cuenta las necesidades actuales y no las del pasado. Si la descentralización promueve una evolución progresiva hacia el segundo modo de financiación, se debe garantizar que los gobiernos locales puedan recaudar los fondos necesarios. Finalmente, algunas fórmulas cubren la brecha entre los ingresos y el gasto. Este tipo de fórmulas fue sustituido, en 1996 en Marruecos, por un mecanismo de compensación debido a que el primer método tendía a disuadir todo esfuerzo fiscal, alentaba gastos innecesarios y creaba una situación disfuncional. El uso de este tipo de transferencia no debería promoverse.
- La irregularidad y la imprevisibilidad de las transferencias. Ocurre a menudo que, a pesar de la votación del Parlamento y su inclusión en el proyecto de ley de finanzas, las transferencias del Gobierno llegan disminuidas o no llegan. En Tanzania, por ejemplo, no se aplican las fórmulas existentes para calcular las transferencias. En consecuencia, los gobiernos locales no reciben los recursos necesarios para asegurar la prestación de los servicios públicos. Debido a la presión que se observa sobre las finanzas públicas, como resultado de la transición fiscal, se corre el riesgo que esta situación se generalice e incluso empeore si se agravara la crisis económica mundial.
- Se constatan también retrocesos sobre los principios que sirvieron para definir las transferencias. En varios países (Burkina Faso, Malí) se ha aplazado o no se aplica el principio de simultaneidad entre la transferencia de competencias y de recursos que se inscribieron en los documentos de referencia sobre las políticas de descentralización.

**Recuadro 2.9. ¿Transferencias que nunca llegan a su destino!**

En los países africanos, el gobierno central no siempre paga las sumas que debe a los gobiernos locales y la deuda representa sumas importantes.

En Ghana, uno de los cuatro pagos programados del Fondo Común para las Asambleas de Distrito (DACF) durante 2009 no se realizó. Esto representa el 25% de las cantidades presupuestadas y alrededor del 20% del total de ingresos de los gobiernos locales en Ghana.

En Costa de Marfil, el Decreto núm. 98-05 del 14 de enero de 1998 creó una subvención global de funcionamiento (DGF). Su cuantía se inscribe anualmente en la ley de presupuesto y se calcula sobre la base del 2% del total de ingresos tributarios efectivamente recaudados el penúltimo año anterior al año de pago de la subvención. Los impuestos y tasas que entran en el cálculo del importe de la DGF son: el impuesto sobre las ganancias industriales y comerciales, los impuestos sobre los salarios, el IVA, el impuesto sobre la prestación de servicios. En la práctica, la suma total de las subvenciones a los municipios nunca ha alcanzado los 10 millones de francos CFA, cantidad muy inferior al 2% de los impuestos nacionales que se había estimado en un principio.

En Gabón, a pesar de la ley, el Estado no transfiere a los gobiernos locales la parte que les corresponde de los impuestos nacionales –el impuesto sobre los beneficios comerciales e industriales, los impuestos sobre los valores mobiliarios, el impuesto sobre la renta de las profesiones fiscales liberales, el IVA–. Se esperan aún los decretos y reglamentos de aplicación, que hasta ahora nunca han sido publicados.

En Camerún, la ley de presupuestos para 2004 había privado a los municipios del 50% del céntimo adicional aplicado al IVA como contribución al esfuerzo del país para alcanzar los compromisos asumidos en el marco de la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Esta excepción debía cesar una vez que se alcanzaran los compromisos, es decir, a finales de 2004, pero continuó aplicándose hasta fines de 2009.

En Malawi, mientras que los textos de descentralización proponen transferir el 5% de la renta nacional neta en forma de subvenciones incondicionadas, por ahora y en el mejor de los casos el Gobierno solo ha transferido el 2% de la renta nacional neta.

Fuentes: F. Yatta (2009), Gérard Gagnon (2002), *Le financement du développement local; Un état des lieux en Afrique de l'Ouest, Éléments de comparaison Ghana-UEMOA. Contributions issues des ateliers de validation du chapitre.*

**CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO**

A pesar de la rápida urbanización y de la creciente demanda de servicios públicos, los gobiernos locales tienen limitado acceso a la financiación, aun cuando la ley lo permite. Solo un reducido número de grandes ciudades recurren al endeudamiento. En general, las autoridades locales suelen acceder solo a préstamos a corto plazo a través del sistema bancario, generalmente para superar problemas de tesorería.

- La débil demanda local es una de las principales razones del subdesarrollo del mercado de crédito para los gobiernos locales. La poca importancia de la financiación local dentro del presupuesto del Estado y la anemia de la fiscalidad local observada en la mayoría de los países encarecen el acceso al crédito.
- El acceso a los mercados financieros es limitado, incluso en países donde el mercado financiero se ha desarrollado y funciona bien.
- El balance de las instituciones financieras especializadas (IFE) es también contrastado:
  - Los préstamos de estas instituciones benefician principalmente a los municipios con un alto nivel de desarrollo institucional que pueden cumplir con los requisitos administrativos (preparación de la solicitud, evaluación financiera del proyecto, etc.).
  - La actividad de las IFE no ha contribuido a promover una cultura del crédito y del reembolso. La coexistencia de otras fuentes de financiación «más fáciles», incluidas las transferencias estatales y las donaciones de diversos donantes han debilitado cualquier esfuerzo en esa dirección. Los préstamos de los donantes internacionales son generalmente menos costosos que otras fuentes, independientemente del contexto macroeconómico y financiero del país. Esta situación se ha acentuado con los recientes préstamos directos sin garantía soberana concedidos por agencias internacionales en favor de las ciudades de Uagadugú y Dakar y que ofrecen tasas de interés entre el 0,75% y el 6%. Si bien esto representa una oportunidad, debería articularse mejor con el mercado financiero para no afectar a su desarrollo.
  - En algunos países, las instituciones financieras especializadas (IFE) han contribuido al endeudamiento de los gobiernos locales, que se enfrentan a menudo a enormes problemas de pago. Así, en Túnez, por ejemplo, más de la mitad de los municipios están sobreendeudados después de diez años de intervención de la Caja de Préstamos y de Apoyo a los Gobiernos Locales (CPSCL).
  - En Sudáfrica, el Banco de Desarrollo de África del Sur (DBSA) y la INCA parecen alejarse de los gobiernos locales debido al margen de riesgo e invierten cada vez más en proyectos rentables. Estas dificultades han llevado al cierre de algunas de las IFE (CPCT en Níger y el FDC de Ruanda) y a la reestructuración de muchos otros (la DBSA en Sudáfrica, el FPCL en Costa de Marfil y la CPSCL en Túnez). En general, las dificultades de pago se deben a la no inscripción del servicio de la deuda en los presupuestos de los gobiernos locales, a la negativa de algunas autoridades electas a cumplir con los compromisos adquiridos por sus predecesores, a las intervenciones políticas del gobierno a favor de los gobiernos locales no solventes y a la propia laxitud de las IFE.

Se deben extraer las lecciones y revisar el papel y el formato institucional de las IFE para garantizar su independencia de gestión, asegurar una mayor transparencia y que la financiación pueda llegar a la mayoría de los municipios (no solo a las grandes ciudades).



### Recuadro 2.10. Financiación: soluciones endógenas

FinAfricaCities es un programa cofinanciado por la AFD y la Alianza de las Ciudades que promueve una reflexión sobre la financiación de la inversión en las ciudades de África subsahariana. Estas ciudades recibirán más de 340 millones de habitantes adicionales en los próximos veinte años y se calcula que las inversiones necesarias para garantizar su desarrollo deberían alcanzar los 45 millones de dólares por año.

Los gobiernos locales deberían incrementar su participación en la financiación de la inversión local por dos razones. En primer lugar, los presupuestos del Estado se concentrarán en el futuro en el gasto nacional que también está aumentando. En segundo lugar, todo indica que los recursos de la ayuda oficial para el desarrollo no se ampliarán mucho más.

La creciente necesidad de inversión implica un drástico cambio de escala en los volúmenes de financiación. Se deben recrear modalidades y sistemas de financiación de la urbanización. Los cambios actuales en las economías africanas sugieren que ha llegado el momento de una evolución progresiva hacia soluciones locales.

La solución endógena tradicional requiere que se movilice la financiación en moneda local alimentada por ahorros locales. La recaudación del ahorro debe hacerse tanto a través de instituciones financieras y de los bancos existentes en el continente como a través de los mercados de capitales locales. La creación de instituciones específicas para los gobiernos locales a nivel panafricano o regional no parece necesaria ni apropiada teniendo en cuenta que ya existe un buen número de bancos de desarrollo en el continente. Sin embargo, se necesita del desarrollo de estructuras más eficaces tales como fondos de inversión locales, como los que se han creado en China y en la India, o recientemente en el sudeste asiático.

La segunda solución endógena casi universal es apoyarse en la planificación y la valoración del uso del suelo. La reticencia de las autoridades africanas para avanzar en esta dirección, que se explica por diversas razones, se hace insostenible a la luz de las necesidades actuales. La implementación de esta solución implica la existencia de operadores especializados al servicio de los gobiernos locales. Al igual que para los instrumentos de intermediación financiera, la posición institucional de estos operadores es importante. La colaboración público-privada o la creación de agencias mixtas (como se están creando en muchas partes como consecuencia de la crisis económica) permitirían hacer una compensación entre las operaciones. Parecen, por consiguiente, adecuarse a la problemática africana, siempre que la autonomía de sus decisiones técnicas esté asegurada.

Fuentes: Thierry Paulais / FinAfricaCities / Alianza de las Ciudades.

## LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA MUNDIAL SOBRE LAS FINANZAS LOCALES

El impacto de la crisis mundial en 2009 dio lugar a una reducción del crecimiento en la mayoría de las economías de la región: la tasa de crecimiento del PIB cayó del 5,6%, en 2008, al 2,5%, en 2009. Todos los países se vieron afectados, principalmente los de ingresos medios y los países exportadores de petróleo, más integrados en la economía mundial. Los gobiernos locales también se vieron afectados.



Aunque, según las organizaciones internacionales, la recuperación se inició en África en el primer trimestre de 2010, la tasa de crecimiento prevé una recuperación moderada (4%). Pero las pérdidas de empleo que han afectado a millones de hogares tendrán consecuencias en el largo plazo, especialmente para el desarrollo humano. Esto implica que el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) probablemente se verá frenado.

La crisis financiera también ha afectado las remesas de trabajadores expatriados. Después de llegar a cerca de 41 mil millones de dólares en 2008,<sup>14</sup> se estima que las transferencias cayeron en un 6,6% en 2009. Para algunas comunidades el impacto es importante porque estas transferencias de fondos financiaban por lo general parte de la actividad económica local y el gasto de los hogares.

Otro de los efectos temidos de la crisis es la reducción de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). África probablemente no reciba los recursos adicionales previstos en Gleneagles, en gran parte debido a una reducción de los aportes de algunos donantes europeos cuya contribución a la AOD en África es importante (African Economic Outlook, 2010). La reducción de la AOD en 2007 ya afectó muchos programas de inversión local.

Aunque es difícil medir el impacto sobre las comunidades locales, el impacto de la crisis en materia de fiscalidad local será importante en 2010, con cierto retraso debido al comportamiento de los principales ingresos locales, en particular el impuesto sobre la propiedad, ya que en muchos países africanos los impuestos locales se pagan solo cuando es necesario obtener un permiso para construir o vender una propiedad. El impacto social de la crisis limita las nuevas construcciones, así como las operaciones y el consiguiente beneficio.

Las restricciones a la inversión y al crédito se reflejan también en el cierre de negocios y en la disminución de creación de nuevas empresas que han afectado, y continuarán afectando, el flujo de recursos basados en los impuestos locales.

En general, estamos asistiendo a un efecto cruzado: un aumento significativo de la demanda de gasto social para los pobres debido a la crisis económica y una disminución importante de recursos propios de los gobiernos locales.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (PRESENTADAS POR CGLU ÁFRICA)**

El proceso de descentralización que se observa en África durante las últimas dos décadas ha tenido un impacto importante. Ayudó a consolidar la democracia y a mejorar la gobernanza en muchos estados frágiles. Pero su objetivo es también mejorar la prestación de servicios y la calidad de vida de las personas. Sin embargo, como se señaló en las secciones anteriores, los gobiernos locales en África se enfrentan a graves problemas de financiación que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades.

Para resolver estos problemas, se presentan a continuación seis propuestas para fortalecer la descentralización fiscal y dar mayor credibilidad a la descentralización política en África. Estas propuestas pueden contribuir al desarrollo del diálogo político entre los principales interesados (gobiernos, autoridades locales, partidos políticos, sociedad civil, ONG, etc.)

---

<sup>14</sup> Fuente: African Centre for Gender and Social Development (2009), *African Perspectives on the Global Economic and Financial crisis, including the Impact on health*.

*1) Una exigencia: reforzar el papel de los gobiernos locales en el gasto público para dar credibilidad a la descentralización.*

Las leyes de descentralización pueden ser percibidas como una ilusión, si no contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, las autoridades locales africanas democráticamente electas carecen, en su mayoría, de los medios para asumir las competencias que las leyes les han transferido. La aplicación del principio de subsidiariedad dicta que, para poder asumir las responsabilidades que les fueron asignadas, los gobiernos locales deberían poder ejecutar una parte importante del presupuesto público. En consecuencia, una primera aspiración razonable sería duplicar la participación de los gobiernos locales africanos en el presupuesto público durante los próximos cinco años. Y luego, en los próximos diez a quince años, deberían alcanzar el promedio mundial, es decir, alrededor del 25% de la ejecución del presupuesto público.

Para supervisar el cumplimiento de este requisito y fortalecer la incidencia política sobre los actores nacionales, como el gobierno central, el Parlamento y los donantes, las asociaciones nacionales de autoridades locales deben dotarse de indicadores claros que les permitan estimar y dar seguimiento a la participación de los gobiernos locales en el gasto público. Para ello es necesario institucionalizar un método estandarizado y sistemático de análisis de los presupuestos locales.

*2) Una urgencia: clarificar el reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobernanza del Estado y estimar el coste de las competencias descentralizadas.*

Una constatación recurrente en África es que no existe una repartición clara de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y que la transferencia de poderes a las autoridades locales no siempre se acompaña de una transferencia simultánea de recursos para ejercerlas. Muchos decretos de aplicación de leyes tardan años en publicarse o, por el contrario, son objeto de decisiones apresuradas, sin que se precisen los medios para su implementación y/o sin armonización con el resto de leyes y reglamentos. La existencia de instituciones de control sobre los gobiernos locales que desvirtúan la autonomía local y que compiten con los gobiernos locales, que luchan para asumir sus nuevas funciones, enturbia la percepción de la descentralización en el nivel local.

La mayoría de las autoridades locales y de sus asociaciones reclaman mayor precisión en la definición de sus responsabilidades y de los recursos que deben percibir para poder asumirlas. Se debería iniciar urgentemente una evaluación sistemática de los costes de las competencias transferidas o a transferir, identificando ministerio por ministerio los presupuestos que correspondían a estas competencias cuando eran ejercidas directamente por el gobierno central. Así se podría comprender mejor el alcance y los costes de las responsabilidades transferidas. Y como cada ministerio no puede resolver el problema de las transferencias de recursos de forma aislada, una alternativa posible sería establecer un fondo global para financiar las transferencias que debería ser administrado conjuntamente por el ministerio a cargo de los gobiernos locales y la asociación nacional de gobiernos locales. Este fondo aglutinaría todos los recursos asignados a las competencias transferidas y, eventualmente, podría ser alimentado con recursos adicionales en función de la voluntad política de acelerar o no el proceso de descentralización. Las transferencias de recursos, tanto financieros como técnicos, se adaptarían a la planificación y a la programación de las competencias transferidas, en acuerdo con las capacidades del presupuesto nacional.

3) *Una prioridad: aumentar los recursos y robustecer la autonomía financiera de los gobiernos locales.*

Proporcionar mayor capacidad financiera a las autoridades locales es uno de los objetivos de la descentralización fiscal. Como se demostró anteriormente, la fiscalidad local es la principal fuente de ingresos para los gobiernos locales. En ella se incluyen los impuestos y las tasas locales propias, así como los impuestos participados con el Estado.

Para poder ejercer un mayor control y gestionar con eficiencia sus impuestos, es necesario que las autoridades locales participen de la administración fiscal, tanto en la identificación de las bases imponibles y en el registro de los contribuyentes como en la recaudación de impuestos y tasas. En aquellos países donde la tradición administrativa atribuye la gestión del registro de contribuyentes y de la recaudación al gobierno central, se deberían promover, como primer paso, contratos de colaboración entre los servicios del gobierno central y los gobiernos locales para la identificación de los contribuyentes y la recaudación de impuestos locales.

Sería también importante que se establezca un diálogo regular entre el gobierno central y las asociaciones nacionales de las autoridades locales para dar mayor transparencia a las decisiones sobre los impuestos participados durante la preparación de la ley de presupuesto anual. Esto evitaría sorpresas como la eliminación de la imposición sobre la maquinaria industrial del cálculo de la patente, como ocurrió en la Ley de Finanzas de 2009 en Benín, afectando de manera significativa los ingresos de los gobiernos locales en este país. En este diálogo, los gobiernos locales deben prestar especial atención a la imposición sobre las actividades económicas, sobre el suelo y los bienes inmuebles, o, como en otros continentes, a su participación en la imposición sobre la renta de las personas y de las empresas.

En el campo de las actividades económicas se debe prestar atención particular a la participación de los gobiernos locales en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y en la fiscalidad sobre las actividades del sector informal. Las asociaciones nacionales de gobiernos locales deben tomar la iniciativa en estos temas y hacer propuestas al Estado, en lugar de esperar a que se les lleve soluciones definidas unilateralmente por el gobierno central. En particular, en lo que respecta al sector informal, las autoridades locales están en mejores condiciones para identificar y controlar las actividades de este sector y definir con los interesados un nivel de imposición aceptable y modalidades de identificación de los contribuyentes.

La gestión eficaz de los impuestos sobre la propiedad del suelo y sobre la propiedad inmobiliaria requiere un análisis periódico de la base imponible. Y para ello se necesita disponer de catastros y de sistemas de registro de la propiedad cuya creación y gestión superan a menudo las capacidades actuales de la mayoría de los gobiernos locales africanos, en particular en las ciudades medianas y pequeñas y en los municipios rurales. Dentro de la agenda de diálogo con el Estado, es necesario incluir el apoyo a los gobiernos locales para crear y administrar un sistema de información geográfica que permita identificar el uso, la propiedad y la explotación del suelo y de los recursos naturales, y también los equipos técnicos que puedan asegurar la actualización y gestión de los sistemas. La cooperación descentralizada también puede contribuir en estas áreas. Esta debería ser una prioridad para los gobiernos locales con el fin de crear un mercado hipotecario que favorezca el desarrollo de un mercado del suelo y de la propiedad activo y eficaz.

En cualquier caso, los gobiernos locales deben disponer de un buen conocimiento de la capacidad fiscal local y de la mejor manera de movilizar esos recursos. Si hay un ámbito donde las autoridades locales deben demostrar su valor añadido es en la movilización de la fiscalidad local, para contar con mayores recursos para servir a la población y justificar la solidez de las políticas de descentralización financiera, asegurando una fuerte aprobación de los residentes y el apoyo de los poderes públicos. Las autoridades locales deben comprometerse decididamente en la movilización de recursos locales, la única forma viable para fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales. Este esfuerzo para movilizar sus recursos propios debe acompañarse de campañas masivas de sensibilización para informar a los ciudadanos sobre el uso adecuado de los recursos locales. Para reforzar la credibilidad de los ayuntamientos y el civismo de la población se debe asegurar la transparencia de los presupuestos locales, realizar rendiciones de cuentas regulares a la población y al Estado, mejorar la calidad del gasto público local y de los sistemas de auditorías internas.

La autonomía local no debe ser socavada por los controles de los presupuestos o los sistemas de «caja única del Estado». Es por eso que es necesario eliminar progresivamente los controles a priori sobre las decisiones presupuestarias de las autoridades locales y reforzar, por el contrario, los controles a posteriori de legalidad, que deben combinarse con un incremento de la transparencia de gestión. También se debería flexibilizar e incluso abandonar las prácticas de «caja única del Estado» en los países que la practican. En contrapartida, las autoridades locales deben comprometerse con una gestión rigurosa de las finanzas locales, realizando informes periódicos a la población y a las autoridades estatales. La adopción de prácticas como el presupuesto participativo, puede facilitar en gran medida este desarrollo.

*4) Una reivindicación importante: definir mejor las normas sobre la transferencia de recursos financieros del Estado a los gobiernos locales.*

Dada la importancia de las transferencias financieras del Estado en los presupuestos de los gobiernos locales, es necesario que las normas que rigen la organización de tales transferencias sean lo más transparentes y comprensibles posibles para garantizar el seguimiento de las transferencias del Estado y su previsibilidad a nivel de las autoridades locales.

El diálogo sobre la organización de las transferencias financieras del Estado a los gobiernos locales debería apoyarse en información precisa sobre las cuantías y sobre el origen de los recursos, y sobre las modalidades de distribución (transferencias de nivelación, incondicionadas o condicionadas). Esta información debería ser enviada a cada municipio y hacerse pública en un boletín oficial para facilitar el debate dentro de la sociedad civil. El diálogo sería aún más fructífero si se organiza dentro de un marco de concertación paritaria, como las comisiones nacionales de finanzas locales que ya existen en algunos países (en particular dentro de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental), donde participan representantes del Ministerio de Finanzas, representantes del Ministerio de Gobierno Local y representantes de la asociación nacional de los gobiernos locales. Se deberían incluir también representantes del Parlamento, del sector empresarial y de la sociedad civil. En caso de necesidad, también se puede invitar a representantes de las agencias de desarrollo internacionales.

Siempre que sea posible las transferencias deben ser predecibles. Por lo tanto, se debe tratar de establecer un nivel mínimo de los recursos públicos que el Estado debe transferir anualmente a los gobiernos locales y definir el modo de distribución de esas transferencias mediante una fórmula objetiva negociada entre las partes. En la fórmula se debería considerar favorecer el impulso a políticas de desarrollo económico local, promover la equidad y la igualdad entre los gobiernos locales, a nivel económico y/o en la disponibilidad de infraestructuras básicas.

*5) Un imperativo insoslayable: promover el acceso de los gobiernos locales al crédito y al mercado financiero.*

Aunque en la legislación de la mayoría de los estados se prevé la posibilidad que las autoridades locales puedan acceder a créditos o a los mercados financieros, en la práctica solo un pequeño número de gobiernos locales africanos recurren a ellos. Existen, en primer lugar, numerosas limitaciones que explican esta situación. Otra razón es la insuficiencia de instrumentos financieros adecuados y la importancia de los requisitos exigidos a los gobiernos locales para poder beneficiarse. Una tercera razón es simplemente la ignorancia de las autoridades nacionales y locales del potencial que ofrece el mercado financiero y de la capacidad de endeudamiento real de los gobiernos locales.

Sin embargo, es evidente que las enormes necesidades de infraestructuras e inversión de los gobiernos locales no podrán ser satisfechas únicamente gracias a la capacidad de ahorro de los propios ayuntamientos o a la movilización de los recursos del Estado. Por ello, es indispensable que las autoridades locales tengan acceso a los mercados de crédito y de capital para responder a los desafíos que resultan del rápido crecimiento urbano en el continente.

Una de las primeras formas que utilizan los gobiernos locales para hacer frente es la concesión de ciertos servicios públicos a operadores privados. Esta opción se adapta para los servicios que tienen una base «comercial» cuya recuperación de costes de explotación permite además realizar inversiones.

Para poder acceder al mercado de capitales, los gobiernos locales deben presentar sus libros contables en orden y mejorar la gobernanza local, a fin de inspirar mayor confianza en los operadores financieros. Pero también es una responsabilidad del Estado desarrollar instrumentos que promuevan el acceso de los gobiernos locales al crédito. Un primer paso en esa dirección ha sido la creación de instituciones especializadas de crédito o de intermediación para facilitar el acceso a los mercados de capitales, pero es necesario evaluar mejor la misión de estas instituciones.

La ausencia casi total de los gobiernos locales en los mercados de valores es también un signo de inmadurez de los mercados financieros africanos y, sobre todo, de la falta de preparación de las autoridades centrales y locales en África para explotar este potencial inutilizado. La dificultad mayor proviene de la incapacidad de las autoridades locales, en particular de las ciudades medianas y pequeñas, para preparar solicitudes de fondos. En este sentido, merece particular atención la idea de reagrupar las demandas dentro de un fondo de desarrollo de las ciudades que pueda además brindar apoyo técnico, como propone la asociación mundial de las grandes metrópolis. Se deben analizar las condiciones en África para materializar esta propuesta. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLU-A) incluirá esta reflexión como una de sus prioridades de acción.

Para acceder a la financiación también será necesario mejorar y armonizar la nomenclatura presupuestaria y las normas contables de los gobiernos locales, que son actualmente diferentes entre gobiernos locales de un país y entre diferentes países. A esta heterogeneidad de normas contables internas y externas se añaden otras deficiencias como la poca adaptación de los sistemas contables locales a la descentralización, la falta de consolidación de todos los gastos en el presupuesto local, la ausencia de una contabilidad patrimonial, etc. La mejora del entendimiento de las cuentas de las autoridades locales es indispensable para el desarrollo de un mercado financiero sostenible.

*6) Una necesidad imperiosa: desarrollar las capacidades de los recursos humanos de los gobiernos locales, particularmente en el ámbito de la gestión y de la ingeniería financiera.*

El fortalecimiento de sus capacidades son acciones que pueden impulsar los gobiernos locales por sí mismos a través de programas y proyectos de cooperación descentralizada, a nivel nacional, a nivel continental e internacional. Las asociaciones de gobiernos locales deben aprender unas de otras para mejorar los procedimientos de negociación con sus gobiernos nacionales y su capacidad de seguimiento de las negociaciones presupuestarias con los parlamentos. Estos intercambios pueden ayudar a modernizar los sistemas de gestión local para facilitar el acceso a los mercados financieros, promover la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local. Una de las primeras tareas es crear la capacidad de seguimiento y análisis periódico de la financiación de los gobiernos locales por parte de las asociaciones locales en cada país.

La idea de establecer un fondo que permita promover el fortalecimiento de esa capacidad mediante el intercambio de personal y de expertos fue propuesta por los participantes de la última Cumbre de las Ciudades de África celebrada en diciembre de 2009 en Marrakech. CGLU-A está estudiando la forma de implementar esta propuesta con el apoyo de todos aquellos actores que se interesen en ella.



## AMÉRICA DEL NORTE

William F. FOX  
*Universidad de Tennessee (Estados Unidos)*

Enid SLACK  
*Universidad de Toronto (Canadá)*

Tanto Canadá como Estados Unidos (EE UU) son democracias constitucionales con una estructura federal de gobierno. Ambos países son extensos, pero los EE UU tienen una población mucho mayor que Canadá (ver cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. Principales características de ambos países**

	Canadá	Estados Unidos
Población (2008)	33.311.400	304.059.724
Superficie (km <sup>2</sup> )	9.984.670	9.161.930
Densidad poblacional (habitantes por km <sup>2</sup> )	3,34	33,19
Población urbana (%) (2005)	80,1	79,2
PIB per cápita (US\$) (2008)	45.127	46.914

Fuentes: Estadísticas de Canadá, CANSIM, Cuadro 051-0001 Cálculos de población, Canadá; CANSIM Cuadro 3800030, Producto Interior Bruto y Producto Nacional Bruto a precios de mercado e ingresos nacionales netos a precios básicos, anual; Naciones Unidas, *Prospectos de la Urbanización Mundial: Revisión de la base de datos de la población en 2007*.

Canadá es una federación con tres niveles de gobierno: el gobierno federal, diez provincias y tres gobiernos territoriales, y casi cuatro mil gobiernos locales (ver cuadro 3.2).<sup>1</sup> La Constitución de Canadá menciona las jurisdicciones sobre las cuales los gobiernos federal y provinciales tienen autoridad legislativa. Los gobiernos locales se incluyen en la lista de responsabilidades provinciales. Cada provincia tiene una legislación propia aplicable a los municipios de dicha provincia, lo que da lugar a que existan diferencias a lo largo del país.

<sup>1</sup> Los tres territorios gobiernan el área poco habitada del norte del país. A diferencia de las provincias, los territorios no tienen estatus constitucional, están bajo la jurisdicción del gobierno federal y dependen en gran medida de los fondos federales.



**Cuadro 3.2. Características de gobierno**

	Canadá	Estados Unidos
Nacional	Gobierno federal	Gobierno federal
Intermedio	10 provincias y 3 territorios	50 estados y una ciudad autónoma
Local		
– Nivel superior	124 regiones, 106 condados, distritos y municipalidades	3.033 condados
– Nivel inferior	3.524 ciudades, pueblos, aldeas, municipalidades rurales, municipalidades distritales, caseríos, parroquias, etc.	36.011 ciudades, pueblos y municipalidades
– Juntas escolares	375	14.561

Fuentes: Información de la Federación Canadiense de Municipalidades y de la Asociación de la Educación Canadiense, *Educación Pública en Canadá: Hechos, tendencias y actitudes*. Toronto, 2007.

La estructura gubernamental de los EE UU se compone de un gobierno federal, cincuenta estados y 89.476 gobiernos locales (datos de 2007). Los estatutos y constituciones estatales definen la estructura de los gobiernos locales, lo que también da lugar a amplias diferencias a lo largo del país.<sup>2</sup> En general, los gobiernos locales fueron creados para asistir a los gobiernos estatales en la provisión de servicios. Las funciones específicas de los gobiernos locales emanan, en algunos casos, de las constituciones estatales y, en otros, de sus estatutos.

En Canadá, a diferencia de los EE UU, las relaciones directas entre el gobierno federal y los gobiernos locales son limitadas. Los gobiernos locales dependen de las provincias. El gobierno federal puede otorgar recursos a las ciudades, pero no puede cambiar sus competencias ni sus fuentes de ingresos.

## FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REGIÓN

En Estados Unidos y Canadá sucede lo mismo que en muchos otros países. Es difícil resumir el papel que desempeñan los gobiernos federal, estatal/provincial y local en la prestación de servicios debido a que, en muchos casos, la responsabilidad es compartida. Esto que da lugar a que un nivel de gobierno se haga cargo de uno o más componentes de un servicio dado. Las estadísticas de gasto e ingreso cuentan una parte de esta historia, pero no logran explicar plenamente los matices de estas relaciones intergubernamentales.

### ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

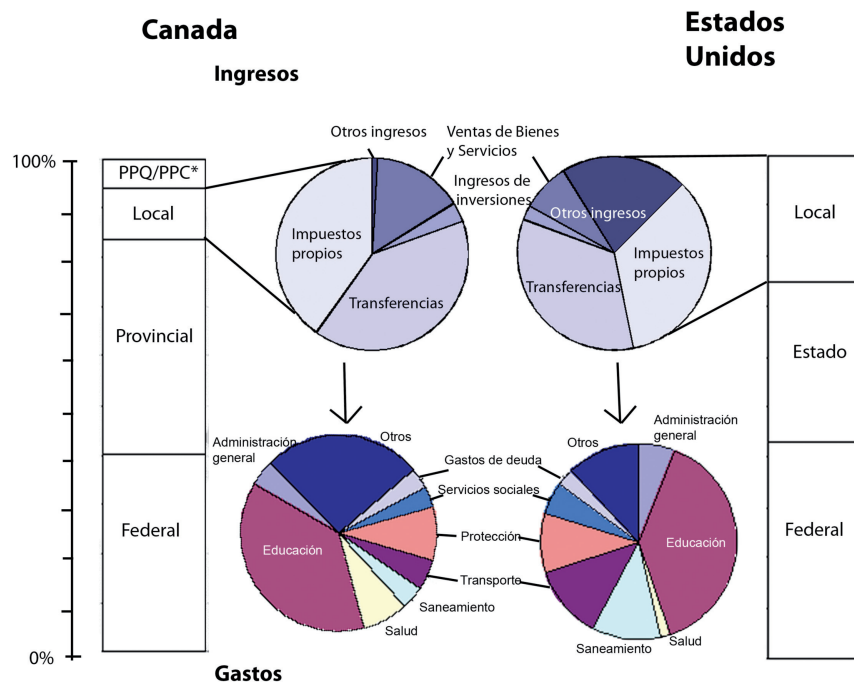
Los poderes y responsabilidades de los gobiernos de Canadá se definieron en la Ley *British North America Act* en 1867 y han sido revisadas desde entonces a través de interpretaciones judiciales, enmiendas constitucionales, acuerdos fiscales y negociaciones inter-

<sup>2</sup> Ver Benton, J. Edwin, «Trends in Local Government Revenues: The Old, The New, and The Future», presentado en 2009 en la Conferencia del Lincoln Institute of Land Policy, «The Changing Landscape of Local Public Revenues», Cambridge Massachusetts, junio de 2009.

gubernamentales.<sup>3</sup> Los gobiernos provinciales tienen otorgados poderes para controlar los asuntos regionales y locales, y tienen responsabilidad exclusiva para la prestación de algunos servicios, como educación, salud, servicios sociales, derechos de propiedad, administración de justicia, obras públicas locales, (incluyendo calles, acueductos, recursos naturales y asuntos ambientales) y el gobierno municipal.

Aunque Canadá sea un país altamente descentralizado en términos del poder federal y provincial, es mucho más centralizado a nivel provincial y local. Los gobiernos locales suelen conocerse como las «criaturas de las provincias» debido a que no gozan de poderes originales derivados de la Constitución y solo pueden ejercer las facultades que les delegan las provincias. Sin embargo, los municipios son responsables de servicios tan importantes como la policía, bomberos, tránsito y carreteras, agua y alcantarillado, gestión de residuos sólidos, cultura y ocio, así como planificación. El cuadro 3.3 muestra la composición del gasto a nivel local.

**Gráfico 3.1. Composición del ingreso y del gasto**



\* PPQ es el Plan de Pensiones de Quebec y PPC es el Plan de Pensiones de Canadá  
*Asignación de impuestos.*

La relación entre gobiernos estatales y locales en EE UU generalmente deriva de la historia y la praxis ya que la mayoría de las responsabilidades para la prestación de servi-

<sup>3</sup> Simeon, Richard y Martin Papillon, «Canada», en Majeed, Akhtar, Ronald L. Watts y Douglas M. Brown (eds.) *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press for the Forum of Federations and International Association of Centres of Federal Studies, 2006.

cios no se especifica en la Constitución de EE UU.<sup>4</sup> La asignación de responsabilidades entre el nivel estatal y el local varía mucho entre los estados en función de las constituciones o de la legislación, lo que dificulta cualquier generalización. Algunas constituciones estatales determinan asignaciones específicas. Por ejemplo, muchas constituciones estatales le otorgan responsabilidad en educación al gobierno estatal, pero todos los estados, excepto Hawai, asignan o delegan la responsabilidad de las escuelas primarias y secundarias a los gobiernos locales. El gobierno federal, los estados y los gobiernos locales suelen compartir responsabilidades, al menos hasta cierto punto, en la provisión de la mayoría de los servicios. Generalmente, el gobierno federal desempeña un papel mucho menos significativo en la provisión de servicios que los gobiernos estatales y locales, aunque tiene mucho poder de influirlos. Los subsidios federales, los préstamos y los costes compartidos que suelen incluir condiciones, así como las leyes y reglamentos federales, se usan frecuentemente para imponer las prioridades federales más allá del sector específico para el cual se proveen los fondos.

**Cuadro 3.3. Composición del gasto de los gobiernos locales (%)**

	Canadá, 2007	Estados Unidos
Gastos generales de administración	6,1	4,6
Educación	38,6	38,5
Sanidad	1,5	7,5
Saneamiento (ambiental)	11,1	4,1
Transporte	12,3	5,2
Protección (bomberos y policía)	9,8	9,3
Servicios sociales	5,4	3,3
Conservación y desarrollo de recursos	1,3	0,5
Cultura y entretenimiento	7,6	2,1
Vivienda	2,1	2,6
Planificación y desarrollo regional	1,2	n,a
Servicio de la deuda	2,6	3,4
Otros gastos	0,1	18,7
Total	100,0	100,0

Nota: Los ingresos de los gobiernos locales en Canadá incluyen a las municipalidades y a las juntas escolares.

Fuentes: Estadísticas de Canadá. Cuadro 385-0003. Datos sobre gastos e ingresos de los gobiernos locales para el año fiscal que cierra el 31 de diciembre, CANSIM (base de datos). U.S. Census Bureau. Cuadro 1. Finanzas de los estados y gobiernos locales por nivel de gobierno y por estado: 2005-2006.

Los gobiernos estatales y locales tienen responsabilidades casi exclusivas sobre un cierto número de servicios como bomberos, educación, bibliotecas, gestión de residuos sólidos, agua potable y alcantarillado, así como tránsito. Gran parte de los servicios de salud se provee a través del sector privado, aunque existen también hospitales y clínicas públicas. La responsabilidad regulatoria se comparte entre los tres niveles de gobierno. Aunque el agua, la elec-

<sup>4</sup> El poder del Congreso de EE UU para prestar servicios nacionales más allá de una pequeña lista de competencias específicas se logró con una decisión anterior de la Corte (*McCulloch v. Maryland* [1819]). Este fallo también limitó la capacidad de los estados de gravar al gobierno nacional.

tricidad, el gas y el alcantarillado son competencias exclusivas de los gobiernos estatales y locales, el gobierno federal desempeña un papel regulatorio y fiscal en todos estos temas. En algunos casos, los servicios son provistos por el sector público y, en otros, por el sector privado.

#### ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS

De acuerdo con la Constitución canadiense, el gobierno federal tiene poderes fiscales ilimitados con excepción de los gravámenes sobre las tierras y las propiedades provinciales. Los gobiernos provinciales solo pueden cobrar impuestos directos dentro de las fronteras provinciales (sobre la renta, las ventas, la propiedad y los productos básicos). Las provincias no tienen poder para gravar el comercio interprovincial a través de impuestos indirectos. Dentro de los impuestos que cobran los gobiernos provinciales y locales se incluye el impuesto sobre la propiedad. Las provincias tienen sus propios impuestos, por ejemplo, sobre los recursos naturales y sobre el capital.

Los gobiernos municipales solo pueden cobrar el impuesto sobre la propiedad, aunque a algunos se les ha permitido recaudar selectivamente el impuesto sobre las ventas. Además del impuesto sobre la propiedad, Toronto cobra un impuesto por cambios en la propiedad del suelo, registro de vehículos y anuncios publicitarios. Asimismo, tiene facultades para gravar el alcohol, el tabaco y el entretenimiento. El cuadro 3.4 muestra los ingresos de los niveles de gobierno federal, provincial y local en Canadá.

**Cuadro 3.4. Resumen de las finanzas de los gobiernos federal, provinciales y locales de Canadá 2007-2008**

Ingresos	Cuantía gubernamental total (millones de dólares)	Porcentaje del gobierno federal	Porcentaje del gobierno provincial	Porcentaje del gobierno local	Porcentaje CPP/PPQ*
Ingreso total	596.794	40,2	43,5	10,3	6,0
Ingreso tributario	424.847	48,1	42,2	9,7	0,0
Propiedad / bienes inmuebles	49.711	0,0	18,7	81,3	0,0
Ventas generales	67.693	49,0	50,9	0,1	0,0
Ventas selectivas / aranceles	36.864	35,1	64,9	0,1	0,0
Renta de personas físicas	181.509	61,3	38,7	0,0	0,0
Sociedades	61.909	63,3	36,7	0,0	0,0
Matrícula de vehículos	3.279	0,0	100,0	0,0	0,0
Otros impuestos**	23.892	32,5	64,5	3,1	0,0
Tasas y otros impuestos	104.652	14,6	62,4	19,1	3,9
Primas de seguros médicos y medicamentos	3.212	0,0	100,0	0,0	0,0
Contribución a los planes de seguridad social	64.072	32,1	18,3	0,0	49,6

\*CPP es el Plan de Pensiones de Canadá y PPQ es el Plan de Pensiones de Quebec.

\*\*Otros impuestos incluyen los aplicados a la minería, la explotación forestal, los pagos a no residentes, el impuesto sobre la nómina, los impuestos y las licencias a los recursos nacionales y otros impuestos misceláneos.

Fuentes: Estadísticas de Canadá, base de datos CANSIM, Cuadro 385-0001, *Consolidated Federal, Provincial and Local Government Revenues and Expenditures*.

La Constitución de los EE UU prevé relativamente pocas limitaciones al poder de imposición por parte del gobierno federal y de los gobiernos subnacionales. La única restricción explícita digna de mención es la prohibición de gravar las exportaciones de un estado. Según las disposiciones sobre el comercio, está prohibido todo impuesto local y estatal que distorsione el comercio interestatal, lo que es una limitación sobre la capacidad fiscal de los estados. Por su parte, los estados generalmente determinan, ya sea estatutaria o constitucionalmente, la autoridad de los gobiernos locales para cobrar impuestos. Por ejemplo, muchos estados han limitado la tasa de crecimiento anual del cálculo del impuesto sobre la propiedad.

El gobierno federal recauda la mayor parte de los ingresos (ver cuadro 3.5). Se ha desarrollado una cierta especialización en el uso de las diferentes fuentes de ingresos, aunque cada nivel de gobierno explota múltiples fuentes para recaudar impuestos. Los gobiernos locales recaudan casi todo el impuesto sobre la propiedad, así como los cobros por la prestación de servicios. No obstante, los ingresos locales representan una proporción modesta del ingreso local si se adicionan todas las fuentes.

**Cuadro 3.5. Resumen de las finanzas de los gobiernos federal, estatales y locales en los EE UU, 2005/2006**

Ingresos	Cuantía total gubernamental (miles de millones de dólares)	Porcentaje del gobierno federal	Porcentaje de los estados federados	Porcentaje de los gobiernos locales
Ingreso total	5.586.902	43,1	31,7	25,2
Ingresos tributarios	3.303.218	47,5	29,3	23,2
Propiedad	359,109	0,0	3,3	96,7
Impuesto gral. a las ventas	282,179	0,0	80,3	19,7
Impuestos selectivos a las ventas/ aranceles sobre alcohol y tabaco	203,897	36,3	52,1	11,6
Renta de personas físicas	1,312,507	79,5	18,7	1,7
Sociedades	406,846	87,0	11,7	1,3
Matriculación	20,520	0,0	92,7	7,3
Otros impuestos*	134,668	39,1	39,9	21,0
Tasas y otros impuestos	583.493	7,7	43,8	48,5
Ingresos por cobro de servicios	125.265	0,0	12,6	87,4
Ingreso de fideicomisos de seguros	1.256.702	66,7	29,2	4,2
Prestación por desempleo	36,989	0,0	99,7	0,3
Compensación laboral	21,514	0,0	100,0	0,0
Seguro para ancianos y pensiones	520,069	100,0	0,0	0,0
Seguro hospitalario	177,429	100,0	0,0	0,0
Seguro por discapacidad	88,313	100,0	0,0	0,0

\* Impuestos estatales a las donaciones, tarifas, aranceles y cuotas

Fuentes: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/pdf/hist.pdf> y

[http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl\\_1.html](http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl_1.html)

## INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El cuadro 3.6 muestra la distribución del ingreso de los gobiernos locales de Canadá y EE UU, distribuido entre ingresos municipales e ingresos de las juntas escolares. Para los gobiernos municipales de Canadá el principal ingreso es, con diferencia, el impuesto sobre la propiedad y sus impuestos relacionados. Estos incluyen el impuesto general sobre la propiedad así como al cambio en el uso del suelo (que cobran los gobiernos municipales de solo dos provincias), pago en concepto de impuestos sobre las propiedades federales, provinciales o territoriales, tasas por recalificación de terrenos e impuestos especiales. Los impuestos sobre la propiedad y sus impuestos asociados representan más de la mitad de los ingresos municipales. Los gobiernos municipales cobran pocos impuestos adicionales, cuyos ingresos son limitados (impuestos a hoteles, restaurantes y alcohol). La alta dependencia de las municipalidades canadienses al impuesto sobre la propiedad significó que estas no sufrieran pérdidas significativas de ingresos durante la reciente crisis económica.

Cuadro 3.6. Distribución del ingreso de los gobiernos locales (%)

	Canadá, 2007			EE UU
	Municipal	Juntas de escuelas	Total del gobierno local	Gobierno local
Impuestos propios				
– Sobre la propiedad y asociados	50,7	20,6	39,3	24,7
– Impuestos sobre el consumo	0,1	0,0	0,1	5,6
– Impuesto sobre la renta	0,0	0,0	0,0	2,0
– Otros impuestos	1,4	0,0	0,7	2,1
Transferencias condicionadas	16,0	74,0	38,7	
– Federal	1,6	0,2		
– Provincial	14,4	73,4		
– Municipal	s.d.	0,4		
Transferencias no condicionadas	2,9	s.d.	1,7	
Total de transferencias	18,9	74,0	40,4	33,9
Ingresos por inversiones	5,3	0,3	3,3	2,4
Venta de bienes y servicios	22,2	5,0	15,2	8,1
Otros ingresos	1,5	0,1	0,9	21,3
Ingreso total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Estadísticas de Canadá. Cuadro 385-0009 - *School board revenue and expenditures*, el año finaliza el 31 de diciembre, CANSIM (base de datos); Cuadro 385-0024 - *Local general government revenue and expenditures*, current and capital accounts, el año finaliza el 31 de diciembre.

U.S. Census Bureau. Cuadro 1. State and Local Government Finances by Level of Government and by State: 2005-06.

Los gobiernos municipales obtienen menos del 20% de sus ingresos por concepto de transferencias provinciales y federales, pero mayoritariamente de los gobiernos provinciales o territoriales. La mayoría de los subsidios están condicionados (para fines específicos). El pago de servicios por los usuarios también es una fuente importante de ingresos para los gobiernos municipales. En el caso de las juntas escolares, la principal fuente de ingresos son las transferencias provinciales, que representan casi tres cuartas partes, de



sus ingresos totales. El impuesto sobre la propiedad es la segunda fuente de ingresos, representando el 20%, aunque estas cifras no incluyen los impuestos provinciales sobre la propiedad atribuidos en algunas provincias a la educación.

Regularmente, los gobiernos locales de EE UU obtienen sus ingresos de cuatro fuentes distintas: impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre las ventas, impuestos sobre la renta, tasas y cargos a usuarios por servicios (ver cuadro 3.6). Los diferentes tipos de gobiernos locales pueden estar habilitados a utilizar solo algunos de estos impuestos. Por ejemplo, todos los estados limitan a las ciudades el uso de los tres impuestos simultáneamente. Sin embargo, al menos en cinco estados se permiten a las ciudades acceder de alguna forma a estos tres impuestos.<sup>5</sup> El impuesto sobre la propiedad es utilizado casi exclusivamente por los gobiernos locales y representa alrededor de tres cuartas partes de sus ingresos. Algunos estados también recaudan recursos modestos a través del impuesto sobre la propiedad. La mayoría de los gobiernos locales que cuentan con poderes fiscales pueden cobrar impuestos sobre la propiedad. Por ejemplo, los municipios de todos los estados excepto Oklahoma pueden hacerlo. Treinta y seis estados permiten impuestos locales a las ventas. Catorce de ellos permiten los impuestos sobre la renta, los cuales a menudo se aplican sobre los salarios y no sobre la renta en general.<sup>6</sup> Aproximadamente la mitad del impuesto local sobre las ventas es recaudado por las municipalidades y un poco más de un tercio por los gobiernos de los condados. Los distritos especiales y los distritos escolares recaudan cantidades modestas. El impuesto local sobre la renta está aún más concentrado ya que el 80% se recauda a nivel municipal. Aun así, los municipios obtienen tan solo el 26,6% de sus ingresos fiscales de los impuestos sobre la venta y sobre la renta. Los condados reciben solo alrededor del 20,6% de estas fuentes. Pero esto varía considerablemente a lo largo del país. Los gobiernos locales de algunos estados como Arkansas y Luisiana, así como ciudades grandes como Nueva York y Filadelfia, recurren mucho al impuesto sobre la renta y sobre las ventas. No obstante, muchas otras ciudades obtienen pocos ingresos de estas fuentes.

La reciente crisis económica tuvo efectos muy desiguales sobre los gobiernos locales. Los ingresos por concepto del impuesto sobre la propiedad se incrementaron en promedio un 6% durante el año fiscal 2009 y siguieron aumentando durante la última mitad del año calendario 2009. Por otro lado, el ingreso combinado de estados y municipios por concepto del impuesto sobre la renta de las personas físicas cayó un 13,8%, mientras que los impuestos sobre las ventas disminuyeron un 4,5% durante el año fiscal 2009. Así, se constata que la mayoría de los gobiernos locales son muy dependientes del impuesto sobre la propiedad y no sufrieron pérdidas sustantivas de ingresos. Aquellos que dependen de los impuestos sobre las ventas y sobre la renta se vieron afectados más seriamente.

Las ciudades de EE UU también tienen poderes adicionales para dar incentivos fiscales para atraer inversiones. Por ejemplo, en la mayoría de las ciudades de EE UU existen mecanismos que permiten limitar el aumento de impuestos si se invierten en mejoras urbanísticas (ejemplo: *tax increment financing, TIF*). Estos mecanismos apenas empiezan a utili-

---

<sup>5</sup> Hoene, Christopher y Michael A. Pagano, *Cities and State Fiscal Structure*, Research Report on America's Cities (Washington, DC: National League of Cities, 2008).

<sup>6</sup> Los datos sobre los impuestos sobre la renta y las ventas a nivel estatal y local provienen de Mike-sell, John, «State Sales Taxes in the Great Recession», *State Tax Notes*, 19 de julio 2010.



zarse en algunas ciudades de Canadá.<sup>7</sup> Los municipios en la mayoría de las provincias canadienses cobran impuestos por recalificación de terrenos («tarifas por mejoras» o «impuestos por la subdivisión en lotes»).

Las tasas y tarifas a los usuarios a nivel estatal y local generan el 19,3% de los ingresos totales. Los gobiernos locales recaudan 25,7% de los ingresos por concepto de tarifas a usuarios en comparación con el 14,2% en los estados. El origen de los ingresos de los gobiernos locales son por pagos de los usuarios es variado: los servicios hospitalarios representan el 26,3% y el alcantarillado otro 17,1% adicional. Los gobiernos locales y, en mucho menor medida, los estados, proveen una serie de servicios entre los cuales se incluyen la electricidad, el agua, el gas natural y la gestión del tránsito. Estos servicios generaron 125,3 mil millones de dólares de ingresos, el 87,4% de lo cual fue recaudado por los gobiernos locales.

#### ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL

Los municipios se endeudan para pagar por lo menos una parte de los costes de las principales obras de inversión pública. El pago de los créditos se hace con los ingresos corrientes del municipio, por ejemplo, con el cobro a los usuarios, pero también con los impuestos sobre la propiedad. En promedio, las ciudades de EE UU se endeudan más que las canadienses.<sup>8</sup>

Las sumas de endeudamiento municipal para proyectos de inversión están siempre bajo el control de la provincia.<sup>9</sup> Estos controles existen debido a que las ciudades son «criaturas de las provincias» y estas últimas no quieren hacerse responsables de endeudamientos sin límites, evitando la posibilidad de tener que asumir las deudas. Además, en algunas circunstancias, el acceso sin restricciones de los municipios a los mercados de capitales podría desplazar al sector privado. Son varios los métodos que usan las provincias para controlar el endeudamiento municipal de largo plazo, por ejemplo: permitir el endeudamiento solo para aquellos proyectos de inversión que han sido previamente aprobados por las provincias; requerir la aprobación previa de los contribuyentes para contratar deuda por encima de un límite preestablecido (a través de un referéndum); restringir el servicio de la deuda a un porcentaje máximo de los ingresos municipales propios; circunscribir las cuantías del endeudamiento a un porcentaje del valor estimado de las propiedades y, por último, permitir (o solicitar) que el endeudamiento se haga a través de un «fondo municipal» controlado por las autoridades provinciales.

---

<sup>7</sup> Aunque las leyes de una provincia (Manitoba) permiten el uso del TIF, éste no se ha utilizado. Cambios recientes en la legislación de Alberta permiten que los municipios usen una especie de TIF conocido como «impuesto para la revitalización comunitaria». La provincia de Ontario ha adoptado leyes para permitir que Toronto use TIFs en dos de sus barrios.

<sup>8</sup> Las ciudades de EE UU tienen un pasivo de 1,3 billones de dólares en deudas de largo plazo y de 22 mil millones de dólares en deudas de corto plazo, comparados con los 30 mil millones de dólares canadienses de Canadá. Ver TD Economics, *Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure*, Toronto, Mayo 2004: 16 y [http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl\\_1.html](http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl_1.html). Incluso considerando las diferencias en el tamaño de la población, las ciudades de EE UU se endeudan en promedio más que las canadienses.

<sup>9</sup> Bird, Richard, M. y Almos Tassonyi. «Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada: Markets, Rules, and Norms». *Canadian Public Administration* 44, 2001: 84-109.

Los municipios de EE UU están autorizados para emitir bonos de deuda sobre los ingresos, pero los canadienses no. Los bonos de deuda sobre los ingresos, a diferencia de los bonos de obligación general, se respaldan legalmente con una fuente específica de ingresos. Por ejemplo, un bono de este tipo emitido por una empresa de agua solo puede garantizarse con los ingresos específicos de dicha empresa. La ventaja es que estos bonos permiten que se cubran los costes totales de los servicios y desvían el riesgo hacia los inversionistas. La desventaja es que las tasas de interés en el mercado suelen ser más altas debido a que los préstamos no están plenamente garantizados por «la confianza y el crédito total» de los gobiernos.

Los municipios en EE UU también pueden emitir bonos libres de impuestos, pero los canadienses no. Los bonos libres de impuestos les permiten a los municipios emitir bonos a tasas de interés más atractivas debido a que las ganancias generadas no son gravables. Los bonos libres de impuestos suelen funcionar mejor en los municipios grandes que tienen acceso a los mercados de capital. Su aplicación en los municipios pequeños ha sido más limitada.

#### TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Para los gobiernos municipales canadienses, las transferencias federales y provinciales representan menos del 20% de sus ingresos. En contraste, las transferencias para las juntas escolares representan tres cuartas partes de sus ingresos. La mayor parte de las transferencias a las municipalidades y juntas escolares proviene de los gobiernos provinciales o territoriales. Las transferencias federales solo representan un 1,6% de los ingresos municipales y un 0,2% de los ingresos de las juntas escolares. Aunque los fondos federales son regularmente canalizados a través de las provincias, existen algunas excepciones. La relativamente buena situación fiscal del gobierno federal en los años recientes, aunada a las presiones fiscales sobre los gobiernos provinciales (particularmente para que financien los servicios de sanidad) ha dado como resultado una «creciente gama de iniciativas del gobierno federal que eluden a las provincias y tratan directamente con las ciudades y los ciudadanos».<sup>10</sup>

El gobierno federal respondió a las demandas locales al introducir una serie de iniciativas dirigidas a las ciudades (y a otras municipalidades), incluyendo una propuesta para compartir el equivalente de hasta 5 centavos por litro de gasolina con las municipalidades, con un criterio per cápita aproximado.<sup>11</sup> Otras iniciativas son el reembolso a los municipios del impuesto sobre bienes y servicios (GST, por sus siglas en inglés),<sup>12</sup> aumentar los fondos para el transporte público y la vivienda y un compromiso para renovar los programas existentes para la financiación de infraestructuras.

---

<sup>10</sup> Courchene, Thomas, J., «Hourglass Federalism – How the Feds Got the Provinces to Run Out of Money in a Decade of Liberal Budgets.» *Policy Options*, abril, 2004: 12.

<sup>11</sup> En respuesta a la iniciativa federal de imponer un impuesto al gas, algunas provincias han ofrecido compartir los ingresos del impuesto sobre hidrocarburos con las municipalidades.

<sup>12</sup> Aunque en Canadá se le percibe comúnmente como una transferencia federal, este reembolso es una característica lógica del impuesto federal al valor añadido (el GST), como se apunta en Gendron, Pierre-Pascal, «Value Added Treatment of Public Sector Bodies and Non-Profit Organizations: A Developing Country Perspective», *Bulletin of International Fiscal Documentation*, 59 (12), 2005: 514-526.

Las transferencias provinciales combinan recursos para fines específicos con recursos para fines generales. En todo Canadá los subsidios no condicionados de las provincias y los territorios representaron menos del 3% del ingreso total en 2007, mientras que los subsidios condicionados de las provincias representaron más del 15%. En lo que se refiere a las transferencias condicionadas de las provincias, al igual que en EE UU, las más importantes se dedicaron a la educación primaria y secundaria. Las transferencias para los municipios se dirigen principalmente al transporte, al agua y al saneamiento. La dependencia de las municipalidades de las transferencias condicionadas no es igual en las distintas provincias y territorios. Por ejemplo, en Nuevo Brunswick y Manitoba los subsidios no condicionados son proporcionalmente mayores que los condicionados.

En la actualidad, existe una variedad de programas de subsidios provinciales y territoriales-municipales no condicionados. Algunas provincias proveen subsidios per cápita. Diferentes provincias/territorios asignan subsidios a municipalidades con capacidades fiscales inadecuadas e insuficientes. Otras consideran las necesidades de gasto y la habilidad municipal para recaudar ingresos propios. Ciertas provincias agrupan a los municipios de acuerdo a criterios de población, funciones y servicios, o los clasifican en urbanos, rurales, etc. Dos provincias utilizan factores ponderados para diferenciar su trato hacia las municipalidades. Algunas provincias tienen más de un programa de subsidios no condicionados. Por último, los territorios toman en cuenta las diferencias de coste en las fórmulas para el cálculo de subsidios no condicionados.

Como sucede casi en cualquier país, el gobierno federal de los EE UU financia muchos más gastos y servicios de los que ofrece. El total de subsidios federales en 2006 representó alrededor del 20,7% de los ingresos locales y estatales. Los gobiernos locales solo recibieron el 12,1% de estas transferencias, aunque algunos subsidios que reciben los gobiernos estatales son redistribuidos a los gobiernos locales.

Existen más de 600 programas de subsidios federales para los estados y gobiernos locales. Los subsidios se otorgan de muchas maneras, incluyendo por proyecto, por categorías o por bloques. Algunos permiten cubrir diferencias y otros se calculan a través de fórmulas. A excepción de algunas áreas específicas, el sistema global de subsidios intergubernamentales del nivel federal hacia los niveles subnacionales es relativamente pequeño si se compara con el de muchos otros países.<sup>13</sup> Los subsidios se enfocan cada vez más en un número limitado de funciones, particularmente los servicios de sanidad. No existen los ingresos generales participados. El sistema federal de subsidios intergubernamentales tiene el objetivo primordial de promover un cierto grado de igualdad entre la población y no entre la capacidad de los gobiernos subnacionales de proveer servicios. La mayor parte del dinero se destina a apoyar a la población de menores ingresos.

La composición de los subsidios federales ha cambiado radicalmente en los últimos años. Han aumentado los subsidios en beneficio de los individuos que son redistribuidos a través de los gobiernos estatales y locales, mientras que disminuyeron los otros tipos de subsidios. El rápido aumento de los costes de los servicios de salud y del programa de salud pública *Medicaid* ha sido la principal causa del incremento de subsidios a la pobla-

---

<sup>13</sup> Un análisis comparativo entre países se puede consultar en Bird, Richard M., y Francois Vaillancourt, «Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview», en *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, ed. Richard M. Bird y Francois Vaillancourt, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

ción. Las transferencias por concepto de servicios de sanidad han aumentado de alrededor del 21,9% del total de subsidios, en 1983, al 48,2% en 2008.

El Congreso decide la cuantía de las transferencias anuales. Sin embargo, algunos programas como *Medicaid* y de Ayuda Temporal a las Familias Pobres (*Temporary Assistance for Needy Families – TANF*) son ya derechos adquiridos (con criterios de elegibilidad cuidadosamente definidos), por lo que la estructura básica del sistema de transferencia no cambia frecuentemente. Las otras categorías de subsidios importantes, al transporte y a la educación, suelen destinarse a apoyar a los servicios estatales y locales. Estos programas no necesariamente cuentan con criterios importantes de compensación social. Como no son gastos obligatorios, es común que las cantidades correspondientes se determinen en los presupuestos anuales o por decisión de algún ministerio o agencia.

Los gobiernos estatales y locales han intentado incidir sobre la asignación de fondos federales de distintas maneras. Primero, algunos estados aseguran gastar en una amplia gama de conceptos que corresponden al programa *Medicaid* y por ende dicen ser elegibles a las transferencias federales con fines específicos (*matching grant*). Segundo, los estados han tratado de inventar diferentes modalidades para cubrir sus cofinanciaciones. Por ejemplo, Tennessee creó un «impuesto sobre los servicios» en los hospitales a principios de la década de 1990 y utilizó este ingreso para financiar la contrapartida estatal del programa *Medicaid*. Los hospitales hacían los pagos, pero eran reembolsados a través de transferencias de *Medicaid*. Esto permitió al estado obtener fondos federales sin tener que gastar en una contrapartida estatal. El gobierno federal desautorizó este esquema basándose en el argumento de que el estado, en la práctica, no estaba cumpliendo con la cofinanciación del subsidio federal.

A diferencia de Canadá, los impuestos estatales y locales sobre la renta, sobre las ventas y sobre la propiedad son deducibles del impuesto federal sobre las personas físicas. Existen varias interpretaciones sobre la relación que se establece entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Una de ellas es que la deducibilidad es una forma de subsidio a los estados y a los gobiernos locales, aunque sería mejor considerarla como un gasto fiscal. Todos los estados de EE UU otorgan subsidios y tienen impuestos participados con los gobiernos locales. Los subsidios estatales para los gobiernos locales son casi de la misma magnitud que los subsidios federales hacia los estados, alcanzando un total de 421,6 mil millones de dólares en 2006.<sup>14</sup> Sin embargo, algunos de estos subsidios estatales son simples traspasos de los subsidios federales hacia los gobiernos locales. Los subsidios federales y estatales representan conjuntamente el 38,3% del ingreso de los gobiernos locales, de los cuales el 33,9% y el 4,4% proviene de estados y gobierno federal, respectivamente. Los ingresos por impuestos participados suelen asignarse a los gobiernos locales bajo la forma de subsidios. El principal programa estatal de subsidios en casi todos los estados es el que se dedica a financiar la educación primaria y secundaria. La estructura específica de los subsidios varía de estado a estado, pero existen similitudes en el diseño básico. Algunos estados construyen los subsidios para garantizar que los gobiernos locales tengan recursos suficientes para proveer un nivel adecuado de educación. Ciertos criterios de redistribución suelen incluirse en los subsidios, así como incentivos para alcanzar objetivos determinados (por ejemplo, limitar el número de alumnos por clase). A menudo, la redistribución se basa tanto en la capacidad para generar ingresos localmente como en las necesidades de gasto de la comunidad.

---

<sup>14</sup> Ver U.S. Bureau of the Census en <http://www.census.gov/govs/estimate/03sl00us.html>.

## PRINCIPALES ASUNTOS Y LIMITANTES PARA LAS FINANZAS LOCALES DE LA REGIÓN

A continuación se abordan nueve temas relativos a las finanzas de los gobiernos locales:

- Contribución del impuesto sobre la propiedad a la financiación de los gobiernos locales.
- Erosión de la base fiscal del impuesto sobre las ventas en EE UU.
- Limitación de las fuentes de ingreso accesibles a los gobiernos locales de Canadá.
- Relaciones fiscales horizontales y verticales entre gobiernos.
- Restricciones federales a la fiscalidad subnacional.
- Papel de las transferencias intergubernamentales.
- Mandatos del gobierno federal.
- Importancia de la financiación para infraestructuras.
- Tarifas de los servicios de los gobiernos locales.

En general, estos nueve asuntos se aplican a todos los gobiernos de América del Norte, aunque algunos son más específicos de Canadá, como la limitación de las fuentes de ingreso accesibles a los gobiernos locales. Otros asuntos se aplican más a los EE UU como la erosión de la base impositiva del gravamen a las ventas. Estas diferencias se subrayan a lo largo de este apartado.

### IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD

El impuesto sobre la propiedad es la principal fuente de ingresos en ambos países, representando el 25% del ingreso de los gobiernos locales en EE UU y el 39% en Canadá (locales y escolares) (ver cuadro 3.6). A nivel municipal en Canadá, los impuestos sobre la propiedad representan más del 50% de los ingresos. La fuerte dependencia en estos impuestos ha generado grandes controversias en ambos países, particularmente en momentos en que el valor de la propiedad ha experimentado alzas aceleradas. A continuación se abordan ciertos temas que incluyen los cambios en la contribución de este impuesto sobre las finanzas locales, las limitaciones a la aplicación del impuesto sobre la propiedad y la erosión de las bases fiscales.

Aunque el impuesto sobre la propiedad existe desde hace tiempo en América del Norte y financia importantes servicios locales, se trata de un impuesto muy impopular debido en parte, a su visibilidad. A diferencia del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la propiedad no se recauda en la fuente. A diferencia del impuesto sobre las ventas, no se paga cotidianamente en pequeñas cantidades cada vez que se hace una compra. Por el contrario, el contribuyente paga el impuesto sobre la propiedad generalmente en pagos únicos periódicos. Esto significa que el contribuyente suele ser más consciente del impuesto sobre la propiedad que de otros impuestos. En la mayoría de los lugares también es posible pagar mensualmente el impuesto sobre la propiedad, haciéndolo más pequeño y menos visible. El impuesto sobre la propiedad financia servicios que, en gran medida, también son muy visibles, como el mantenimiento de calles, la recolección de basura y los



espacios verdes. Esta visibilidad es francamente deseable porque permite a los contribuyentes tomar conciencia de los costes de los servicios públicos locales. Esta información incrementa el escrutinio del contribuyente y fortalece la rendición de cuentas, situaciones que obviamente son beneficiosas desde un punto de vista económico y político. Sin embargo, esto no hace más popular al impuesto sobre la propiedad. Al contrario, suele percibirse como más difícil de recaudar (o de reformar) que otros impuestos.<sup>15</sup> Sin embargo, modificar el tipo del impuesto sobre la propiedad puede ser más fácil que modificar el del impuesto sobre las ventas o a la renta. Las modificaciones al primero suelen ser pequeños ajustes anuales que no atraen mucha atención de la prensa. Las modificaciones a los impuestos sobre la renta y las ventas no son frecuentes, suelen ser discretas y tienden a atraer mucho la atención de la gente.

#### EROSIÓN DE LA BASE IMPOSITIVA DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

Los cambios en la economía, combinados con una estrategia para reducir el impuesto sobre la propiedad a través de incentivos y restricciones fiscales, han dado lugar a una disminución de la importancia de estos impuestos en EE UU del 87,2% de los ingresos locales, hace cincuenta años, al 72,4%, en 2005.<sup>16</sup> En Canadá, por el contrario, no se aplicaron tantas restricciones al impuesto sobre la propiedad por lo que la proporción de este impuesto sobre el total de ingresos municipales se ha incrementado en los últimos veinte años. En 1988 el impuesto sobre la propiedad representaba el 48,4% del ingreso municipal y en 2007 se incrementó hasta alcanzar el 50,7%. Sin embargo, el impuesto sobre la propiedad de las juntas escolares se redujo del 31% de los ingresos totales en 1988 a casi 21% en el 2007, en buena medida porque los gobiernos provinciales asumieron la financiación de la educación en muchas provincias durante ese periodo. No obstante, también en Canadá ha habido cierta erosión en la base impositiva de este impuesto.

La erosión de la base imponible del impuesto sobre la propiedad tiene diversas causas, algunas de las cuales son responsabilidad gubernamental y otras no. Por ejemplo, los gobiernos estatales / provinciales y locales no controlan la transición de una economía basada en la producción de mercancías hacia una economía de servicios y del conocimiento. Estos cambios han dado lugar a una menor recaudación del impuesto sobre la propiedad en ambos países, debido a que en la nueva economía basada en la información, hay menos fábricas y menos maquinaria y equipo que gravar.<sup>17</sup>

Pero también se adoptaron medidas desde el Gobierno para restringir el uso de este impuesto por parte de los gobiernos locales en EE UU y en menor medida que en Canadá. Estas medidas incluyen, por ejemplo, exenciones del impuesto sobre la propiedad y restricciones fiscales y de gasto. En general, son los estados, más que los gobiernos locales, quienes son responsables.

---

<sup>15</sup> Ver Bird, Richard, M. y Enid Slack, *International Handbook on Land and Property Taxation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003.

<sup>16</sup> Augustine, Nancy, Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2009: vii.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, Augustine, Nancy, Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2009 y The Conference Board of Canada, «How Can Canada Prosper in Tomorrow's World?», *Performance and Potential 2004-05*, Ottawa, 2004.

Si se reduce la base imponible del impuesto sobre la propiedad se necesita que los tipos impositivos se incrementen para recaudar la misma cantidad de recursos. El incremento de los tipos impositivos provoca una mayor presión fiscal, haciéndolo aún más impopular y propiciando retrasos en los pagos. Si se recorta la base imponible reduciendo los impuestos de un grupo particular de contribuyentes, esto puede dar lugar a un sistema inequitativo que podría, por ejemplo, traspasando la carga fiscal de las empresas existentes a las nuevas, o favorecer empresas con un creciente valor de mercado a costa de aquellas con valores estancados.

#### INCENTIVOS FISCALES SOBRE LOS IMPUESTOS QUE GRAVAN LA PROPIEDAD

Los incentivos al impuesto sobre la propiedad para estimular el crecimiento económico se usan ampliamente en EE UU. Por el contrario, hasta hace muy poco los municipios canadienses no podían ofrecer incentivos fiscales (tales como reducciones y exenciones al impuesto sobre la propiedad) a empresas y negocios nuevos. Un estudio sobre exenciones individuales al impuesto sobre la propiedad en los EE UU indica que más de 40 estados permitieron reducciones en el 2007.<sup>18</sup> El objetivo de muchos de estos incentivos es aumentar el empleo y/o los ingresos generados en la jurisdicción. En muchos casos, la meta es aumentar la base imponible del impuesto sobre la propiedad en la jurisdicción, así como los ingresos provenientes de este gravamen.

Algunos autores aseguran que los incentivos fiscales se justifican porque las empresas que los reciben traen beneficios a la comunidad, beneficios que van más allá de los costes asumidos por la municipalidad para asegurar la prestación de servicios o por la degradación ambiental causada por dichas empresas.<sup>19</sup> Además, las nuevas inversiones se benefician del efecto de las economías de aglomeración.<sup>20</sup> Cuando se reagrupa un número importante de empresas el coste de producción se reduce debido a que aumenta la competencia entre proveedores, se genera una mayor especialización y un mercado más amplio para sus bienes y servicios. Aunque este argumento tiene cierta validez, no está claro hasta qué punto una ciudad es capaz de determinar por sí sola qué empresas deben recibir ventajas fiscales y cuál debe ser su cuantía. Desde un punto de vista político, los incentivos fiscales son un indicador de que la municipalidad es favorable a la actividad económica y sus autoridades son reconocidas por haber creado empleos y atraído inversiones.<sup>21</sup>

A pesar de los argumentos a favor de los incentivos fiscales, existen varios inconvenientes. Los incentivos sobre el impuesto que gravan la propiedad pueden resultar en un juego de suma cero en el cual el desarrollo en una zona se hace a expensas de otra. La hipótesis subyacente es que la oferta global de capitales no varía ni responde al cambio en los precios (impuestos). Según esta lógica, la competencia entre impuestos no incrementa la riqueza nacional sino, por el contrario, solo la mueve de lugar. La competencia fiscal

---

<sup>18</sup> Wassmer, Robert W., *Increasing Use of Property Tax Abatement as a Means of Promoting Sub-National Economic Activity in the United States*. Sacramento, CA: California State University, 2007.

<sup>19</sup> Glaeser, Edwin, Comment on «Tax Incentives and the City», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2002, 115-124.

<sup>20</sup> Garcia-Mila, Teresa, and Therese J. Mc Guire «Tax Incentives and the City», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2002, 95-132.

<sup>21</sup> Brunori, David, *Local Tax Policy: A Federalist Perspective*. Washington, DC: The Urban Institute Press, 2003.



solo daría lugar a una redistribución del ingreso: de los contribuyentes locales hacia la industria.

Los incentivos fiscales suelen desperdiciarse apoyando empresas que de cualquier forma se pensaban instalar allí. Si la actividad económica se instaló «gracias» al incentivo fiscal, los defensores de este instrumento argumentarán que el incentivo fiscal es beneficioso. Sin embargo, si la actividad económica se desarrolla incluso sin dicho incentivo, entonces probablemente el incentivo fiscal no tiene mayor utilidad.<sup>22</sup> Además, los incentivos fiscales pueden traer consigo competencia desleal entre empresas y generar situaciones en donde las inversiones dependen principalmente de los incentivos.

La competencia fiscal puede dar lugar a impuestos bajos y servicios públicos deficientes. La reducción de impuestos debe financiarse de alguna manera. Si esto se hace recortando el presupuesto de los servicios públicos que necesitan las empresas, el efecto neto sobre el desarrollo económico podría ser negativo.<sup>23</sup> Es mejor proveer servicios que beneficien simultáneamente a los residentes y a las empresas, que ofrecer incentivos fiscales. Además, varios estudios sostienen que conviene más bajar los impuestos sobre la propiedad no residencial para todas las empresas en un municipio, que dar privilegios fiscales a algunas empresas en particular.<sup>24</sup>

#### RESTRICCIONES SOBRE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO

Para limitar la potestad de los gobiernos locales para cobrar el impuesto que gravan la propiedad, los estados imponen restricciones sobre los impuestos y el gasto. Instauran, por ejemplo, topes en el incremento de las tasaciones, sobre los tipos impositivos, o sobre los ingresos por impuesto que gravan la propiedad. Aunque estas restricciones se han aplicado durante muchos años, su difusión en los EE UU comienza en 1978 cuando los votantes en California aprueban la Propuesta 13, limitando el aumento del impuesto sobre la propiedad a un máximo del 1% del valor de la misma. Desde entonces, la mayoría de los estados han introducido algún tipo de restricción similar. La relación coste-beneficio para los dirigentes políticos puede ser desequilibrada; se benefician políticamente de la bajada de los impuestos, pero luego tienen que enfrentar la caída de los ingresos locales. Algunos estados han hecho un esfuerzo para financiar las reducciones de impuestos con transferencias estatales adicionales. Sin embargo, muchos otros han reducido los ingresos locales sin instrumentar ningún plan específico para contrarrestar el problema que le crean a los gobiernos locales.

Las restricciones sobre los impuestos y sobre el gasto no son comunes en Canadá. Sin embargo, en algunas provincias las reevaluaciones del valor de las propiedades no se realizan frecuentemente, lo que significa que entre dos evaluaciones hay una congelación de los impuestos. En la mayoría de los estados de EE UU existen problemas de reevaluación similares. El impacto de no realizar reevaluaciones anuales es similar a impedir todo

---

<sup>22</sup> Wassmer, Robert W., *The Increasing Use of Property Tax Abatement as a Means of Promoting Sub-National Economic Activity in the United States*, Sacramento, CA: California State University, 2007.

<sup>23</sup> Bartik, Timothy J., *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute, 1991.

<sup>24</sup> Wasylenko, Michael, J. «Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature», *New England Economic Review*, marzo/abril, 1997: 37-52.

aumento de la fiscalidad durante el periodo comprendido entre dos evaluaciones. En algunas provincias la ley exige que los municipios reduzcan la tasa del impuesto sobre la propiedad inmediatamente después de hacer una reevaluación, con el fin de que dicha reevaluación sea neutral en términos de ingresos (a esto se le conoce en algunos estados de EE UU como «verdad tributaria»). No obstante, por razones presupuestarias, los municipios no están impedidos de aumentar el tipo del impuesto sobre la propiedad.

Las restricciones sobre los impuestos y sobre el gasto han tenido consecuencias muy negativas sobre el crecimiento del ingreso del impuesto que grava la propiedad. Sobre todo en aquellos lugares en donde los límites al incremento de las reevaluaciones y de los tipos impositivos se han usado simultáneamente.<sup>25</sup> Por ejemplo, existe evidencia de que las restricciones han limitado severamente el gasto de las escuelas públicas locales y disminuido el rendimiento educativo.<sup>26</sup> Cuanto más aumente el valor de la propiedad y cuanto menos se permita que incremente la reevaluación, mayor será la erosión de la base del impuesto sobre la propiedad.

A pesar de su difusión, limitar las reevaluaciones es una de las estrategias menos efectivas, equitativas y eficientes para reducir el impuesto sobre la propiedad.<sup>27</sup> Limitar las tasaciones no es equitativo porque las propiedades con valores de mercado similares podrían estar pagando impuestos diferentes. Limitar las tasaciones desvía la carga del impuesto de los bienes inmuebles con un acelerado incremento de valor, hacia aquellos con valores estancados.<sup>28</sup> Además, la mayor reducción beneficia a las propiedades que se aprecian más rápidamente. Limitar las tasaciones beneficia a quienes acaban de comprar una propiedad, a expensas de quienes son propietarios desde hace más tiempo.<sup>29</sup> Por ejemplo, en California en 1991 se descubrió que los impuestos que pagaban los bienes inmuebles recién comprados en el condado de Los Ángeles eran más de cinco veces superiores a los que pagaban propiedades con el mismo valor de mercado compradas en 1975.<sup>30</sup>

Existen por lo menos otros tres inconvenientes de limitar las tasaciones. Primero, si se imponen hasta el momento de la venta, los límites a la tasación reducen el incentivo de la gente por mudarse y dan lugar a una mala asignación de recursos. Segundo, los límites a la tasación complican la administración del impuesto sobre la propiedad y crean confusión

---

<sup>25</sup> Los límites no serían obligatorios si, por ejemplo, se limita el incremento de las tasaciones, pero no así el de los impuestos. Cuando una disminución de la tasación se acompaña del correspondiente aumento de tipo, no habrá una reducción general de los ingresos, aunque sí habrían consecuencias en su distribución. Treinta y tres estados han implementado restricciones potencialmente obligatorias a la capacidad de las ciudades para cobrar impuestos sobre la propiedad. Ver Hoene, Christopher y Michael A. Pagano, «Cities and State Fiscal Structure», Research Report on Ailing Cities. Washington, DC: National League of Cities, 2008.

<sup>26</sup> Yuan, Bing, Joseph Cordes y David Brunori, «Tax and Expenditure Limitations and Local Public Finances», en Augustine, Nancy, Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

<sup>27</sup> Sexton, Terri A, «Assessment Limits as a Means of Limiting Homeowner Property Taxes», en Augustine, Nancy, Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Winters, John, «An Overview of Property Tax Limitations». *State Tax Notes*, 2008.

<sup>30</sup> O'Sullivan, Arthur, Terri A. Sexton, y Steven M. Sheffrin, *Property Taxes and Tax Revolts: The Legacy of Proposition 13*. New York: Cambridge University Press, 1995.

entre los contribuyentes debido a que los impuestos ya no se calculan como una simple multiplicación entre la base imponible y el tipo impositivo. Además, no existen incentivos para que una persona quiera reevaluar su propiedad. Tercero, es muy difícil revertir la decisión de congelar un impuesto: «una vez que se decide congelar, volver para atrás puede ser insoportablemente doloroso».<sup>31</sup>

#### EROSIÓN DE LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

Como ya se mencionó, treinta y seis estados de EE UU (incluyendo 35 de los 45 que cobran el impuesto sobre las ventas) permiten que algunos gobiernos locales cobren el impuesto sobre las ventas. Los estados imponen generalmente restricciones para la implementación de estos impuestos, como por ejemplo límites sobre los tipos impositivos. La erosión de la base imponible subyacente ha sido una importante restricción implícita a este tipo de impuestos. No existen datos disponibles sobre la base imponible de los impuestos locales sobre las ventas. Sin embargo, las bases estatales definidas para los gobiernos estatales y sus gobiernos locales suelen ser, aunque no siempre, definidas por los mismos estados y se parecen mucho. El promedio de la base imponible del impuesto sobre las ventas a nivel estatal ha disminuido del 53,2% de la renta de las personas, en 1979, al 30,2% en el 2007. Uno de los resultados de esto ha sido que los impuestos estatales a las ventas se hayan incrementado de un tipo promedio del 3,25% al 6% en la actualidad. La tasa promedio del impuesto local sobre las ventas llega a superar el 4%.<sup>32</sup>

Tres factores explican la erosión de la base impositiva. Primero, los gobiernos estatales han decidido disminuir la base otorgando una gama de exenciones de forma recurrente. En algunos casos estas fueron buenas opciones de política pública, como por ejemplo la exención a la compra de insumos para ciertos tipos de empresas. Un ejemplo clave es la exención de impuestos sobre las maquinarias para manufacturas.<sup>33</sup> Además, muchos bienes de consumo han sido exonerados, como los alimentos para consumo doméstico en muchos estados y la ropa en algunos. La solución a este problema de los gobiernos locales, y particularmente de los estados, es ejercer su voluntad política para que se mantengan las bases impositivas.

Segundo, aunque existan diferencias entre los estados, el impuesto sobre las ventas se aplica generalmente a los bienes y, en mucho menor medida, a los servicios. Por ejemplo, una evaluación de la Federación de Administradores Fiscales descubrió que los estados gravan un promedio de 55 servicios de una lista de 162 servicios seleccionados.<sup>34</sup> El crecimiento en el consumo de servicios ha superado al de bienes en las últimas décadas. Esto ha causado que la base impositiva relativa se reduzca. En general, los estados han considerado como políticamente difícil ampliar la base para incluir nuevos servicios debido a que se tendrían que identificar industrias específicas que gravar.

---

<sup>31</sup> Youngman, Joan. «The Hardest Challenge for Value-Based Property Taxes: Part I». *State Tax Notes*, marzo de 1999.

<sup>32</sup> Ver <http://www.taxch.com/STRates.stm>.

<sup>33</sup> No obstante, se sigue creyendo que la base impositiva promedio se compone de alrededor del 40% de las compras de insumos. Ver Ring (1999).

<sup>34</sup> Ver <http://www.taxadmin.org/fta/pub/services/services.html>.

En tercer lugar, el impuesto es generalmente recaudado por los vendedores. Sin embargo, la Corte Suprema de los EE UU ha interpretado una normativa constitucional en contra del gravamen al comercio interestatal en el sentido de que los estados solo pueden exigir que los vendedores cobren el impuesto cuando tienen presencia física en ese estado. Se espera que el comprador pague un impuesto de uso paralelo si el vendedor no cumple. Sin embargo, las personas físicas prácticamente nunca cumplen con el pago de este impuesto y, en menor medida, tampoco las empresas.<sup>35</sup> Si se combinan los impuestos sobre las ventas a nivel estatal y local, los tipos pueden alcanzar hasta casi un 11%, lo que aventaja a los vendedores a distancia. El rápido crecimiento de las ventas por Internet ha costado a los estados una suma significativa de ingresos por concepto de este impuesto (ya que la base impositiva efectivamente se redujo), calculado en aproximadamente 12 mil millones de dólares para el 2012.<sup>36</sup> Además, los estados pierden su base impositiva debido a que la gente puede cruzar la frontera estatal para hacer sus compras o hacerlo por correo. Los estados y gobiernos locales han apelado al gobierno federal para que exija a los vendedores fuera de su territorio que recauden el impuesto en su nombre, pero hasta ahora este esfuerzo ha sido en vano.

El aumento de los tipos, combinado con la reducción de las bases fiscales, han incrementado seguramente la presión fiscal, disminuido la equidad y aumentado los gastos para hacer que se paguen los impuestos y los costes de su administración. Proporcionalmente, la carga impositiva sobre ciertos productos se incrementa más que los tipos impositivos. La brecha entre las compras gravables y no gravables lleva al consumidor a preferir la compra de productos libres de impuestos. Por ejemplo, en un estudio se argumenta que una octava parte del crecimiento relativo del sector servicios puede atribuirse a la inexistencia de impuestos.<sup>37</sup> Los costes de cobro y de administración aumentan mientras se reduce la base impositiva porque hay cada vez más incertidumbre sobre si una transacción es gravable o no, a medida que aumentan las exenciones.

#### FUENTES DE INGRESO INADECUADAS PARA CUBRIR LAS NECESIDADES DE GASTO

Los municipios de Canadá se quejan de no contar con instrumentos adecuados para generar los ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto. Algunos analistas se han cuestionado si los municipios serán capaces de proveer en el futuro los servicios que la gente requiere con tipos impositivos razonables.<sup>38</sup> Este problema es más importante en Canadá que en los EE UU debido a que los municipios canadienses tienen menos herramientas para generar ingresos.

---

<sup>35</sup> Ver [http://dor.wa.gov/Docs/Reports/Compliance\\_Study/compliance\\_study\\_2008.pdf](http://dor.wa.gov/Docs/Reports/Compliance_Study/compliance_study_2008.pdf).

<sup>36</sup> Ver Bruce, Donald, William F. Fox, y LeAnn Luna, «State and Local Government Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce», *State Tax Notes*, 18 de mayo, 2009, 537-553.

<sup>37</sup> Merriman, David y Mark Skidmore, «Did Distortionary Sales Taxation Contribute to the Growth of the Service Sector», *National Tax Journal*, marzo (2000) 53(1), 125-142.

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, TD Economics, *Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure*, Toronto, 2004; Kitchen, Harry M. y Enid Slack, «Special Report: New Finance Options for Municipal Governments». *Canadian Tax Journal*, vol. 51, núm. 6, 2003; y Vander Ploeg, Casey. 2004. «No Time to be Timid: Addressing Infrastructure Deficits in the Western Big Six», *Western Cities Project Report #30*, Calgary: Canada West Foundation, 2004.

Estas preocupaciones se originan en una serie de fenómenos que tuvieron un impacto importante sobre la situación fiscal de las municipalidades. Primero, los gobiernos federales y provinciales de todo el país se «deshicieron» de numerosos servicios transfiriendo mayores responsabilidades a los municipios. Segundo, el futuro de la mayoría de los países está vinculado a la suerte de sus principales ciudades en las cuales se genera el empleo, la riqueza y el crecimiento de la productividad. En el nuevo ambiente global, las ciudades tienen que competir en los mercados internacionales para atraer empresas y mano de obra calificada. Para lograrlo, tienen que proveer transporte e infraestructuras de comunicación sofisticadas, y también servicios que mejoren la calidad de vida de sus comunidades. Tercero, en muchos casos, las municipalidades que crecen a pasos acelerados también se enfrentan al aumento de los costos por la extensión de la urbanización. La literatura canadiense y americana que analiza los costes del crecimiento urbano en Canadá y EE UU sugiere que los costes de las infraestructuras y de los servicios son más altos en las ciudades dispersas que en las más compactas.<sup>39</sup> Cuarto, mientras que las municipalidades canadienses se enfrentan a mayores presiones presupuestarias, sus fuentes de ingresos no se han diversificado.

Algunos autores han argumentado que las municipalidades en la mayoría de las provincias solo necesitarían aumentar los impuestos sobre la propiedad (sobre propiedades residenciales, pero no así sobre las comerciales o industriales, por las razones evocadas más arriba) y las cuotas a los usuarios para resolver este problema.<sup>40</sup> Hay cierta verdad en este argumento a nivel municipal. Los impuestos sobre la propiedad residencial no se han incrementado drásticamente en los últimos 20 años y las tarifas a los usuarios probablemente podrían ampliarse para incluir algunos servicios adicionales. En muchos casos, si se corrigieran los precios se reduciría la demanda de servicios e infraestructuras y se aliviaría la presión sobre el gasto. No obstante, todas estas medidas seguirían siendo insuficientes para cubrir las necesidades de gasto.<sup>41</sup> A pesar de que las municipalidades no presentan desequilibrios presupuestarios ya que esto está prohibido por la ley, hay evidencia de que el déficit de infraestructura está creciendo como resultado de la falta de recursos a nivel local. Este tema se abordará más adelante.

#### RELACIONES FISCALES VERTICALES Y HORIZONTALES

El gobierno federal de EE UU y los gobiernos estatales tienen autonomía para fijar las bases y tipos impositivos, dentro de los límites expuestos más arriba. Los gobiernos no están obligados a coordinarse para esto, por lo que existen diferencias en las bases impositivas de cada estado y del gobierno federal. Es común que las bases sean similares o idénticas entre los gobiernos locales de un mismo estado, pero existen serias diferencias entre estados y en algunas ocasiones dentro de un mismo estado.

---

<sup>39</sup> Slack, Enid, *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*. Toronto: C.D. Howe Institute, 2003.

<sup>40</sup> Sin embargo, Mintz y Roberts resaltan dos excepciones importantes a esta recomendación: Alberta, en donde las cuotas a los usuarios son relativamente altas, y Ontario, en donde el coste de los servicios sociales se comparte con las municipalidades. En ambas provincias los autores recomiendan considerar un nuevo impuesto sobre ingresos salariales. Ver Mintz, Jack M. y Tom Roberts, *Running on Empty: A Proposal to Improve City Finances*. Toronto: C.D. Howe Institute, 2006.

<sup>41</sup> Courchene, Thomas J., *Citistates and the State of Cities: Political-Economy and Fiscal-Federalism Dimensions*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2005.



Las estructuras fiscales de los niveles federal, estatal y local suelen estar estrechamente relacionadas, a pesar de su independencia legal y constitucional. La mayoría de los estados les exigen a los individuos y a las empresas que calculen el impuesto sobre la renta con base en alguna de las variables que el gobierno federal usa para definir lo que es una actividad gravable. La relación entre el impuesto sobre la renta de las personas físicas a nivel federal, estatal y local también se aplica a su administración. Cada estado tiene su propia administración fiscal, pero depende fuertemente de las auditorías y bases de datos federales para su propia recaudación. En muchas ocasiones, los gobiernos locales administran su propio impuesto sobre la renta, pero también pueden beneficiarse de los datos administrativos que obtienen de otros gobiernos.

En el contexto canadiense, todos los gobiernos locales recaudan impuestos sobre la propiedad; los gobiernos provinciales lo hacen en ocho provincias y las juntas escolares en cinco. Para minimizar el riesgo de las variaciones no intencionales en la práctica de evaluación de cada provincia y con el fin de lograr las variaciones necesarias cuando se necesitan, cada provincia ha creado una autoridad central de evaluación. En cada una de ellas se cuenta con un manual de orientación para los evaluadores, que generalmente es respetado.<sup>42</sup> Además, todas las provincias ejercen cierto control a través de normas de enseñanza obligatorias y cursos de capacitación para los valuadores provinciales. Algunas ciudades que asumen esta responsabilidad han adoptado estándares similares, en lugar de las provincias.

Con respecto a los tipos del impuesto sobre la propiedad, cada autoridad fiscal es libre de fijarlos para responder a sus necesidades presupuestarias. Sin embargo, en muchas provincias, el gobierno provincial impone restricciones sobre la relación entre los tipos impositivos aplicados a distintos tipos de propiedades. De manera particular se ponen a menudo límites a la diferencia entre los tipos para las propiedades no residenciales y las residenciales.

Los vínculos institucionales entre las bases impositivas significan que las decisiones de política fiscal que adopta un nivel de gobierno frecuentemente tienen implicaciones en los otros niveles. Existe poca evidencia de que estas externalidades verticales y horizontales sean consideradas seriamente a la hora de tomar las decisiones. En años recientes el gobierno federal ha hecho un gran número de reformas a su política fiscal, cambiando las bases impositivas (a menudo reduciéndolas) y disminuyendo los tipos, sin mucha discusión sobre cómo esto afecta a los otros gobiernos.

Es posible que también exista competencia vertical entre gobiernos. Queda abierta la pregunta de cómo un nivel de gobierno responde a las decisiones de política pública de otro nivel de gobierno. En este caso, la creación de un impuesto por parte de un nivel de gobierno superior reduce la base impositiva disponible para los niveles inferiores de gobierno y viceversa.<sup>43</sup> Los gobiernos locales afectados podrían elevar su tipo, y reducir así la pérdida de ingresos, o disminuirlo, porque el impuesto es menos productivo. Todavía no hay investigaciones concluyentes sobre la dirección de estas relaciones. La mayoría de los analistas indica que los gobiernos de menor nivel suben sus impuestos cuando hay

---

<sup>42</sup> Algunos estados de EE UU cuentan con autoridades centrales de evaluación que supervisan la tasa local y realizan la reevaluación de algunas propiedades, tales como los servicios de nivel estatal.

<sup>43</sup> Otras relaciones podrían existir, tales como las respuestas líder/seguidor o los efectos de demostración.

aumentos en los niveles superiores. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones publicadas no abarcan la región norteamericana y cuando lo hacen se limitan a tratar los niveles federal y estatales. Hay evidencia de que los estados tienden a subir los impuestos sobre la gasolina y sobre el tabaco en respuesta a los aumentos federales,<sup>44</sup> lo que sugiere que los estados lo hacen para contrarrestar la reducción de su base impositiva. Además, algunas investigaciones sobre las rentas de las empresas, de las personas físicas y sobre el impuesto sobre las ventas en EE UU y Canadá señalan que los estados tienden a aumentar sus impuestos en respuesta a los aumentos federales del impuesto sobre la renta.<sup>45</sup> Sin embargo, ha habido muy pocas investigaciones que permitan concluir firmemente cómo los cambios a los impuestos federales y estatales afectan a los gobiernos locales.

Las relaciones horizontales entre gobiernos locales también pueden ser importantes, tanto en términos de distribución entre gobiernos como en la forma en que compiten por la base impositiva. Los impuestos sobre las ventas se deben pagar en el estado en el que se reciben o utilizan los bienes o servicios comprados, esto es, con base al destino. En principio es el lugar en el que se encuentra la propiedad de los bienes.<sup>46</sup> Sin embargo, el impuesto local suele recaudarse en el origen, creando así una inconsistencia. Los impuestos en origen son bien conocidos como fuentes potenciales de competencia fiscal.

En un acto extraordinario de cooperación, más de cuarenta estados trabajaron conjuntamente durante los últimos nueve años para llegar al Acuerdo de Ventas Simplificadas y sobre el Impuesto Comercial\* (*Streamlined Sales and Use Tax Agreement* o SSUTA, por sus siglas en inglés).<sup>47</sup> El 1 de octubre de 2005, diecinueve estados lo firmaron como miembros fundadores y aplicaron la ley que resultó de dicho proceso, tres estados más se unieron a ellos posteriormente. El SSUTA tiene como objetivo simplificar el impuesto sobre las ventas y estructurarlo con base al destino. El objetivo es que los gobiernos locales y estatales puedan recaudar el impuesto sobre las ventas de las transacciones hechas a distancia. El SSUTA es un excelente ejemplo de cooperación gubernamental. Sin embargo, no es fácil desarrollar y mantener este tipo de acuerdos, aun cuando sus resultados representen buenas políticas fiscales (lo que generalmente sucede con el SSUTA).

#### RESTRICCIONES FEDERALES A LAS ACTIVIDADES FISCALES ESTATALES Y LOCALES

La Constitución de EE UU impone dos restricciones básicas sobre las actividades fiscales de los gobiernos estatales y locales. Primero, estos no pueden hacer ninguna discriminación contra el comercio entre estados. Las provincias canadienses no están autorizadas

---

<sup>44</sup> Ver Besley, Timothy y Harvey Rosen, «States' Responses to Federal Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes», *Journal of Public Economics* 73 (1998): 383-98.

<sup>45</sup> Ver Esteller-More, Alex y Albert Sole-Olle, «Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence: Evidence from the U.S.», *Regional Science and Urban Economics* 31 (2001): 247-72 y Karkalakos, Sotiris y Christos Kotsogiannis, «A Spatial Analysis of Provincial Corporate Income Tax Responses: Evidence from Canada», *Canadian Journal of Economics* 40 (2007): 782-811.

<sup>46</sup> Tradicionalmente, algunos estados han gravado los servicios con base al lugar de producción.

\* No existe una traducción exacta del término «Use Tax» el cual es un impuesto similar al impuesto sobre las ventas. Por ello para fines de este capítulo se le ha denominado «impuesto comercial» (Nota del traductor).

<sup>47</sup> El SSUTA nace primordialmente como una respuesta estatal al fallo de la Suprema Corte sobre el caso *Quill* en el contexto de un crecimiento acelerado de las compras a través de las fronteras estatales.



para instaurar impuestos indirectos, lo que es una manera de impedirles toda interferencia en el comercio entre provincias. Segundo, está prohibido que los gobiernos locales y estatales impongan gravámenes al comercio internacional. Además, la Constitución de EE UU prevalece por encima de las constituciones de los estados en caso de que surjan conflictos de intereses entre ambas.

Las restricciones que impiden que los gobiernos locales y estatales distorsionen el comercio interestatal son impuestas tanto por la corte federal como por legislación adoptada en el Congreso. La Constitución de los EE UU le otorga al Congreso el control del comercio interestatal. Esto significa que las leyes del Congreso pueden definir cuándo un gobierno local y/o estatal viola las reglas de comercio entre los estados. Existen muchos ejemplos de restricciones del congreso y restricciones judiciales, aunque solo mencionaremos algunas. Las restricciones a los gobiernos estatales y locales casi siempre les perjudican. Las cortes han ignorado comúnmente los casos en donde las políticas nacionales o estatales puedan poner en desventaja a su propio estado con relación a otros.

La Suprema Corte de EE UU decidió que los gobiernos locales y estatales solo pueden exigir el pago del impuesto estatal sobre las ventas a aquellos vendedores físicamente presentes en dicho estado.<sup>48</sup> El Congreso no les ha exigido a los vendedores a distancia que cobren los impuestos estatales sobre las ventas, a pesar de haber sido advertido por la Suprema Corte de hacer algo a este respecto. Esta limitación facilita evadir la fiscalidad porque los vendedores pueden conscientemente vender productos a un estado o ciudad desde una ubicación remota, evitando así tener que cumplir con la responsabilidad fiscal (que se aplica al vendedor o al comprador, dependiendo del estado de que se trate).

En algunas ocasiones, los juzgados en EE UU han solicitado a los gobiernos locales y estatales que otorguen acceso igualitario a los servicios para los no residentes. Así, los residentes se pueden mudar de un estado a otro y recibir mejores servicios de educación, seguridad social y sanidad para los pobres, dentro de los primeros treinta días. Esto parece haber limitado la voluntad de los gobiernos locales y estatales para ampliar la cobertura de ciertos servicios.

El Congreso puede legislar para evitar que los gobiernos locales y estatales impongan gravámenes, en casos en que el Congreso considere que estos distorsionarán el comercio entre estados. La Federación de Administradores Fiscales (una asociación que agrupa a los ministerios estatales de finanzas) ha identificado veintiocho ejemplos.<sup>49</sup> El Congreso adoptó la «Ley 4-R» para impedir que los gobiernos locales y estatales gravaran con impuestos sobre los ferrocarriles, de forma diferente a otras empresas comerciales e industriales de la misma clase. Un ejemplo del efecto causado es que se impidió que los gobiernos locales aplicaran un impuesto sobre la propiedad más alto a los ferrocarriles que a la propiedad industrial.

## TRANSFERENCIAS

Los municipios de Canadá y de EE UU dependen de las transferencias de los gobiernos provinciales/estatales y, en menor medida, de las transferencias federales. Por ejemplo, en Canadá las transferencias representaron más del 40% del ingreso de los gobiernos

---

<sup>48</sup> *Quill v. North Dakota*, 112 U.S. 298 (1992).

<sup>49</sup> Federation of Tax Administrators, junio 2003.

locales en 2007, mientras que esta cifra fue de casi el 34% en EE UU. En la mayoría de los casos, las transferencias son para fines específicos (por ejemplo, para la pavimentación de calles o para subsidiar programas recreativos). Sin embargo, en ocasiones también hay subsidios para propósitos generales (por ejemplo, los que usan para cualquier gasto o para bajar los impuestos).

El cuadro 3.6 presenta un desglose más detallado de las transferencias en Canadá y muestra que las juntas escolares dependen mucho más de las transferencias provinciales que las municipalidades. Además, la mayoría de las transferencias que reciben los municipios vienen de las provincias (el 14,4% de los ingresos comparado con el 1,6% del gobierno federal). La mayor parte de las transferencias es condicionada (el 16% de los ingresos vienen de subsidios condicionados y el 2,9% de subsidios no condicionados).<sup>50</sup> Todas las transferencias federales a los municipios en Canadá están condicionadas, principalmente para proyectos de infraestructura.

Durante los últimos 20 años, el total de las transferencias a los municipios en Canadá en dólares constantes per cápita ha disminuido a una tasa promedio anual del 0,1%. Este declive representa un promedio de reducción del 2,7% anual en los subsidios no condicionados y un incremento anual promedio de 0,6% en los subsidios condicionados. La proporción de las transferencias no condicionadas en los ingresos municipales se ha mantenido baja y constante durante los últimos 20 años y, de hecho, durante todo el periodo de la posguerra. El dinero de las provincias llega con restricciones y controles diseñados para «cumplir con los deseos provinciales en el nivel local».<sup>51</sup> Por otro lado, las transferencias a los gobiernos locales de EE UU aumentaron un 2,3% anualmente en dólares constantes per cápita entre 1992 y 2006. Aunque las transferencias federales han crecido más rápidamente (un 3,9% frente a un 2,1%), las transferencias estatales todavía representan el 88,5% del total transferido a los gobiernos locales. Como en Canadá, la mayor parte de estas están condicionadas.

Aunque las transferencias intergubernamentales se justifican económica y políticamente, la financiación por la vía de subsidios no es siempre la mejor forma de resolver los problemas fiscales de los municipios. Primero, los subsidios condicionados que cofinancian un servicio bajan el precio del mismo y hacen que los municipios gasten más en él. Cuando no hay externalidades o cuando la cuantía del subsidio excede a la cantidad de la externalidad, la distorsión que resulta en el funcionamiento municipal no es apropiada. Muchos de los subsidios para fines específicos en Canadá tienen tasas de cofinanciación superiores al 50%, pero es poco probable que las externalidades sean tan altas. Los subsidios de con fines específicos en EE UU, al menos en aquellos estados que están dispuestos a dar su contrapartida local a un coste marginal, tienen a menudo tipos más bajos.

En segundo lugar, las transferencias pueden interferir en la adecuada fijación de precios a los servicios municipales. Sin embargo, cuando los subsidios cubren una proporción importante de los costes de funcionamiento e inversión desaparece el incentivo de utilizar los precios correctos.<sup>52</sup> En algunas zonas de Canadá, por ejemplo, la importancia

---

<sup>50</sup> Las transferencias condicionadas a los municipios sobrepasan el 50% del total de transferencias en todas las provincias excepto dos: Manitoba y Nuevo Brunswick.

<sup>51</sup> Bird, Richard M. y Almos Tassonyi, «Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?» en Rodden, Jonathan A., Gunnar S. Eskeland, y Jennie Litvack (eds.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.

de los subsidios para las plantas de tratamiento de aguas solían, en el pasado, disminuir los incentivos de los municipios para aplicar precios volumétricos con el fin de disminuir la demanda de agua o para comprometerse en el manejo de los activos físicos.<sup>53</sup>

En tercer lugar, las transferencias pueden disminuir la rendición de cuentas hacia los electores. Cuando dos o más niveles de gobierno financian el mismo servicio, pueden surgir problemas de rendición de cuentas. En cuarto lugar, las transferencias rara vez son una fuente estable y predecible de ingresos para los gobiernos locales. La falta de predictibilidad dificulta que los municipios planifiquen su gasto.

#### MANDATOS FEDERALES Y ESTATALES

Los gobiernos de niveles superiores pueden alterar el comportamiento local a través de una política de «palo y zanahoria» (*stick and carrot*). La estrategia de la zanahoria a menudo implica otorgar subsidios condicionados que exigen a los gobiernos locales gastar su dinero en un modo particular o alteran el precio local de la provisión de los servicios que el gobierno superior requiere. La política del palo implica obligar a los gobiernos locales a ofrecer servicios específicos, con métodos particulares o cumpliendo con ciertos requisitos de insumos y resultados en la producción de dichos servicios.

Independientemente de si la provisión de un servicio es obligatoria o no, una vez que la municipalidad provee el servicio, tiene que cumplir con ciertos estándares provinciales o estatales. Por ejemplo, hay estándares para la protección contra incendios, los servicios de agua y saneamiento, la eliminación de residuos sólidos, la inspección de inmuebles, la educación local, las guarderías y los asilos de ancianos. Los municipios de Canadá y EE UU se preocupan más en conseguir los fondos suficientes para cumplir con los estándares de servicio en los sectores mencionados, que en entender la diferencia entre servicios mandatados o no mandatados. Por ejemplo, la calidad del agua ha sido una preocupación particular en años recientes. Esto ha dado lugar a que se eleven los estándares provinciales para el tratamiento del agua y sus operaciones, el tratamiento del drenaje y sus instalaciones, así como la recogida y eliminación final de residuos sólidos. Estos altos estándares han dado lugar a costes más elevados, pero no necesariamente a una mayor financiación provincial. Los municipios a menudo tienen problemas para cumplir con dichos requisitos y dar seguimiento a los frecuentes cambios en los estándares, debido a una falta de personal calificado y a la demanda de recursos de inversión.

Los mandatos se convierten en un problema cuando los gobiernos federal o estatales imponen nuevas responsabilidades sin proveer los fondos necesarios para cubrir los gastos correspondientes. Las competencias impropias pueden ser una fuente importante de desequilibrios presupuestarios. En 1995, el Congreso de EE UU adoptó una ley en la que solicita al gobierno federal determinar el coste de estas competencias, a través de acciones del Congreso o del Gobierno. Esta normativa da cierta información sobre los costes de las

---

<sup>52</sup> Bird, Richard M. y Michael Smart, «Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries». *World Development*, 30 (2002), 899-912.

<sup>53</sup> Federation of Canadian Municipalities, *Innovative Mechanisms for Fiscal Transfers to Municipalities – The Canadian Experience in Municipal Financing*, Ottawa: FCM, 2008.

decisiones federales.<sup>54</sup> Gallo examina esto y aplaude que haya más información disponible, pero también se pregunta sobre a efecto de largo plazo de las decisiones federales ya que la las disposiciones de la ley son muy restrictivas.<sup>55</sup>

Los mandatos se otorgan de dos formas generales. En algunos casos, el Congreso, utilizando su control sobre el comercio interestatal, le solicita directamente a los estados y a los gobiernos locales que provean ciertos servicios de cierta manera. Ejemplos de esto son las restricciones a las licencias de conducir o al registro de votantes. Por otro lado, el Congreso puede imponer condiciones a los subsidios, lo que a menudo es percibido por los gobiernos locales y estatales como un mandato; se trata de variaciones de la política de *stick and carrot* antes mencionada. El programa «Ningún niño sin educación» condiciona la entrega de subsidios federales a la educación a que los estados establezcan estándares medibles sobre los avances para alcanzar dicha meta.

#### FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

La mayoría de las infraestructuras públicas es responsabilidad de los gobiernos municipales. En Canadá, por ejemplo, en 2002 los activos fijos de los gobiernos locales representaban el 48% del total en los tres niveles de gobierno, en comparación con el 34% de las provincias y el 18% del gobierno federal.<sup>56</sup> La infraestructura pública local incluye mayoritariamente calles y carreteras, seguido de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. La mayor parte de esta infraestructura fue construida entre 1950 y 1970, por lo que una gran parte requiere ser reemplazada.

Varios estudios canadienses han intentado medir la magnitud de la «brecha en infraestructura» o «del déficit de infraestructuras» y han hecho estimaciones que van de 60 dólares canadienses a 125 mil millones de dólares canadienses.<sup>57</sup> Asimismo, el déficit tiende a profundizarse pasando de 12 mil millones de dólares canadienses en 1985 a 60 mil millones, en 2003, y a 123 mil millones de dólares canadienses, en 2007. A pesar de las diferencias en las estimaciones de este déficit, existe un consenso sobre la existencia de un déficit de grandes dimensiones y en crecimiento.

En EE UU la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles estimó que se necesitarían invertir 2,2 billones de dólares estadounidenses durante los próximos cinco años para poner la infraestructura nacional en buenas condiciones.<sup>58</sup> Debido a que el gasto actual representa alrededor de la mitad del gasto necesario, se estima que se requerirían 1,1 billones de dólares adicionales durante los próximos cinco años. A nivel federal, la brecha de inversión también es importante: los ingresos promedio a largo plazo del Fondo Fiducia-

---

<sup>54</sup> Sin embargo, la legislación no requiere que las condiciones de los subsidios se traduzcan en mandatos por lo que se podría argumentar que los niveles inferiores de gobierno podrían decidir no aceptar dichos fondos.

<sup>55</sup> Ver Gallo, Theresa. «History and Evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act», *National Tax Journal* 57, 2004, 559-570.

<sup>56</sup> Harchaoui, Tarek, M., Faouzi Tarkhani, y Paul Warren, «Public Infrastructure in Canada, 1961-2002», *Canadian Public Policy*, 30 (3), 2004: 303-318.

<sup>57</sup> Ver por ejemplo, Mirza, Saeed, «Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure», *A report prepared for the Federation of Canadian Municipalities*, Noviembre 2007.

<sup>58</sup> American Society of Civil Engineers, *2009 Report Card for America's Infrastructure*, 25 de marzo de 2009 ([www.asce.org/reportcard](http://www.asce.org/reportcard)).

rio de Carreteras se estiman en 32 mil millones de dólares estadounidenses, comparados con las inversiones necesarias de 100 mil millones anuales.

Algunos autores han argumentado que la infraestructura se encuentra en estado de abandono debido a que la financiación municipal para infraestructuras también lo está.<sup>59</sup> Se avanzan algunas de las siguientes razones: los políticos prefieren apoyar proyectos a corto plazo para ser reelegidos en lugar de apoyar proyectos de inversión a largo plazo. Además, la práctica contable en vigor no considera los costes de reemplazo de activos fijos depreciados, lo que da lugar a un *shock* fiscal cuando llega el momento de reemplazarlos. Por último, la existencia de tarifas a los usuarios e impuestos locales inadecuados fomenta el sobre-consumo de los servicios locales y, por ende, una demanda creciente de infraestructura.<sup>60</sup>

Las ciudades norteamericanas cuentan con una serie de herramientas para financiar las inversiones en infraestructura municipal: impuestos sobre la propiedad (incluyendo tasaciones especiales), pago de los usuarios, impuestos por recalificación de terrenos y otros impuestos, subsidios federales o estatales/provinciales, créditos, ventajas fiscales sobre mejoras urbanísticas,<sup>61</sup> y cooperación público-privada.<sup>62</sup>

Los gobiernos de ambos países están buscando la forma de mejorar la financiación de infraestructuras. Por ejemplo, en EE UU, la comisión Nacional para la Financiación de la Infraestructura de Transporte de Superficie está pidiendo al gobierno federal abandonar su actual estrategia de financiación basada en la reducción de los impuestos federales sobre hidrocarburos. La propuesta es que se adopte un nuevo sistema basado en el pago por parte de los usuarios, consistente en cobrar por cada milla recorrida (conocido como sistema de tarifas a las millas recorridas por vehículo).<sup>63</sup> La comisión propone que, para obtener recursos propios, los estados y los gobiernos locales concatenen sus propios sistemas de cobro por millas recorridas con el sistema de cobro federal.

Las municipalidades canadienses usan principalmente el impuesto sobre la propiedad, el pago directo por los usuarios y las transferencias federales y provinciales para cubrir sus gastos de infraestructura. Por ejemplo, desde 2005, el gobierno federal ha destinado una porción de los impuestos federales per cápita sobre el gas (actualmente de 2 mil millones de dólares canadienses anuales), a proyectos de infraestructura municipal ambientalmente sostenible (incluyendo carreteras). Las administraciones canadienses empiezan a pensar en un esquema de financiación por similar al que se aplica en muchos

---

<sup>59</sup> Kitchen, Harry, M., *A State of Disrepair: How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada* (Toronto: C.D. Howe Institute, 2006).

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Cuarenta y siete estados y el distrito de Columbia tienen leyes que permiten la financiación vía las *Taxes increment financing* (o TIF, por sus siglas en inglés, ver arriba nota 7, ndt). En Canadá, una forma de TIFs se usa en la provincia de Alberta. Los TIFs se están considerando para dos proyectos importantes en la ciudad de Toronto. Existe mucha bibliografía sobre TIF en los EE UU. Ver, por ejemplo, Wassmer, Robert, «Can Local Incentives Alter a Metro City's Economic Development?» *Urban Studies*, 1994: 1251-1278 y Anderson, John, «Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Growth», *National Tax Journal*, 1990, 155-164.

<sup>62</sup> Slack, Enid, «Municipal Financing of Capital Infrastructure in North America», *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, vol. 2, núm. 1, 2005.

<sup>63</sup> National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission, 2009.



estados de EE UU a través de ventajas fiscales sobre mejoras urbanísticas (TIF). Pero quizás la principal fuente de financiación para las infraestructuras, ampliamente ignorada en Canadá, es la fijación de precios justos por el uso de los servicios locales, peajes en carreteras, cobros por utilización de agua, etc. De cobrarse precios adecuados se lograría un uso más eficiente de la infraestructura y se facilitarían inversiones más eficientes, reduciendo la necesidad de buscar recursos adicionales.

#### POLÍTICA DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El cobro a los usuarios es usualmente el mecanismo predilecto para financiar los servicios de los gobiernos locales, cuando esto es posible. Sin embargo, el precio de los servicios solo puede fijarse cuando los que no pagan quedan excluidos del uso de dicho servicio y cuando el coste por cada nuevo usuario es marginal. Esto indica que el pago por usuario se aplica mejor sobre aquellos servicios públicos locales cuyo funcionamiento se asemeja a los servicios y bienes que ofrece el sector privado. Los gobiernos locales de EE UU generan el 25,7% de sus ingresos propios por tasas y tarifas sobre los usuarios, pero la cifra sube al 35% si se incluyen los servicios públicos.<sup>64</sup> Los gobiernos locales canadienses recaudan un porcentaje similar del 25,6% en concepto de pago de usuarios.

Agua, alcantarillado, electricidad, gestión de residuos sólidos, educación superior y transporte urbano en masa son los servicios que pueden ser financiados, en gran parte o totalmente, por las cuotas que pagan los usuarios. En EE UU los servicios de sanidad suelen financiarse con una combinación de cuotas al usuario y pagos de las aseguradoras. Las cuotas de usuario también son importantes para financiar parques y algunos aspectos de los jardines de infancia y de las escuelas primarias (libros y alimentos). Los gobiernos locales de EE UU recaudan la mayoría de las cuotas de usuario por servicios de electricidad, hospitales, agua, saneamiento y educación.

Financiar la provisión de servicios con las cuotas de usuario ofrece una serie de beneficios económicos y financieros para los gobiernos locales. En primer lugar, si se fijan tarifas adecuadas los servicios pueden autofinanciarse (al menos parcialmente), y se evita la necesidad de aplicar impuestos adicionales. En segundo lugar, cuando se fijan las tarifas de usuario al coste marginal de producir y distribuir los servicios, se fortalece la eficiencia económica. Las tarifas le permiten al gobierno local establecer la cantidad apropiada de servicios que debe proveer (la cantidad que la gente quiere comprar al coste del servicio) y garantizar que aquellos que más valoran el servicio lo obtengan. En tercer lugar, solo quienes se benefician de él pagan por el servicio; los que no consumen no pagan. Las tarifas justas para ciertos servicios básicos (como agua y electricidad) son un excelente ejemplo de estas tres ventajas.

#### CONCLUSIONES

En este apartado se presentan cinco recomendaciones para fortalecer el funcionamiento del sector público local:

- Ampliar la gama de impuestos accesibles a las ciudades canadienses.
- Reducir la sobrecarga fiscal para los negocios.

---

<sup>64</sup> Ver [http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl\\_1.html](http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl_1.html).

- Desacelerar o eliminar la erosión de las bases impositivas.
- Fortalecer el precio de los servicios.
- Diseñar un rol adecuado para el gobierno federal y para los gobiernos provinciales/ estatales.

#### AMPLIAR LA GAMA DE IMPUESTOS DE LAS CIUDADES CANADIENSES

Si se ampliaran los ingresos provenientes de una mayor gama de impuestos, las ciudades canadienses tendrían más capacidad para responder a las condiciones locales, como cambios en la economía, evolución demográfica y requerimientos de gasto. Algunos impuestos son más efectivos que el impuesto sobre la propiedad para asegurar el pago por el uso de ciertos servicios para quienes se desplazan cotidianamente de una jurisdicción a otra para trabajar. Los impuestos que crecen con la actividad económica podrían favorecer la inversión en las ciudades para estimular el crecimiento (por ejemplo, en infraestructuras). Actualmente, son los gobiernos federal y provinciales los que se benefician de las inversiones municipales en infraestructuras, debido a que son ellos los que perciben los impuestos sobre la renta y las ventas. Finalmente, un impuesto único, como es el caso del impuesto sobre la propiedad, puede provocar distorsiones locales (desincentivar, por ejemplo, la inversión en vivienda), tendencia que puede limitarse con otros impuestos.

En principio, un impuesto local sobre la renta cobrado conjuntamente con el impuesto federal o provincial, si el tipo impositivo es definido localmente, fortalecería la autonomía local, la rendición de cuentas y la elasticidad de los ingresos locales. Sin embargo, surgen ciertos problemas obvios a la hora de adoptar este tipo de impuestos localmente. El ingreso de las empresas es particularmente difícil de gravar debido, por un lado, a su movilidad entre jurisdicciones y, por otro, a que las propiedades empresariales ya están gravadas en exceso por el impuesto sobre la propiedad. Algunas soluciones son posibles como gravar los salarios (como ya se aplica en algunas ciudades de EE UU), pero esto trae otros problemas. Imponer localmente un gravamen adicional al impuesto provincial sobre la renta, en aquellas provincias en donde existe un impuesto sobre las ventas, sería técnicamente factible, pero sin duda una mala idea en términos económicos. Dichos gravámenes implicarían una nueva sobrecarga fiscal sobre los insumos de las empresas. En las provincias en donde se cobra el impuesto al valor añadido (el cual no grava los insumos), los impuestos adicionales del gobierno local podrían también ser técnicamente factibles.

Los impuestos selectivos a las ventas, utilizados por algunas municipalidades de Canadá, podrían ampliarse a todas las municipalidades. Por ejemplo, los impuestos sobre el hospedaje en hoteles y moteles (ampliamente utilizados por los gobiernos locales de EE UU) podrían ser gravámenes adicionales al impuesto provincial que estos ya pagan. La justificación para aplicar este impuesto sobre nivel local es que las ciudades proveen servicios a los turistas o visitantes (protección de policía, bomberos, tránsito, etc.). Un impuesto municipal al combustible, concatenado al impuesto provincial y dedicado al mantenimiento de calles y al tránsito, podría ser percibido como un impuesto provechoso. Además, esto podría ayudar a prevenir el crecimiento urbano al desincentivar el uso de las carreteras (aunque implique disminuir los ingresos fiscales para inversiones).



#### REDUCIR LA FISCALIDAD EXCESIVA SOBRE LAS EMPRESAS

No hay justificación económica para aplicar impuestos elevados a las empresas, ya sea a través del impuesto sobre la propiedad o sobre las ventas. Los gobiernos locales deberían reducir los impuestos sobre las propiedades no residenciales y aumentar las contribuciones por concepto de servicios locales. Por supuesto, una reducción del impuesto sobre las propiedades no residenciales traería como consecuencia un aumento de impuestos sobre los contribuyentes de propiedades residenciales. Para minimizar este aumento, se sugiere que el cambio se haga paulatinamente, como lo están haciendo en la actualidad ciudades como Vancouver y Toronto.

Aunque algunos estados de EE UU han eximido del impuesto sobre las ventas ciertos insumos empresariales y algunas provincias en Canadá han armonizado su impuesto sobre las ventas con el impuesto federal sobre bienes y servicios (GST, equivalente al IVA), muchos estados (y algunas provincias) todavía tienen que eliminar el impuesto sobre las ventas intermedias. Sin embargo, se podría defender la idea de gravar las transacciones de intermediarios cuando los bienes de consumo no forma parten de la base imponible. Muchos servicios están exentos del impuesto sobre las ventas en EE UU. En estos casos, gravar las transacciones intermediarias podría ser una forma de elevar la eficiencia.

#### REDUCIR O SUPRIMIR LA EROSIÓN DE LAS BASES FISCALES

La erosión de la base impositiva de los impuestos sobre la propiedad y sobre las ventas tiene diferentes causas, incluyendo decisiones políticas (ya sea a nivel estatal o local) y la estructura de la economía que, independientemente de su crecimiento, tiende a reducir las bases imponibles. El resultado es una disminución de ingresos con relación a la actividad económica o el alza de impuestos para mantener dichos ingresos. Tipos altos y bases impositivas estrechas distorsionan la fiscalidad local. La disminución de recursos podría resultar en una degradación de los servicios públicos locales.

La mejor estrategia es conservar la mayor amplitud posible de las bases imponibles. Los gobiernos estatales y nacionales desempeñan un papel fundamental en el mantenimiento de dichas bases. La voluntad política es el factor más importante para conservar las bases de ingresos. En muchos casos (aunque no todos) los niveles superiores de gobierno toman decisiones que restringen las bases imponibles locales, debido a que obtienen beneficios políticos inmediatos y casi no sufren ninguna consecuencia sobre sus ingresos propios. Asimismo, se requiere que se tomen decisiones políticas para ampliar las bases para responder a las evoluciones de la economía. Por ejemplo, hace falta una ley federal en EE UU para permitir que los gobiernos locales recauden efectivamente el impuesto que gravan las ventas sobre las transacciones a distancia. Hasta ahora, el gobierno federal no ha actuado en consecuencia, a pesar de las solicitudes de muchos estados y de sus grupos de presión.

#### MEJORAR LAS TARIFAS APLICADAS A LOS SERVICIOS

Se debe fijar el precio de los servicios lo suficientemente alto para financiar su producción, garantizar el acceso a quienes más los valoran y contribuir a definir la cantidad de servicios que es necesario producir. Los gobiernos locales norteamericanos aplican tarifas sobre muchos servicios. Pero deberían seguir buscando la forma de sustituir con el pago

directo de los usuarios la financiación por la vía de impuestos. Además, los precios deben establecerse al coste marginal para lograr el máximo beneficio.

Asimismo, las ciudades deben utilizar nuevas metodologías innovadoras para aplicar las tarifas. Por ejemplo, en algunos lugares del mundo se cobra una tarifa de acceso a la ciudad durante las horas punta. Existen tecnologías que permiten cobrar a los vehículos que entran en las ciudades a ciertas horas. Estos cobros permitirían financiar servicios de sustitución, tales como el transporte urbano, y limitar el uso del automóvil en las horas de mayor congestión a quienes más lo necesitan.

#### PAPEL MÁS ADECUADO PARA EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS GOBIERNOS PROVINCIALES / ESTATALES

Para hacer frente a sus responsabilidades de gasto, las ciudades requieren disponer de la autonomía necesaria y de suficientes fuentes de ingresos. Solo así podrán ser responsables de sus propias acciones. Para lograrlo, las ciudades (al menos en Canadá) requieren probablemente de más poderes que los que tienen actualmente. En relación a la fiscalidad local, la responsabilidad del gobierno federal viene detrás de las provincias y de los estados. Solo estos pueden modificar las responsabilidades de gasto y las fuentes de recursos de los gobiernos locales.

Los gobiernos federal y provinciales/estatales también tienen un importante papel que jugar debido a que influyen en las áreas de política pública que tienen impacto directo en las ciudades. En Canadá, por ejemplo, el gobierno federal es responsable de recibir a los inmigrantes, de las poblaciones aborígenes en zona urbana y del pago de los impuestos sobre las propiedades gubernamentales. Si los gobiernos federal y provinciales/estatales aseguraran adecuadamente la financiación de sus propias responsabilidades, los gobiernos locales serían relevados de tareas que no les corresponden y sus ingresos locales se podrían canalizar hacia sus verdaderas funciones.

Independientemente de las fuentes de ingresos con las que cuentan los gobiernos locales, las transferencias federales y provinciales/estatales seguirán siendo una fuente importante de recursos para los gobiernos locales de Canadá y EE UU. En 2009, el Gobierno de este último país implementó un programa anticíclico (ley de 2009 para la Recuperación y la Reinversión en EE UU, ARRA, ver recuadro 3.1) que pretende distribuir 787 mil millones de dólares durante diez años; el 71% debe ser implementado durante los primeros dos años. Los gobiernos locales no suelen ser destinatarios directos de los fondos ARRA, pero se benefician de manera indirecta de muchas formas. Por ejemplo, el 14,7% de los fondos ARRA financian infraestructuras, mucha de las cuales pueden administrarse a través de los gobiernos locales. Además, el 26,7% de los fondos ARRA, son transferencias a los gobiernos estatales, lo que ha permitido que estos últimos limiten la reducción de transferencias a los gobiernos locales. De manera similar, como parte del Plan de Acción Económica de Canadá de 28 mil millones de dólares canadienses, el presupuesto federal de 2009 estableció un fondo para inversiones en infraestructuras por 4 mil millones de dólares. El

---

<sup>65</sup> Sin embargo, la Federación Canadiense de Municipalidades ha expresado su preocupación sobre la posibilidad de que los gobiernos federal y provinciales recorten la financiación a los municipios e impongan mandatos nuevos sin los recursos correspondientes, como parte de su programa de reducción del déficit a consecuencia de la crisis económica.

### **Recuadro 3.1. La Ley para la Recuperación y la Reinversión en EE UU (ARRA) y sus perspectivas**

La Ley para la Recuperación y la Reinversión en EE UU (*American Recovery and Reinvestment Act* o ARRA, por sus siglas en inglés) fue aprobada en febrero de 2009 por un total de 787 mil millones de dólares.

Aunque el grueso de los recursos ARRA no estaban específicamente destinados para incrementar los presupuestos locales, 144 mil millones de dólares estadounidenses se dedicaron a la estabilización fiscal de los estados con el fin de impedir recortes a los programas de sanidad y educación y evitar que hubiera aumentos de los impuestos locales y estatales. Estos fondos ayudaron indirectamente a los gobiernos locales ya que mitigaron los recortes potenciales a la ayuda estatal y a los fondos para programas locales que se esperaban como consecuencia de la recesión. En algunos casos, los fondos ARRA para programas específicos, como infraestructura, instalación de banda ancha e iniciativas de energías verdes, también se asignaron a través de subsidios y fórmulas para gobiernos locales. Al día de hoy, la página web *recovery.gov* creada por la Casa Blanca para dar seguimiento a la utilización de los fondos ARRA, reporta que 682 mil empleos han sido conservados o creados a nivel nacional.

Aunque los fondos ARRA tuvieron impactos beneficiosos en los gobiernos locales, otras porciones significativas de fondos ARRA se destinaron a cubrir derechos, recortes de impuestos y asistencia a las personas. Además, la obligación para ejecutar rápidamente los fondos de ARRA implica que la financiación se desplomará en 2011, después de alcanzar su punto máximo a mediados del 2010. El agotamiento de los fondos ARRA coincidirán con el momento de mayores dificultades financieras y recortes de presupuesto a las que se enfrentarán las ciudades estadounidenses, por ser esta su peor crisis económica de los últimos cincuenta años. Se espera que la recaudación fiscal, cuya evolución ha ido más lenta que la economía debido a los plazos de pago y a los calendarios de revaloración de los impuestos, siga disminuyendo aun cuando la tasa de empleo empiece a aumentar. Los impuestos locales se verán afectados de manera particular debido a la reevaluación de la propiedad derivada de la ejecución de hipotecas y la disminución del precio de las viviendas.

En su informe anual sobre empleo y economía en las ciudades de EE UU (*State of the American City Survey on Jobs and the Economy*), la Liga Nacional de Ciudades (NLC, por sus siglas en inglés) informó que 3 de cada 4 empleados de los gobiernos locales considera que las condiciones económicas y fiscales de su ciudad se deterioraron el año pasado. Asimismo, 7 de cada 10 funcionarios de ciudades indica que está respondiendo a la crisis actual con recortes de personal, despidos, congelación de contrataciones y licencias. Muchos incluso podrían recortar el gasto en seguridad pública y prestaciones en sanidad. En total, la NLC estima que los gobiernos de las ciudades enfrentaran déficits de entre 56 y 83 mil millones de dólares durante el periodo 2010-2012, dependiendo del nivel de recortes de la ayuda estatal.

En la actualidad, la NLC promueve que se adopten leyes que otorgarían fondos adicionales para estimular a los gobiernos estatales y locales, incluyendo más estabilización fiscal para los estados a través de inversiones en sanidad y educación, así como la Ley por el Empleo Local en EE UU (*Local Jobs for America Act*, o LJAA por sus siglas en inglés). La LJAA proveería fondos a los estados, gobiernos locales y organizaciones comunitarias para

proteger y crear empleos a través de la preservación, creación o expansión de los servicios que requieren las comunidades locales. En ausencia de un estímulo adicional para los gobiernos locales y estatales, la NLC prevé que las autoridades citadas se verán obligadas a despedir más empleados, recortar servicios esenciales y cancelar proyectos.

Fuentes: Liga Nacional de Ciudades

objetivo del fondo es financiar la rehabilitación y construcción de proyectos de infraestructura provincial, territorial, municipal y comunitaria durante un periodo de dos años.<sup>65</sup>

Las transferencias son necesarias en aquellas municipalidades que no cuentan con capacidad para proveer servicios locales adecuados con sus propias fuentes de recursos. Las transferencias también se necesitan cuando se presentan externalidades, porque los municipios generalmente no toman en cuenta que personas fuera de sus jurisdicciones se benefician también de sus servicios. Sin embargo, las transferencias también pueden distorsionar la toma de decisiones locales y crear ineficiencias en la provisión de servicios. Las transferencias deben diseñarse para que no interfieran con aquellos municipios que cobran adecuadamente por los servicios que prestan a los usuarios.



Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ  
*Universidad Estatal de Georgia (Estados Unidos)\**

La gobernanza local y el municipio tienen una larga historia y tradición en América Latina que remonta a la época colonial.<sup>1</sup> Pero apenas desde la década de 1980 –y para muchos países, solo en la última década– los esfuerzos por una genuina descentralización han permitido fortalecer el papel de los gobiernos locales. Sin embargo, a pesar de avances significativos, muchos desafíos siguen pendientes para que los municipios desempeñen un papel más dinámico en la prestación de servicios públicos, en el desarrollo local y contribuyan a mejorar la vida cotidiana de los ciudadanos de América Latina.<sup>2</sup>

Durante las dos últimas décadas la descentralización fiscal en la región también se ha incrementado. El porcentaje de gastos ejecutados por gobiernos subnacionales sobre el gasto público estatal se elevó de un promedio del 13% en 1985, a un 19% en 2005, o del 5,5% del PIB, en el 2000 al 6,6% en 2007. Sin embargo, existen variaciones considerables entre los países de la región.<sup>3</sup> También se realizaron avances en la descentralización fiscal en términos de autonomía de los gobiernos locales para tomar decisiones sobre sus gastos e ingresos fiscales. Pero, como se estudiará en este capítulo, estos avances no son tan fáciles de medir. En general, el desarrollo de la descentralización puede notarse en la delegación de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, incluyendo en los ámbitos del medio ambiente y de la lucha contra la pobreza, y también en el aumento de los gastos descentralizados en educación, sanidad, etc. Pero se observa menos progreso en términos de descentralización de las fuentes de ingresos autónomos.

Recientemente, se observaron varias innovaciones en la región que atrajeron el interés de todas partes del mundo como, por ejemplo, el sistema de medición de desempeño

---

\* El autor agradece a Gustavo Canavire-Bacarreza y Gabriel Leonardo por su asistencia y a Harold Vasquez-Ruiz y Mark Curtis por su investigación adicional. También quisiera darles las gracias a Andrew Nickson, Paul Smoke, Eduardo Stranz, al equipo técnico de FLACMA, y a muchas otras personas por los comentarios que hicieron sobre las versiones anteriores del capítulo en ocasión del taller regional de CGLU en San Salvador, en febrero de 2010.

<sup>1</sup> Véase el Informe GOLD I de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

<sup>2</sup> La eficacia de los esfuerzos de descentralización es muy diferente en los países de la región latinoamericana. Durante la última década, la descentralización se realizó a un ritmo rápido en países como Colombia y Perú. Pero sigue estancada después de varias décadas de reformas legales en países como la República Dominicana y Haití. Además de Brasil y de los países hispanohablantes, este capítulo también estudia Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. Todos los países a los que se refieren en este capítulo se consideran como formando parte de la región de América Latina.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Daughters y Harper (2007).



local en Brasil y en Colombia, las transferencias por cliente en sanidad y educación en Chile, o la lucha contra la pobreza con transferencias directas a las familias administradas por los municipios de Brasil. Un gran número de países están empezando o considerando reformas significativas que van a profundizar y reforzar la autonomía municipal. Por ejemplo, Bolivia ha reformado recientemente su Constitución para mejorar la representación de los grupos étnicos en el nivel subnacional; Uruguay ha introducido un tercer nivel de gobierno con la creación de 89 municipios; Costa Rica ha aprobado hace muy poco la Ley General de Transferencia de Competencias y Recursos a los Municipios que facilita el 10% de los recursos del presupuesto nacional a los gobiernos locales, permitiendo así a estos asumir nuevas responsabilidades y mejorar la calidad de sus servicios e infraestructura; en El Salvador, la asociación de municipios (COMURES) mantiene un diálogo activo con las autoridades centrales para aumentar la financiación y la estabilidad general del sistema de transferencia (FODES), que representa entre el 70-80% de los presupuestos locales, y se esperaba que alcanzara el 9% del presupuesto nacional en 2009, pero debido a la crisis, solo alcanzó el 7,5% del presupuesto nacional.

Por otro lado, también hay países en la región que conocen una tendencia opuesta y que tienden al contrario, a dirigirse hacia una forma de recentralización. Por ejemplo, en Argentina se pueden destacar elementos de recentralización desde que la Ley de Emergencia Económica de 2002 y la Ley Presupuestaria de 2006 dieron a las autoridades centrales mayor poder para asignar los fondos federales o interrumpir unilateralmente su desembolso. En la República Dominicana también existen elementos de recentralización encabezados por la Ley Municipal de 2007, que establece porcentajes máximos dentro de los presupuestos locales para diferentes tipos de gastos de personal, infraestructura pública, etc.; se teme que la nueva Constitución del país redefina la cantidad asignada de las transferencias del 10% del presupuesto estatal establecido en 2003 (nunca implementado). De la misma manera, la reciente legislación de Perú revocó la prerrogativa de los municipios de establecer permisos de construcción y definir el uso del suelo y se redujeron considerablemente para el periodo 2009-2011 las transferencias asignadas a los municipios (una disminución del 22% en los últimos cinco años). En Colombia, el gobierno central decidió recientemente asignar directamente los recursos de agua y saneamiento que, hasta entonces, eran asignados a los gobiernos municipales (a través de un fondo fiduciario administrado por el gobierno central). Finalmente, en Venezuela, las autoridades municipales vienen denunciando regularmente la restricción de sus responsabilidades y recursos, así como la intervención del gobierno nacional en los asuntos locales.

El informe presenta el estado actual de las finanzas públicas locales en la región de América Latina e identifica y analiza algunos de los principales retos para la mejora de la eficiencia, la equidad y la efectividad en la prestación de los servicios públicos, y concluye ofreciendo un conjunto de recomendaciones.<sup>4</sup>

## **ESTRUCTURA Y SITUACIÓN DE LAS FINANZAS LOCALES EN LA REGIÓN**

Los países de la región son muy diferentes en diferentes ámbitos –organización federal o unitaria, tamaño, historia, etc. La diversidad se encuentra primero en los cuatro países

---

<sup>4</sup> Este informe se enfoca en la descentralización fiscal. Las cuestiones de descentralización política y administrativa no forman parte del estudio.

federales de la región: Argentina, Brasil, México y Venezuela. Entre los países de la región con un sistema unitario de gobierno se pueden identificar grupos de países con instituciones y retos similares, incluidos los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), los países de América Central, los estados insulares con tradiciones no ibéricas,<sup>5</sup> y los que podríamos llamar las excepciones del Cono Sur (Paraguay, Uruguay y Chile en particular) debido a su enfoque de la descentralización. La diversidad se observa también en el tamaño de la población (de los 196 millones de habitantes de Brasil al millón de Trinidad y Tobago), en el PIB real per cápita (de 9.357 dólares en Argentina en 2007 en dólares estadounidenses constantes de 2000, a 884\$ en Nicaragua y 411 en Haití), y en otras dimensiones.

Sin embargo, también hay muchas características comunes en la forma en la que los municipios están estructurados, lo que nos permitirá tratar a todos los gobiernos municipales en la región desde una perspectiva común. En general, en los países con más de un nivel de gobierno subnacional, la relación entre el gobierno central y los municipios es directa, en oposición a una relación jerárquica en la que el gobierno central trata exclusivamente con los gobiernos regionales y estos, exclusivamente con los gobiernos municipales.<sup>6</sup> En la mayoría de los casos, la condición jurídica de los municipios se define con claridad en la Constitución o en leyes específicas, tales como los códigos municipales. La excepción más importante a esta regla es la de Argentina, donde la Constitución le da al gobierno de nivel intermedio –las provincias– discrecionalidad para estructurar el régimen fiscal de los municipios.<sup>7</sup> En menor medida, la historia se repite en México.<sup>8</sup> La mayor diferencia que explica esta diversidad en las relaciones entre niveles central y local es la diferencia entre las naciones «federales» y «unitarias». Pero incluso en estos casos –a pesar de la variedad de situaciones en los municipios que existen en Argentina y, en menor medida, en México–, las cuestiones que actualmente afectan a los gobiernos municipales en estos dos países no son esencialmente diferentes de las del resto de los municipios de la región. Por esta razón, en este informe vamos a utilizar un marco común de análisis para todos los países, identificando experiencias particulares de ciertos países como lecciones de lo que hay que evitar o de lo que puede ser replicado.

#### DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO

Como regla general, la estructura de gobierno en América Latina está organizada en tres niveles de gobierno (cuadro 4.1), con las excepciones de Bolivia, con cuatro niveles,<sup>9</sup> así como Jamaica y Trinidad y Tobago, que solo tienen dos niveles. El enfoque de este trabajo será casi exclusivamente en los niveles primarios de gobierno, los municipios. A los niveles intermedios (provincias, regiones, departamentos) solo nos referiremos en relación a cuestiones relacionadas con los municipios.

<sup>5</sup> Estos países no suelen ser clasificados como América «Latina».

<sup>6</sup> Desde un punto de vista técnico, las relaciones verticales entre los diferentes niveles de gobierno se «bifurcan» (del nivel central al local y del central al regional, por separado) en oposición a las relaciones jerárquicas (del nivel central al regional y de este último al local).

<sup>7</sup> En cambio, la Constitución brasileña, por ejemplo, define su sistema político como la unión del gobierno central, de los estados y de los municipios, dando a los gobiernos locales una posición autónoma con respecto a los gobiernos de nivel intermedio.

<sup>8</sup> Los estados brasileños también tienen un papel limitado en la gestión de los municipios.

<sup>9</sup> En el caso de Bolivia, el nivel provincial puede no ser interpretado como un nivel autónomo adicional.

Cuadro 4.1. Descentralización en América Latina: Organización política y territorial (2007)

País	Niveles de Gob. (#)	Nombre de los niveles de gobierno	Niveles intermedios (nivel 2)	Nivel local (nivel 3)	Promedio de población en el nivel 2	Promedio de población en el nivel 3	Población en las principales ciudades (% del total de pobl. urbana)	Población en las aglomeraciones de > 1 millón (% del total de pobl. urbana)	PIB per capita (US\$ corrientes)
Argentina	3	federal, provincial, municipios/departamentos	24	2.218	1.654.436	18.804	35	39	6.645
Bolivia*	4	nacional, departamentos, municipios/cantón	9	327	1.058.277	29.126	26	32	1.378
Brasil	3	federal, estados, municipios	27	5.564	7.041.481	34.169	12	39	7.013
Chile	3	nacional, región, municipios	(15)	345	1.109.075	48.220	39	34	9.851
Colombia	3	nacional, departamentos, municipios	32	1.102	1.386.232	40.253	23	35	4.684
Costa Rica	3	nacional, cantón	(7)	81	636.968	55.046	46	29	5.891
Ecuador	3	nacional, provincias, cantones	22	221	606.446	60.370	29	32	3.432
El Salvador	3	nacional, departamentos, municipios	(14)	262	436.197	23.308	39	23	3.336
Guatemala	3	nacional, departamentos, municipios	(22)	333	606.989	40.101	16	8	2.548
Haití	3	nacional, departamentos, municipios	10	140	97.008	6.929	45	21	640
Honduras	3	nacional, departamentos, municipios	(18)	298	398.563	24.074	..	..	1.671
Jamaica	2	nacional, parroquias		14		191.128	..	..	4.802
México	3	federal, estados, municipios	32	2.454	3.290.016	42.902	23	34	9.715
Nicaragua	3	nacional, departamentos, municipios (+ 2 regiones especiales)	(17)	153	35.003	3.889	..	..	1.023
Panamá	3	nacional, provincias/comarcas, distritos	14	75	238.810	44.577	53	38	5.828
Paraguay	3	nacional, departamentos, cantón	17	231	360.390	26.989	51	30	1.995
Perú***	3	nacional, región/provincias especiales, provincias/distritos	26	1.834	1.096.480	15.544	39	28	3.771
República Dominicana**	3	nacional, provincias, municipios	(32)	155	306.677	63.314	32	22	4.210
Trinidad y Tobago	2	nacional, region/borough/city		16		83.013	..	..	16.351
Uruguay****	2	nacional, departamento (municipios)	19	89	174.942	37.347	49	45	7.297
Venezuela	3	federal, estados, municipios	24	335	1.145.125	82.038	12	32	8.299

Nota: # calculado usando el número de jurisdicciones por nivel. Se menciona entre paréntesis cuando las autoridades no son electas sino designadas.  
\* En Bolivia hay: departamentos, provincias (cuyas autoridades no son electas: 112), municipalidades y «territorios indígenas originarios campesinos» (según la nueva Constitución).

\*\* República Dominicana: las recientes reformas constitucionales reconocen 229 distritos municipales como gobiernos locales.

\*\*\* En Perú hay dos tipos de municipalidades: provinciales y distritos.

\*\*\*\* En Uruguay, la reforma constitucional creó los municipios en 2009.

Fuentes: datos recogidos por CGLU y el Banco Mundial.

En 2010 había más de 16.000 gobiernos municipales en América Latina. Su número varía según el país, obviamente con el tamaño de la población y el territorio, contando Brasil con 5.564 municipios y, en el otro extremo, Trinidad y Tobago con 16 municipios. Los gobiernos locales varían considerablemente en tamaño de un país a otro (cuadro 4.1). A pesar de que una parte significativa de la población de los países latinoamericanos vive en la ciudad más grande del país (por ejemplo, el 53% en Panamá, el 49% en Uruguay, el 40% en Perú y el 35% en Argentina), la mayoría de los municipios de la región siguen siendo relativamente pequeños en tamaño y de carácter rural. Por ejemplo, en Perú más de 200 municipios tienen una población inferior a 1.000 habitantes, y más del 50% de todos los municipios tienen menos de 5.000 habitantes. Así, la región se enfrenta a un doble reto: por un lado, grandes metrópolis con altos niveles de densidad de población, congestión y anillos de pobreza urbana y, por otro lado, municipios demasiado pequeños en las zonas rurales con baja densidad, escasa capacidad administrativa y falta de una escala adecuada para la prestación de muchos de los servicios públicos básicos.

En numerosos países de América Latina la estructura de los gobiernos locales está aún en construcción. Por ejemplo, en Bolivia, la nueva Constitución de 2009 declara como gobiernos autónomos a los niveles regional, municipal e indígena, con la característica de que las comunidades indígenas pueden caber en uno o más municipios o regiones. Las normas legales que regulan esta estructura no se han promulgado todavía. La multiplicación de nuevos gobiernos locales –en su mayoría a través de la fragmentación de los ya existentes– sigue siendo común en la región. Por ejemplo, en la República Dominicana, entre 1995 y 2006 el número de municipios pasó de 108 a 155.<sup>10</sup>

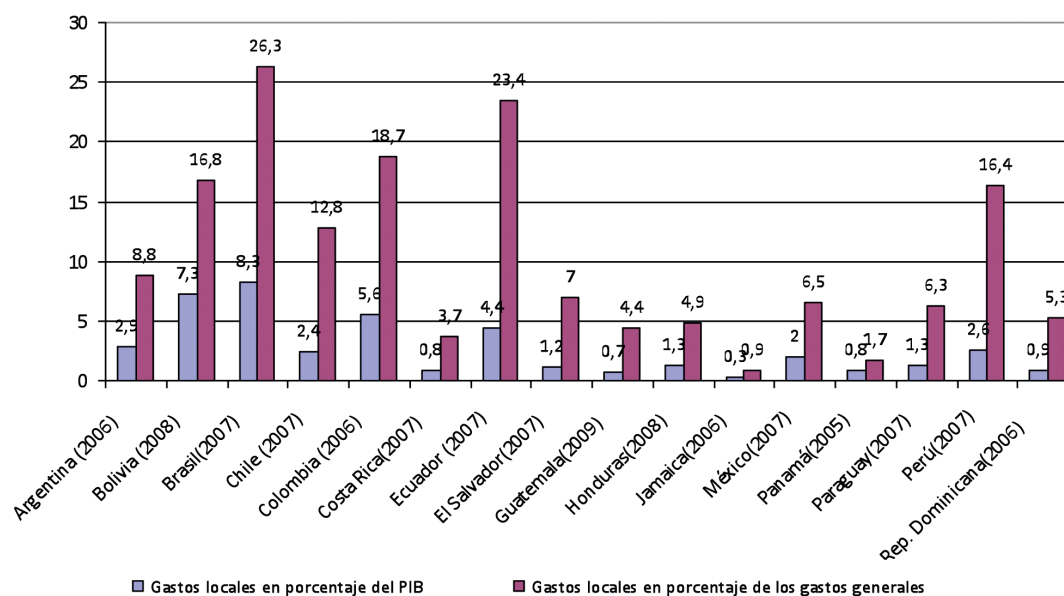
#### GASTO LOCAL Y ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

*Importancia del gasto municipal.* La participación del gobierno local en el gasto público total y en el PIB difiere significativamente según el país, pero es generalmente más baja que lo observado en otras regiones del mundo. Sin embargo, como se muestra en el gráfico 4.1, la presencia del sector público en el PIB, medida por el total de gastos de las administraciones públicas, es generalmente alta y se sitúa en niveles superiores a los de otros países del mundo con niveles similares de ingreso per cápita. Este contraste de los sectores locales relativamente pequeños dentro de sectores públicos relativamente amplios puede ser debido, en primer lugar, a las menores responsabilidades de gasto funcional que se asignan a los gobiernos locales en comparación con otras regiones del mundo, y, en segundo lugar, a niveles relativamente bajos de gastos y prestación de servicios asignados a los gobiernos locales, como veremos a continuación.

---

<sup>10</sup> Una ley reciente en este país impuso condiciones más estrictas para los nuevos municipios potenciales: tener 15.000 residentes y ser capaces de generar por lo menos un 10% de los ingresos que el municipio previo generaba.

Gráfico 4.1. Gastos locales en porcentaje del PIB y del gobierno general



Como se puede ver en el gráfico 4.1, hay grandes diferencias en el peso de los gobiernos locales sobre el total de gasto público y su importancia relativa en el PIB. Entre los países más descentralizados a nivel local en América Latina, medido por la participación municipal en el gasto público total, se encuentran: Brasil, Ecuador y Colombia con aproximadamente un 20%<sup>11</sup>, seguidos por Perú y Bolivia con un 16% y Chile con un 12,8%. Dos grandes federaciones, Argentina y México, están en el 8,8% y 6,5%, respectivamente. En el nivel más bajo se hallan países unitarios de América Central y del Caribe (un 7% en El Salvador a un 1,7% en Panamá y 0,9% en Jamaica, y, entre ambos extremos, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Costa Rica). Quizás una medida más significativa de la función de los gobiernos locales como proveedores de servicios públicos es la proporción de los gastos locales en el PIB (gráfico 4.1). Este mide qué porcentaje de los recursos nacionales se canaliza a través de los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, Brasil con el 8,3%, Bolivia con el 7,3%, Colombia con el 5,6%, y Ecuador con el 4,4%, están a la cabeza de la descentralización municipal en la región de América Latina, mientras que Argentina, Perú, Chile y México parecen ser igualmente descentralizados, con entre el 2 y 3% del PIB que se canaliza a través de los gobiernos locales. En la parte inferior, están los países más centralizados: Paraguay, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Guatemala y Jamaica, en torno al 1% del PIB.

*Asignación de competencias y gastos:* Varios aspectos caracterizan las asignaciones de gastos en los países de América Latina. En la mayoría de esos países, con la excepción de

<sup>11</sup> En Colombia, si se adicionara el gasto de los departamentos –nivel intermedio– al del nivel local, el gasto del nivel subnacional alcanza, en el 2008 el 29% del total del gasto del Estado y el 9,5% del PIB.



Argentina,<sup>12</sup> las leyes nacionales definen explícitamente las principales competencias de los municipios. En la mayoría de los países –como se muestra en el anexo 4.1– las asignaciones de gastos se definen en la Constitución, de lo contrario, las tareas se especifican en las leyes especiales, con más frecuencia en el código municipal.<sup>13</sup> A menudo, en estas asignaciones formales, los municipios están autorizados a prestar cualquier servicio que no esté específicamente asignado a cualquier otro nivel de gobierno.<sup>14</sup>

En segundo lugar, hay enormes variaciones en la asignación de responsabilidades a los municipios –como se muestra en el anexo 4.1– siendo imposible una descripción breve. La mayoría de los países establecen una serie de funciones obligatorias, a menudo exclusivamente encomendadas a los municipios, como servicios urbanos básicos tales como recolección de basura, mantenimiento de carreteras, parques, puestos de mercado y mataderos, así como algunas funciones administrativas, tales como registro civil, planificación y uso del suelo y permisos de vivienda. Además, la mayoría de los países prevén también funciones voluntarias, que a menudo son compartidas con otros niveles de gobierno y que pueden incluir algunos servicios sociales, como la educación básica y los servicios de atención primaria de salud, y servicios públicos tales como servicios de agua y alcantarillado. Pero, como puede verse en el anexo 4.1, en algunos países (Colombia, Guatemala, Jamaica), la educación básica y los servicios de atención primaria de salud también pueden ser asignados como competencias obligatorias y exclusivas de los gobiernos locales<sup>15</sup>.

En tercer lugar, el principio básico que los servicios sociales que cumplen una función redistributiva (seguridad social, subsidio de desempleo, asistencia social) deben ser una responsabilidad directa del nivel central se respeta en general en los países de América Latina. Sin embargo, en algunos países –por ejemplo, Bolivia y Chile– los gobiernos centrales asumen la financiación de dichos servicios, pero han delegado a los gobiernos locales la implementación y gestión de programas de bienestar social (por ejemplo, servicios de asistencia social a la familia) con el fin de aprovechar su proximidad y la información de que disponen gracias a su cercanía con la ciudadanía.<sup>16</sup> Los gobiernos municipales de numerosos países latinoamericanos desempeñan un papel importante en la inversión en infraestructuras a nivel subnacional, a menudo, como socios de los niveles superiores del

---

<sup>12</sup> En Argentina, cada provincia regula de manera diferente las responsabilidades de gastos de los municipios. En general, las provincias tienden a enumerar una serie de funciones generales acompañadas de una cláusula que puede utilizarse para extender las competencias locales. Es menos frecuente que las provincias enumeren explícitamente las funciones con las que los municipios deben cumplir o las funciones que les son exclusivamente asignadas.

<sup>13</sup> Existen excepciones a la regla. Por ejemplo, en el caso de Colombia, no hay una ley específica para asignar las responsabilidades de gastos a los diferentes niveles de gobierno, pero existen varias leyes (60 de 1993 y 715 de 2001) que especifican ciertas normas para la asignación de competencias.

<sup>14</sup> Una excepción a esta regla es Chile, donde los municipios están limitados a una lista cerrada de responsabilidades.

<sup>15</sup> En El Salvador la educación básica y la atención primaria de la salud se asignan a nivel local, pero la entrega real del servicio funciona a través de mecanismos locales especiales administrados conjuntamente por el Estado, las comunidades y el sector privado

<sup>16</sup> En general, estas experiencias parecen haber sido positivas (Bolivia, Brasil, México y Perú). En el caso de México, se criticaron algunos programas debido a la interferencia partidista de las autoridades centrales en el despliegue de la financiación.



gobierno, en términos similares a los observados en países europeos. Por ejemplo, en Brasil, los gobiernos locales han alcanzado recientemente el 45% de la inversión pública nacional.

Finalmente, en muchos países de América Latina las responsabilidades de gastos se hallan compartidas entre diferentes niveles de gobierno, lo que generalmente produce situaciones menos transparentes y claras que cuando se establecen competencias exclusivas.

#### ASIGNACIONES DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Prácticamente todos los países de América Latina asignan ciertos impuestos sobre los gobiernos locales, con la excepción de Jamaica y de Trinidad y Tobago. Como se muestra en el cuadro 4.2, el impuesto más comúnmente asignado es el impuesto sobre la propiedad, que recibe diferentes nombres y varía un poco en el ámbito de aplicación en todos los países.<sup>17</sup> Otros impuestos locales son sobre el registro de vehículos y permisos, bienes inmuebles y transferencias de tierras, las diferentes formas de impuestos sobre los negocios,<sup>18</sup> los impuestos sobre el juego y, en unos pocos países, alguna forma de impuestos sobre las ventas o el volumen de negocio.<sup>19</sup> Prácticamente todos los gobiernos locales pueden cobrar tasas y tarifas para determinados servicios públicos como permisos de construcción, recogida de basuras, servicios públicos, mataderos, mercados públicos y similares.

**Cuadro 4.2. Asignación de impuestos y tarifas en América Latina**

País	Tipos de impuestos		Tipos de tasas
	Sobre la propiedad	Otros	
Argentina	Propiedad urbana/rural (y sobre la revalorización producto de la inversión pública) <sup>(1)</sup>	Vehículos, sobre las ventas	Servicios públicos y multas
Bolivia	Propiedad urbana/rural	Vehículos, transferencia de propiedad de vehículos, mataderos, construcción.	
Brasil	Propiedad urbana (incluyendo la revalorización producto de la inversión pública)	Impuestos sobre servicios (ISS), sobre registro de bienes, sobre venta de inmuebles <sup>(2)</sup>	Servicios públicos y multas
Chile	Propiedad urbana	Vehículos y venta de alcohol	Servicios públicos, multas, patentes
Colombia	Propiedad urbana (incluyendo la revalorización producto de la inversión pública)	Gasolina, industria y comercio (ICA), extracción de minerales, mataderos, juego	Servicios públicos y multas

<sup>17</sup> Es particularmente importante notar que solo unos países permiten los impuestos sobre la propiedad urbana y rural. Los países que solo autorizan impuestos sobre la propiedad urbana dejan en cierta desventaja a los municipios rurales. Téngase en cuenta que el impuesto sobre la propiedad sigue asignado al gobierno central en El Salvador y que no parece haber ningún impuesto sobre la propiedad en la República Dominicana (solo un impuesto de transferencia de propiedad).

<sup>18</sup> Un buen ejemplo es la «patente municipal» de Chile que se paga anualmente con una tasa basada en los activos de capital declarados. Este impuesto se analizará con más detalles en la sección siguiente.

<sup>19</sup> En el caso del ISS de Brasil (impuesto sobre servicios) y del ICA de Colombia (impuesto sobre el comercio y la industria), las sumas recaudadas exceden las del impuesto sobre la propiedad (IBI, impuesto sobre bienes inmuebles). Las experiencias de los dos países con estos impuestos también se analizarán más adelante.

País	Tipos de impuestos		Tipos de tasas
	Sobre la propiedad	Otros	
Costa Rica	Propiedad urbana		Servicios públicos
Ecuador	Propiedad urbana/ rural (incluyendo la revalorización producto de la inversión pública)	Registro de vehículos, permisos (construcción, comercios)	Servicios públicos y multas
El Salvador		Impuestos específicos para cada municipalidad aprobados por el congreso, como por ejemplo: impuestos sobre actividad comercial o industrial, etc.	Servicios públicos y multas, tasas sobre servicios prestados
Guatemala	Propiedad urbana <sup>(3)</sup>	Impuestos sobre los salarios, publicidad (carteles), extracción de productos / actividades económicas, alcohol	
Honduras	Propiedad urbana/rural (y sobre la revalorización producto de la inversión pública)	Impuestos sobre ventas o industria y comercio, sobre extracción de recursos naturales (pesca, minería, petróleo), mataderos	Servicios públicos, bomberos, multas
Jamaica		Fondos parroquiales	
México	Propiedad urbana	Registro de vehículos (todos los otros impuestos están centralizados)	Varía según los estados
Nicaragua	Propiedad urbana/rural	Impuesto sobre ventas (eliminado recientemente); patentes y licencias comerciales	Servicios públicos y multas
Panamá	Impuesto sobre terrenos baldíos (urbanos y rurales)	Impuestos sobre el alcohol, sobre la actividad económica y vehículos	Multas, tasas (mataderos)
Paraguay	Propiedad urbana (y sobre la revalorización producto de la inversión pública)	Registro de vehículos, juegos y apuestas, sobre el patrimonio (empresas), subdivisión y transferencia de tierras	Servicios públicos
Perú	Propiedad urbana/rural	Registro de vehículos, transferencia de vehículos, construcción	Servicios públicos y multas
Uruguay	Propiedad urbana (y sobre la revalorización producto de la inversión pública)	Registro de vehículos, apuestas, eventos	Servicios públicos y multas
Venezuela	Propiedad urbana/rural	Patentes de vehículos, apuestas, actividades económicas	Multas y tasas por permisos

<sup>1</sup> Argentina: No todas las provincias han delegado el impuesto sobre la propiedad a los municipios.

<sup>2</sup> Brasil: El ISS es evaluado y recaudado por los municipios quienes también fijan el tipo impositivo, pero deben respetar el techo máximo fijado en la legislación federal.

<sup>3</sup> Guatemala: La autoridad para recaudar impuestos es otorgada a los gobiernos locales que demuestran su capacidad para su implementación.

Las asignaciones de ingresos se formalizan de distintas formas. En la mayoría de los casos, estas asignaciones se definen en las leyes fiscales o en los códigos municipales. Las excepciones son Brasil, donde las asignaciones se inscriben en la Constitución del país, y Argentina y México donde la Constitución delega al nivel intermedio de gobierno, las provincias o estados, la autoridad para determinar las asignaciones de

ingresos locales, Esta organización provoca una variedad de situaciones *de facto* en esos dos países.<sup>20</sup>

El nivel de autonomía que se reconoce a los gobiernos locales también es variable. Como se resume en el cuadro 4.3 la mayoría de los países utilizan un enfoque de «lista cerrada» y no permiten la introducción de nuevos impuestos sobre los gobiernos locales. Algunas excepciones son Ecuador y Uruguay.<sup>21</sup> Por otra parte, en aproximadamente dos tercios de los países de la región, los gobiernos locales tienen la posibilidad de fijar los tipos de algunos impuestos; esta práctica es ampliamente aceptada como la forma más deseable de autonomía fiscal que puede concederse a los gobiernos locales. Es interesante que países como Bolivia y Perú, donde las reformas de descentralización han avanzado rápidamente en los últimos años, todavía no concedan ninguna facultad discrecional de fijar los tipos de impuestos. Significativamente pocos países en la región dejan a discreción de los gobiernos locales la modificación de las bases imponibles. La mayoría de los países de la región dejan a discreción del gobierno local la fijación de los niveles de las tarifas y las tasas para los servicios públicos locales. Sin embargo, una restricción importante en la autonomía de los ingresos de los gobiernos locales es la práctica seguida en varios países de exigir la aprobación por un nivel superior de gobierno de los presupuestos de ingresos de los gobiernos locales («plan de arbitrios») para ser aprobado previamente por un nivel superior de gobierno antes del inicio del año fiscal. Como puede verse en el cuadro 4.3, esta práctica todavía se aplica en Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Paraguay; en México, esta aprobación está a cargo del nivel intermedio de los gobiernos estatales. En términos de administración fiscal (cuadro 4.3), la regla general es la responsabilidad local para la administración de los impuestos locales, las tarifas y tasas, aunque en algunos casos la responsabilidad es compartida con las autoridades centrales.<sup>22</sup>

**Cuadro 4.3. Autonomía concedida a los gobiernos locales en la gestión y recaudación de los impuestos y tasas locales, y en la aprobación del presupuesto**

País	Potestad para introducir nuevos impuestos	Potestad para definir el nivel de los tipos, respetando ciertos límites establecidos por ley	Potestad para modificar las bases imponibles	Control o poder de veto del presupuesto local por parte de los gobiernos centrales/regionales	Responsabilidad para recaudar	
					Tasas	Impuestos
Argentina	Sí	Sí	Sí	No	L	L
Bolivia	No	No	No	Central	C/R	C
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	L	L
Chile	No	Sí	Sí	No	L	L
Colombia	No	Sí	No	No	L	C
Costa Rica	No	No	No	Central	SP*	SP*

*Note \** Algunos municipios de Costa Rica se apoyan en el sector privado para recaudar impuestos. L: gobierno local, C: gobierno central, R: gobierno regional.

<sup>20</sup> En el caso de México, la constitución asigna los impuestos de bienes inmuebles (y solo este impuesto) a los municipios. Es el único impuesto explícitamente asignado a los municipios.

<sup>21</sup> En Argentina, algunas provincias también permiten a sus gobiernos locales que introduzcan nuevos impuestos pero siguiendo algunas reglas bastante restrictivas.

<sup>22</sup> Una excepción es Bolivia, donde todos los impuestos locales son recaudados y gestionados por las autoridades nacionales.

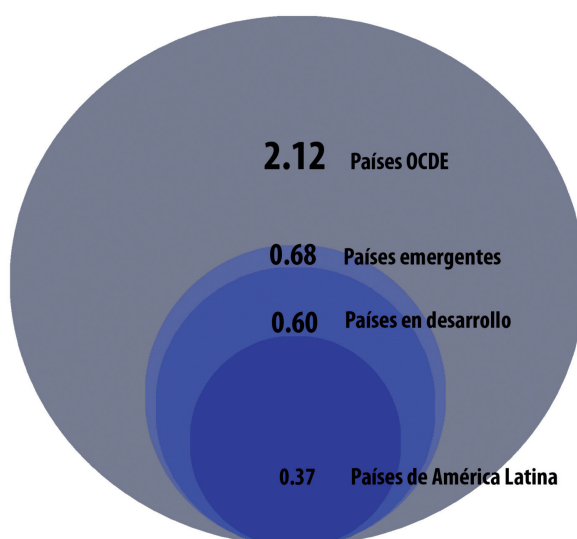
País	Potestad para introducir nuevos impuestos	Potestad para definir el nivel de los tipos, respetando ciertos límites establecidos por ley	Potestad para modificar las bases imponibles	Control o poder de veto del presupuesto local por parte de los gobiernos centrales/regionales	Responsabilidad para recaudar	
					Tasas	Impuestos
República Dominicana	No	No	No	No	C	C
Ecuador	Sí	Sí	No	No	L	L
El Salvador	Sí	Sí	No	No	L	L
Guatemala	No	Sí	No	No	L	C/L
Haití	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	C
Honduras	No	Sí	No	No	L	L
Jamaica	No	Sí	Sí	Central	L	C/L
México	No	No	No	Regional	L	L
Nicaragua	No	Sí	Sí	Central	L	L
Panamá	No	Sí	No	Central	L	C/L
Paraguay	No	No	No	Central	L	C/L
Perú	No	No	No	No	L	L
Trinidad y Tobago	No	No	No	No	L	C/L
Uruguay	Sí	Sí	No	Central	L	L
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No	L	L

*Note* \* Algunos municipios de Costa Rica se apoyan en el sector privado para recaudar impuestos. L: gobierno local, C: gobierno central, R: gobierno regional.

En la mayoría de los países de la región, el rendimiento de los impuestos sobre la propiedad sigue siendo inferior a su potencial (gráfico 4.2). Mientras que el impuesto sobre la propiedad genera ingresos que representan, desde hace unos años, un promedio del 2,12% en los países de la OCDE, un 0,68% en los países en transición y un 0,60% en los países en desarrollo, el promedio en América Latina es de un 0,37% del PIB. Las razones son múltiples, incluyendo la débil voluntad política por parte del gobierno nacional, de los gobiernos locales y del Parlamento, los mecanismos de transferencia y distribución de ingresos que desincentivan la recaudación local y la débil capacidad y equipamiento de las administraciones fiscales. Estos factores se traducen en exenciones generosas y bajos tipos impositivos, tasaciones de la propiedad poco frecuentes y obsoletas, registros y catastros incompletos, y la falta de voluntad y de medios para impulsar la recaudación. Este bajo rendimiento varía poco en la región en relación a la discrecionalidad en la fijación de tipos o a la administración de los impuestos sobre la propiedad.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Para más información sobre estas cuestiones, véase Sepulveda y Martínez-Vázquez (2009) y De Cesare y Lazo Marín (2008).

**Gráfico 4.2. Promedio de ingresos por impuestos sobre la propiedad en porcentaje del PIB**



En general, en América Latina los ingresos locales obtenidos por impuestos y tasas propias representan una parte relativamente pequeña del total de los ingresos consolidados en el sector público, aunque en términos de los presupuestos locales estos ingresos puedan parecer importantes.<sup>24</sup> Por supuesto, hay una gran variación según los países. El gráfico 4.3 muestra que, como porcentaje del PIB nacional, los ingresos de los gobiernos locales en Brasil representan un 8,2%, Bolivia un 7,7%, Colombia un 5,2%. Ecuador y Perú permanecen en el 3,8 y 3,7%, seguidos por Guatemala y Chile 2,8 y el 2,7% y luego Argentina y México con un 2,5 y un 2,1%, respectivamente. En el extremo inferior están El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Honduras y Jamaica (menos del 2%).<sup>25</sup>

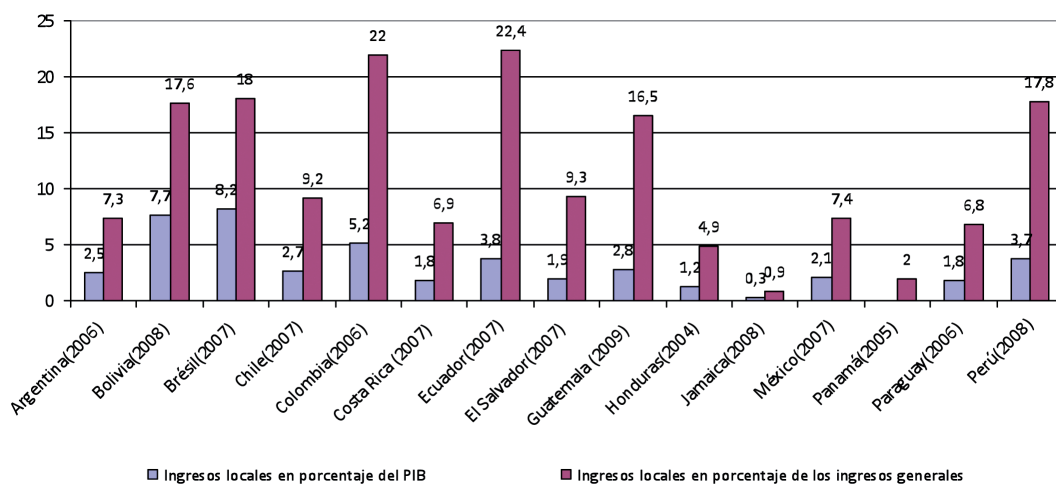
En promedio, los municipios en América Latina disponen de un mayor porcentaje de ingresos propios que otras regiones del mundo, incluyendo África, Asia y una parte bastante significativa de los países europeos. Como se muestra en el cuadro 4.4, en general, el porcentaje de los presupuestos locales financiados con recursos propios (impuestos y tasas locales) es alto, por encima del 25% para muchos países.<sup>26</sup> Sin embargo, en Bolivia, Brasil, El Salvador, Honduras y México, la proporción es mucho menor en comparación con los demás países de la región.

<sup>24</sup> Estos dos efectos son compatibles: recordemos la discusión en la sección anterior sobre los presupuestos de los gobiernos locales que representan una parte relativamente limitada del presupuesto del gobierno general.

<sup>25</sup> Ver anexo 4.2. para más detalles sobre los ingresos recaudados por cada nivel de gobierno.

<sup>26</sup> Ver anexo 4.3. para más detalles sobre las fuentes de ingresos de los gobiernos locales.

**Gráfico 4.3. Ingresos locales en porcentaje del PIB  
y de los ingresos del gobierno central**



**Cuadro 4.4. Ingresos propios de los gobiernos locales (en porcentajes)**

País (años más reciente)	Impuestos y tasas propias sobre el total de los ingresos (%)	Impuestos y tasas propias sobre el PIB (%)
Argentina (2006)	49,8	1,2
Bolivia (2008)	11,4	2,7
Brasil (2007)	20,1	1,8
Chile (2007)	63,0	0,7
Colombia (2006)	41,2	2,1
República Dominicana (2006)	58,4	0,7
Ecuador (2007)	34,6	1,6
El Salvador (2007)	13,2	0,3
Haití (2004)	25,0	0,5
Honduras (2004)	11,1	0,2
Jamaica (2008)	100,0	0,2
México (2007)	15,6	2,4
Nicaragua (2002)	44,0	0,6
Panamá (2005)	49,0	0,3
Paraguay (2006)	34,1	1,2
Perú (2008)	43,2	2,6
Trinidad y Tobago (1995)	52,9	0,1

Fuentes: Datos recogidos por CGLU.



## TRANSFERENCIAS

Debido al limitado nivel de autonomía de ingresos, prácticamente todos los gobiernos locales en la región de América Latina sufren de desequilibrios verticales, lo que significa que sus necesidades de gasto derivadas de sus competencias funcionales exceden su capacidad de autofinanciación. Aunque su existencia es bastante obvia, el alcance real de los desequilibrios verticales es en general, un asunto difuso, ya que prácticamente ningún país de la región ha introducido métodos explícitos para medir las necesidades de gasto de los gobiernos locales de una manera transparente y objetiva. Para hacer frente a los desequilibrios verticales existentes prácticamente todos los países de la región implementan un sistema de transferencias, a menudo compuesto de diferentes formas de participación en los ingresos, con transferencias específicas o condicionadas y, en algunos casos, transferencias de nivelación.

Además de los desequilibrios verticales también existen en prácticamente todos los países de la región importantes desequilibrios horizontales entre los gobiernos locales. Estos desequilibrios horizontales son el resultado de las diferentes capacidades fiscales y bases económicas de los gobiernos locales, así como de los gastos inducidos por las diferentes necesidades derivadas de las diferencias en los costes de la prestación de servicios y las diferencias en los perfiles y las necesidades de las poblaciones residentes. Los desequilibrios horizontales son más pronunciados entre los municipios urbanos y rurales y entre los centros urbanos más pequeños y más grandes. Como se presenta a continuación, hay diferentes enfoques que se utilizan en la región para abordar los desequilibrios horizontales.

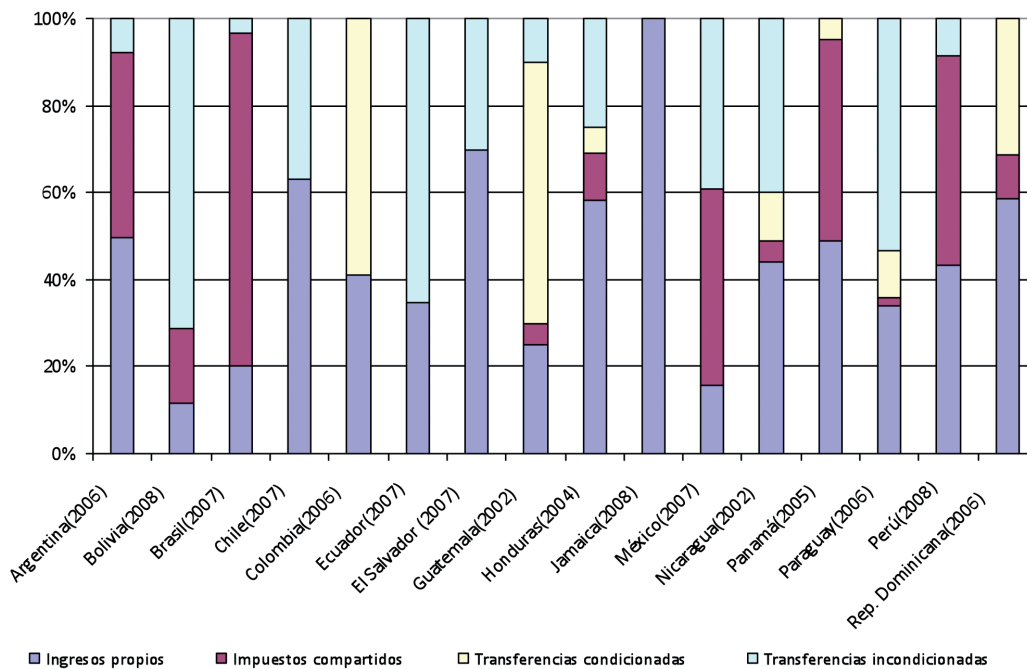
El énfasis en toda la región se ha puesto en la solución del problema de los desequilibrios verticales, principalmente a través de las diferentes formas de participación en los ingresos del gobierno central por parte de los municipios. Ha habido menos énfasis en el diseño de las transferencias de nivelación, aunque muy a menudo para la repartición de los ingresos se aplican fórmulas que favorecen cierta nivelación. Las transferencias condicionadas son menos comunes en América Latina que en otras regiones del mundo, pero aquí también hay excepciones importantes.

La mayoría de los países de la región utilizan algún tipo de participación en los ingresos generales del Estado. Los fondos a repartir suelen definirse sobre la base de los ingresos generales del gobierno central aunque, en algunos casos, ciertos impuestos particulares están excluidos de esos fondos. Este es el caso, por ejemplo, de Bolivia, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Otras veces, los recursos participados son impuestos específicos del gobierno central, por ejemplo, el 20% de los ingresos fiscales por la producción de petróleo obtenidos por los estados mexicanos deben ser transmitidos a sus municipios; los recursos adicionales repartidos a algunos municipios de Nicaragua dependen de los ingresos por la explotación de los recursos naturales y, en Perú, algunos de los impuestos se basan en la distribución de los impuestos sobre las ventas y de los ingresos del gas y la extracción de petróleo (canon, sobrecanon, y canon petrolero). En estos últimos casos, las transferencias reales pueden estar sujetas a fluctuaciones más amplias, por ejemplo, en función de los niveles de precios internacionales de los recursos naturales.

En algunos casos los ingresos participados se distribuyen en función de la región donde fueron recaudados, por ejemplo, el canon, sobrecanon, y canon petrolero en

Perú. Este enfoque (ingresos participados provenientes de recursos naturales respetando el lugar de origen de estos recursos) tiene una incidencia en el incremento de los desequilibrios fiscales horizontales. Muy a menudo se utiliza algún tipo de fórmula cuyas variables, como se señaló anteriormente, pueden tener algún papel de nivelación.<sup>27</sup> Por ejemplo, el reparto de ingresos en Bolivia se realiza de acuerdo a la población; en Ecuador, en función de la población y la pobreza; en El Salvador, de acuerdo con la población, la equidad (un importe fijo para cada municipio), la pobreza y la superficie del territorio municipal; en Guatemala, una parte es igual para todos los municipios (importes fijos) y otra variable en función de la población, el número de asentamientos, y, el ingreso per cápita; en Honduras, según la población y luego sumas iguales para todos los municipios; en Nicaragua, de acuerdo a la población y varios otros criterios, y, en Perú, en función de la población y las tasas de mortalidad infantil. Con frecuencia, las fórmulas de distribución también son empleadas por los gobiernos centrales para impulsar sus propios objetivos. Por ejemplo, en Ecuador, la fórmula de distribución incluye variables para promover una mejora en la administración y el logro de metas acordes con el plan nacional de desarrollo o, en Nicaragua, la fórmula de distribución ofrece incentivos para aumentar la recaudación del impuesto sobre la propiedad y promover una ejecución presupuestaria más eficaz.

**Gráfico 4.4. Composición de los ingresos de los gobiernos locales**



Fuente: bases de datos de CGLU (ver anexo 4.6).

<sup>27</sup> En algunos casos, como en Paraguay, la asignación de fondos todavía se hace ad hoc, a la discreción de las autoridades centrales.

En cuanto a la utilización de los fondos participados de los ingresos nacionales, algunos países dejan su uso a la discreción de los gobiernos locales, por ejemplo, es el caso de Bolivia, Ecuador, El Salvador y Honduras. Pero en otros casos el uso de los fondos está condicionado a algunos usos particulares. Por ejemplo, en Colombia el uso de los fondos de «participación en los ingresos generales de la nación» deben ser utilizados en la educación, la sanidad, el agua y el saneamiento; en Guatemala, en la educación, la sanidad y las obras de infraestructuras; en Nicaragua y Paraguay, parte de los fondos –al menos 80% en Paraguay– deben invertirse en infraestructuras.

Las modalidades de redistribución de los ingresos de los países federales de la región tienen algunas similitudes con la de los países unitarios, pero también varias particularidades. En Argentina, la distribución de los fondos participados entre los gobiernos locales se deja a cargo exclusivamente de los gobiernos provinciales, quienes deciden cómo distribuir los ingresos participados que perciben del IVA y del presupuesto de la nación. Los estados brasileños también redistribuyen el 25% de sus ingresos por IVA en cada estado: el 75% de ese ingreso se redistribuye en base a lo recaudado en cada municipio y el 25% aplicando una fórmula basada en la población, la superficie del municipio y otras variables. Esta misma fórmula se utiliza para distribuir entre los municipios los ingresos de los impuestos federales participados con los estados (los fondos de cooperación). En México, los estados están obligados a distribuir a sus municipios al menos el 20% de los fondos federales que reciben (Fondo de Fiscalización y el Fondo General de Participaciones). México también tiene un subsidio federal de un 1% de los ingresos federales (Fondo de Fomento Municipal), que se distribuye sobre la base de lo recaudado en cada municipio.

Las transferencias condicionada o específicas son menos utilizadas en América Latina que en otras regiones del mundo.<sup>28</sup> Sin embargo, su uso está en aumento, especialmente en aquellos países donde los gobiernos centrales desean asociar a los gobiernos locales en la prestación de determinados servicios o en la ejecución de programas nacionales. Por ejemplo, Bolivia ha introducido una transferencia condicionada para un programa nacional de salud en apoyo a los bebés y sus madres (Seguro Materno Infantil). En el caso de Brasil, varias transferencias condicionadas se han introducido en beneficio del transporte público, de la educación primaria, y de los servicios de salud, incluidos los hospitales del sistema nacional de salud. Estas transferencias son financiadas a través de la participación en los impuestos sobre hidrocarburos. En Chile, las intervenciones de los gobiernos locales en la educación, la sanidad y otras áreas son financiadas desde hace años con transferencias condicionadas. Algunas de las transferencias condicionadas están destinadas a determinadas zonas geográficas más pobres, por ejemplo, en Ecuador se otorga una transferencia condicionada para favorecer la inversión en la región amazónica.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Nos referimos aquí a los fondos asignados a objetivos específicos y administrados separadamente por agencias del gobierno central. Esto no debe ser confundido con condicionar fondos de los ingresos participados. Como vimos antes, varios países de la región condicionan el uso de fondos de ingresos participados para la inversión en infraestructuras. Si las restricciones en el uso de fondos de ingresos participados fueran incluidas en la categoría general de las transferencias condicionadas, las prácticas en América Latina no serían muy diferentes de lo que se aplica en otras regiones del mundo.

<sup>29</sup> Este es un ejemplo específico de objetivos de desarrollo más amplios que se pueden tratar con transferencias condicionadas, como en las zonas áridas, las zonas pobres, las zonas con un gran potencial no explotado, etc.

Un subgrupo particular de transferencias condicionadas se destina exclusivamente a la inversión en infraestructuras locales. Por ejemplo, El Salvador dispone de un fondo de transferencias para obras de infraestructura en los municipios al que se accede presentando proyectos. En Guatemala, una octava parte de los ingresos del IVA se destinan a la infraestructura en servicios sociales y básicos, mientras que una parte de los impuestos sobre los vehículos se destinan para el mantenimiento y las mejoras de carreteras y la canalización. En México, al menos el 20% de las transferencias de inversión (Fondo de Compensación) del gobierno federal destinado a los diez estados más pobres del país debe ser ejecutado por los municipios de esos estados.

Las transferencias de nivelación, cuyo objetivo es reducir explícitamente las desigualdades entre los gobiernos locales, no son frecuentes en América Latina, pero se están difundiendo. Muy a menudo en las fórmulas de asignación de los ingresos participados se incorporan algunas variables de redistribución. Algunos ejemplos de transferencias de nivelación merecen ser mencionados como la «iniciativa para los países pobres muy endeudados» en Bolivia. La subvención se crea en 1997 con fondos de organismos internacionales (Banco Mundial y FMI) y es distribuida por el gobierno central a los gobiernos locales mediante una fórmula basada en el nivel de pobreza y en la cantidad de población de los municipios. En Brasil, hay una transferencia de nivelación federal financiada con un porcentaje del impuesto al valor añadido federal (IVA) y de los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas. Los fondos se dividen en dos partes: el 10% es distribuido entre las capitales de los estados (en función de la población y en relación inversa al nivel de ingresos per cápita) y el otro 90% entre los municipios (distribuidos de acuerdo a un índice que favorece a los municipios con menor población). Chile presenta otro caso interesante. El Fondo Común Municipal está financiado por los ingresos de los propios gobiernos locales. Los municipios relativamente más ricos financian a los municipios más pobres. La fórmula de asignación incluye la población, el nivel de pobreza, las propiedades exentas de impuestos sobre bienes inmuebles, y la suma de impuestos recaudados en años anteriores. Estos ejemplos ilustran la necesidad de introducir transferencias de nivelación como instrumentos específicos para responder a las desigualdades horizontales entre municipios resultantes de las diferentes necesidades y de la capacidad fiscal.<sup>30</sup> Otro desafío común es la necesidad de mejorar las metodologías utilizadas para cuantificar los gastos y la capacidad fiscal de los diferentes gobiernos locales<sup>31</sup>.

### EMPRÉSTITOS

La mayoría de los gobiernos locales de la región necesitan financiación a largo plazo para invertir en obras e infraestructuras. El endeudamiento local puede ser considerado una fuente legítima, eficaz y equitativa para asegurar esta financiación. Sin embargo, también es ampliamente aceptado que el endeudamiento local debe estar sujeto a reglas estrictas para garantizar un comportamiento fiscal responsable y preservar la estabilidad

---

<sup>30</sup> La cooperación entre municipios para financiar las transferencias de nivelación en Chile es una innovación prometedora. Es un sistema que ya se utiliza en varios países europeos, pero la posibilidad de transferir esta experiencia a otros países de la región es más incierta.

<sup>31</sup> Para estudios sobre los métodos utilizados en otras regiones del mundo, véase por ejemplo Martínez-Vázquez y Searle (2007).

macroeconómica en el país.<sup>32</sup> Una «regla de oro» es que los créditos a largo plazo deben ser utilizados para inversiones de capital, y no para financiar gastos corrientes. Asimismo, existen normas para garantizar el equilibrio presupuestario, limitar el nivel de la deuda total y que el servicio de la deuda supere cierto porcentaje del presupuesto municipal, o para restringir los préstamos en el extranjero.

Pero por una variedad de razones –cierto conservadurismo fiscal o experiencias históricas negativas–, no todos los países permiten que sus gobiernos locales puedan endeudarse. Como se muestra en el cuadro 4.5, la mayoría de los países permiten, sin embargo, a sus gobiernos locales endeudarse mediante crédito,<sup>33</sup> pero imponen normas y limitaciones similares a las prácticas internacionales ya mencionadas. En la mayoría de los países, el endeudamiento externo no está permitido y en algunos casos, el endeudamiento interno requiere de la aprobación de las autoridades administrativas de nivel superior.<sup>34</sup> Con el tiempo, los sistemas nacionales han adoptado enfoques particulares. Por ejemplo, en Nicaragua, los municipios pueden contratar préstamos a corto o medio plazo en bancos públicos y privados para pequeñas obras públicas, y préstamos a largo plazo para obras más importantes que deben ser aprobadas por la Asamblea Nacional. Los préstamos se tienen que rembolsar dentro de la duración del mandato electoral de la autoridad que lo contrae, ya que los alcaldes y los consejos municipales no pueden dejar deudas a sus sucesores –con la excepción de los préstamos a largo plazo aprobados por la Asamblea Nacional. En el caso de Colombia, la ley 358 de 1997 introdujo un sistema de «semáforos» que limitan el endeudamiento local en función de la capacidad de pago de las entidades locales. Si los pagos de intereses no superan el 40% del superávit operativo y si el nivel de endeudamiento se encuentra por debajo del 80% de los ingresos corrientes, la ley permite a los gobiernos locales tomar préstamos. Pero si alguna de esas condiciones no se cumple, el municipio tiene que obtener un permiso del Ministerio de Finanzas. Con la ley 819, en vigor desde 2003, se ha añadido otro indicador: la necesidad de tener un superávit suficiente para cubrir el servicio de la deuda. Los tres indicadores deben ser positivos durante la duración del préstamo, y esto debe reflejarse en el plan de ingresos fiscales del municipio o del departamento a medio plazo. En El Salvador, los municipios pueden pedir un préstamo a los bancos comerciales una vez que el Ministerio de Finanzas les conceda la calificación adecuada (*ranking*) y que la organización responsable de administrar los fondos del presupuesto nacional participados para los municipios haya dado su acuerdo para que las transferencias puedan servir de garantía de los préstamos frente a los bancos comerciales. Como en otras regiones del mundo, es común establecer límites sobre el servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos locales (por ejemplo el 20% en Argentina y en Bolivia, 40% en Ecuador) y/o el valor total de la deuda como porcentaje de los ingresos totales (120% en Brasil o menos de 100% en Ecuador y en Perú).

---

<sup>32</sup> En el pasado, este concepto no siempre fue aceptado por los países de la región que, en décadas pasadas, se vieron afectados por una acumulación de dificultades macroeconómicas asociadas a un incremento de los empréstitos de los gobiernos subnacionales y a la utilización por algunos gobiernos de los bancos de desarrollo municipales.

<sup>33</sup> Las excepciones incluyen Chile, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago.

<sup>34</sup> Por ejemplo, el préstamo extranjero de parte de los municipios de Argentina requiere una aprobación administrativa del nivel provincial y del Ministerio de Economía para el nivel nacional.

La cuantía real de la deuda de los gobiernos subnacionales (deuda de los ayuntamientos más la deuda de las regiones, provincias y estados federados) es bastante baja en la mayoría de los países, con la excepción de Brasil y de Argentina, donde la deuda de los gobiernos subnacionales representa actualmente entre el 10 y el 15% del PIB. La deuda de los gobiernos subnacionales en México, Colombia y Bolivia representa menos de 2% del PIB en el 2007. Sin embargo, si se considera únicamente el endeudamiento de los ayuntamientos, Bolivia se sitúa en primera posición: el servicio de la deuda (intereses y amortización) alcanza el 9% de los presupuestos locales. Le sigue Ecuador con un 8% aproximadamente. Para los municipios argentinos y brasileños, el servicio de la deuda representa un 4% de los presupuestos locales.<sup>35</sup>

**Cuadro 4.5. Acceso a la financiación para los gobiernos locales en América Latina**

País	Acceso a los mercados financieros	Bancos de Préstamos Municipales	Restricciones
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	No	Sí
Brasil	Sí	No	Sí
Chile	No	No	s.d.
Colombia	Sí	s.d.	Sí
Costa Rica	Sí	s.d.	s.d.
Rep. Dominicana	No	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí	Sí
El Salvador	No	Sí	Sí
Guatemala	Sí	s.d.	Sí
Haití	s.d.	s.d.	s.d.
Honduras	Sí	Sí	Sí
Jamaica	No	No	Sí
México	Sí	No	Sí
Nicaragua	Sí	s.d.	Sí
Panamá	s.d.	s.d.	s.d.
Paraguay	Sí	No	s.d.
Perú	Sí	No	Sí
Trinidad y Tobago	No	No	s.d.
Uruguay	Sí	No	Sí
Venezuela	Sí	Sí	na

#### PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario en la mayoría de países de América Latina sigue siendo muy tradicional. El énfasis se pone en aumentar el presupuesto y en los controles a priori para el desembolso de fondos. Se presta mucha menos atención a la planificación del gasto y a la evaluación a posteriori de la eficacia de la utilización de los fondos.<sup>36</sup> Un

<sup>35</sup> Véase Porto (2009).

<sup>36</sup> Un fuerte énfasis en los controles ex-ante no ha reducido la corrupción que, salvo algunas excepciones, parece todavía afectar a los gobiernos locales (y al resto del sector público) de la región. Las dificultades se encuentran más en la escasa implementación de los controles ex-ante que en un diseño deficiente de los mismos.



aspecto positivo es que en todos los países los presupuestos locales deben ser aprobados por consejos municipales democráticamente electos. No obstante, como hemos visto anteriormente, en varios países (Bolivia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay), al menos algunos componentes de los presupuestos locales deben ser aprobados previamente por alguna autoridad de nivel central o regional. Se puede debatir si estos controles son realmente necesarios, pero la experiencia internacional indica que es mejor confiar en las instancias democráticas de decisión, y en la auditoría y el control legal ex-post para reforzar la autonomía de los gobiernos locales en la gestión de su presupuesto.<sup>37</sup>

Un área de la innovación en varios países de la región ha sido el «presupuesto participativo», que ha atraído mucha atención de parte de la comunidad internacional. Las modalidades de implementación varían de un país a otro, pero se trata de crear espacios donde los ciudadanos puedan influir o tener voz en las decisiones sobre los presupuestos locales más allá de las elecciones democráticas de sus representantes locales.<sup>38</sup> Por ejemplo, en Bolivia, la ley de 1994 establece un mecanismo de participación ciudadana en el proceso presupuestario a través de comités de vigilancia y las organizaciones basadas en la comunidad (Organizaciones territoriales de base – OTB), que son organizaciones sociales de las comunidades campesinas, indígenas y grupos vecinales. La participación ciudadana a nivel local es también importante en Brasil, pero esta participación varía considerablemente entre los estados e incluso municipios. Algunas experiencias dan más poder a los ciudadanos en los procesos de la asignación de los recursos del presupuesto durante reuniones entre las comunidades de vecinos con el fin de reducir las desigualdades sociales y políticas.<sup>39</sup> Otros países de la región han adoptado formalmente el presupuesto participativo, incluyendo algunas provincias de Argentina.<sup>40</sup> Por otra parte, aunque el proceso presupuestario participativo sea adecuado para algunos elementos del presupuesto, aun en Porto Alegre (Brasil), la parte del presupuesto que entra en este proceso es limitada (véase recuadro 4.6). Sin embargo, la aplicación del presupuesto participativo a menudo depende de la voluntad del alcalde y del concejo municipal, ya que no es una herramienta obligatoria o permanente.

En cuanto a la composición de los presupuestos municipales, los datos disponibles varían considerablemente entre países y, en este momento, solo podemos hablar de algunos resultados preliminares basados en un número menor de países. En cuanto a la clasificación económica de gastos locales, es notable la alta proporción de los gastos de infraestructura de capital en los presupuestos municipales de un número significativo de países (gráfico 4.5). Por ejemplo, tanto en Chile como en Ecuador, los gobiernos locales gastan el 55% de su presupuesto en gastos de capital; en Guatemala, esta cifra es del 64% y en Perú, el 58%. Por supuesto, hay grandes variaciones de estas cifras en todos los países, y estas variaciones tienen mucho que ver con la asignación de respon-

---

<sup>37</sup> En algunos casos los controles para verificar la legalidad de las acciones pueden estar justificados cuando la transparencia y los mecanismos de auditoría son deficientes o están ausentes.

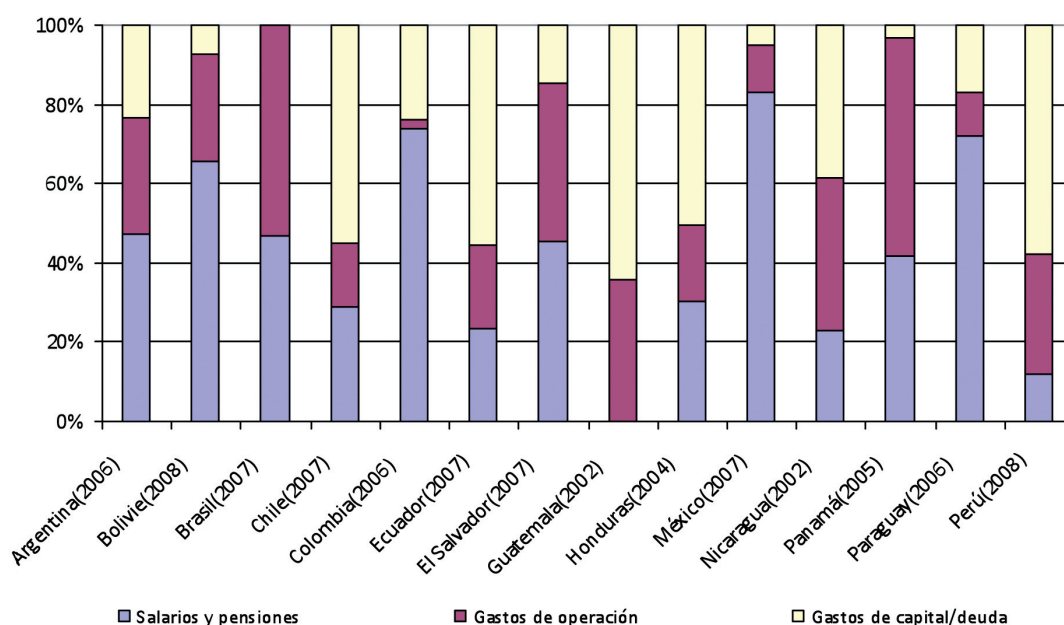
<sup>38</sup> Vinculados a este concepto, existen otros mecanismos de participación ciudadana, como los referendos, las «iniciativas populares» y la revocación de los electos, que son utilizados en otros países.

<sup>39</sup> Véase Afonso (2006).

<sup>40</sup> Para un análisis de la experiencia boliviana ver Faguet (2004). También Goldfrank (2006) y Shah (2007) para un análisis más general.

sabilidades de gasto— ¿qué nivel de gobierno es responsable de la infraestructura de capital en las diferentes áreas de competencia (escuelas, caminos) y también con las restricciones legales impuestas a los gobiernos locales por la forma en que puede pasar el reparto de ingresos y otros tipos de fondos? por ejemplo, en Perú, los gobiernos locales solo pueden gastar los fondos del canon y sobrecanon de los recursos naturales en las inversiones de capital. Existe también la posibilidad que los gastos de capital estén sobreestimados.<sup>41</sup> Pero cualquiera que sea la explicación, es evidente que muchos gobiernos locales en América Latina tienen un papel importante que desempeñar en la tarea de proporcionar las infraestructuras que tanto necesitan. Esto pone de relieve la importancia de encontrar los instrumentos más estables y potentes para la financiación de infraestructuras.

**Gráfico 4.5. Clasificación económica de los gastos de los gobiernos locales**

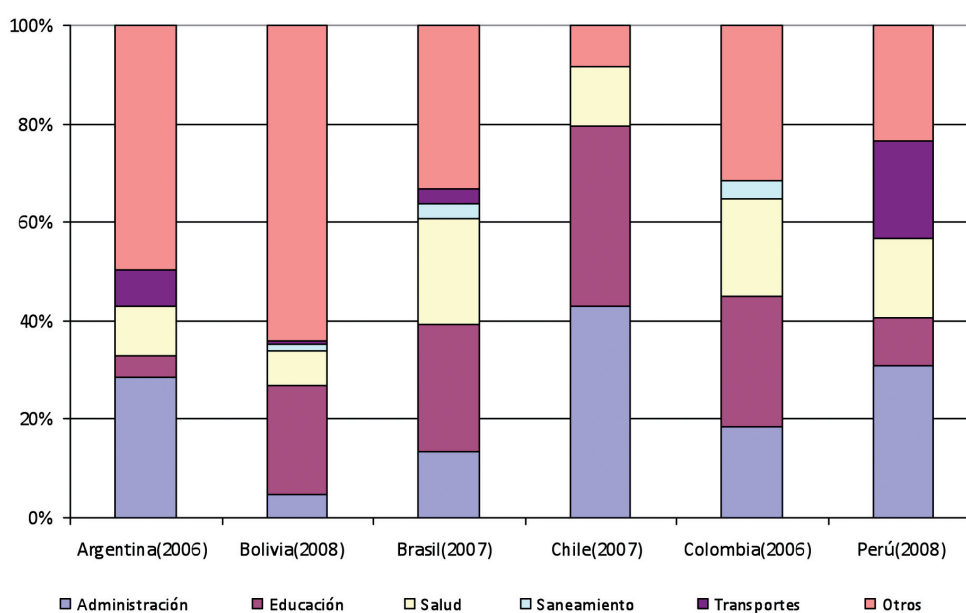


La difusión del presupuesto participativo ha contribuido a mejorar la gestión presupuestaria y la transparencia, reforzando en consecuencia las instituciones descentralizadas. Sin embargo, hay excepciones: por ejemplo, en la República Dominicana, la Ley 176 de 2007 ha introducido el presupuesto participativo, pero el nivel real de descentralización en este país sigue siendo débil.

<sup>41</sup> Existen incentivos en muchos países de la región para informar sobre algunos gastos como gastos de capital. Por ejemplo, en algunos casos, la legislación central limita la parte de los presupuestos que puede ser asignada a gastos recurrentes, lo que obliga a las autoridades locales a reportar muchos gastos como gastos de inversión o de capital. Pero, afortunadamente, no parece haber problema en América Latina con programas y gastos extrapresupuestarios, como en otras regiones del mundo como África y Asia.

Por falta de datos es aún difícil realizar una clasificación funcional de los presupuestos locales en la región. Incluso cuando los datos están disponibles, las comparaciones son delicadas debido a los distintos métodos de clasificación utilizados en cada país. Como se muestra en el gráfico 4.6, la educación ocupa una parte importante de los presupuestos locales de Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. Los gastos en sanidad también son relativamente importantes en Perú, Brasil, Colombia, con porcentajes del presupuesto que oscilan entre el 16 y el 22%. Téngase en cuenta que en la mayoría de los países cuyos datos están disponibles, la partida de gastos más importante dentro del presupuesto es «administración general».

**Gráfico 4.6. Clasificación funcional de los gastos de los gobiernos locales**



## PROBLEMAS ESPECÍFICOS, LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES PARA LAS FINANZAS LOCALES E INTERGUBERNAMENTALES EN LA REGIÓN

Como hemos visto en la sección anterior, la región de América Latina ofrece una amplia gama de experiencias y enfoques sobre la financiación local. Los problemas de los gobiernos locales de Argentina, Brasil y México son a menudo diferentes de los que afectan a los gobiernos locales de países más pequeños como El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Pero existe también una gran diversidad de situaciones dentro de cada país, tanto en grandes países federales como en países unitarios. Por consiguiente, la generalización en el diagnóstico de los problemas y de sus soluciones no es ni posible ni deseable. Sin embargo, en la primera sección del documento emergieron muchos temas comunes a un gran número de países de la región. En la segunda sección del documento se identificarán algunos de los principales problemas, así como las limitaciones y oportunidades para el desarrollo de las finanzas locales en América Latina. La sección se organiza en cuatro partes: (a) estructura organizativa; (b) sistema fiscal intergubernamental; (c) proceso presupuestario y transparencia; y (d) desafíos estructurales a corto y largo plazos.

## PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

### **Fragmentación y la optimización de los recursos<sup>42</sup>**

En muchos países de la región se debate sobre el número y el tamaño de los gobiernos locales y sobre su incidencia sobre la financiación y las economías de escala en la prestación de los servicios públicos. Esta situación tiende a mejorarse cuando aumenta el tamaño, pero se debilita la representación política. Los ciudadanos que se sienten excluidos reclaman con frecuencia la creación de nuevos municipios. En algunos países, la legislación existente garantiza un ingreso mínimo para cada municipio, independientemente de su tamaño, lo que tiende a incentivar la creación de nuevos municipios.<sup>43</sup> En respuesta a este problema algunos países exigen un tamaño mínimo de población que asegure la viabilidad financiera de cualquier nuevo municipio. Esta condición puede ser eficaz para detener el proceso de fragmentación, pero no resuelve la situación de los municipios ya existentes.

Tal vez más atractivo y potencialmente más eficiente es la promoción de mancomunidades para la prestación de determinados servicios públicos que requieren una escala mínima determinada.<sup>44</sup> Este es un enfoque que actualmente se está desarrollando en algunos países, en particular en algunas provincias de Argentina, en el sur de Brasil, en Ecuador y en Perú.<sup>45</sup>

### **Equilibrio entre economías de escala y representación<sup>46</sup>**

La definición del tamaño más adecuado para la organización de los gobiernos locales resulta de un equilibrio entre el nivel de representación política –que es mayor cuanto más cerca está el gobierno local de la población, lo que generalmente sucede cuando la jurisdicción es más pequeña– y el nivel de viabilidad financiera –que tiende a ser más fuerte cuanto mayor es la jurisdicción (en particular en el número de habitantes)–.

---

<sup>42</sup> Los problemas de fragmentación local y de capacidad administrativa incluyen importantes factores políticos y, desde este punto de vista, se analizaron en GOLD I. En este informe el objetivo es analizar cómo la fragmentación y la capacidad administrativa pueden afectar la viabilidad fiscal de los gobiernos locales.

<sup>43</sup> Por ejemplo, en El Salvador, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), la principal fuente de ingresos locales, garantiza que el 25% de los fondos se distribuyen en todos los municipios por igual.

<sup>44</sup> Sin embargo, esta iniciativa puede ser difícil de implementar. Por ejemplo, en El Salvador, el Plan Nacional para la Organización y el Desarrollo Territorial (PNODT) tenía como meta promover las mancomunidades y la cooperación entre gobiernos locales, lo que les permitiría reducir los costes administrativos al trabajar juntos y reunirse a menudo para compartir iniciativas. No obstante, los gobiernos locales no se han coordinado y no han conseguido trabajar juntos para promover economías de escala cuando esto era posible.

<sup>45</sup> Otros enfoques para resolver el problema del tamaño son: contratar a empresas privadas especializadas en algunos servicios, para que se beneficien de una mayor escala al ser proveedores de diferentes municipios, o la creación de gobiernos o distritos dotados de competencias para asumir un servicio específico. La privatización de los servicios se utiliza en varios países de América Latina, pero la creación de distritos especiales dotados de una competencia específica única –muy comunes en América del Norte– no se ha adoptado en la región. Los distritos especiales funcionan como las mancomunidades pero son completamente voluntarios. Véase Martínez-Vázquez y Gómez (2008) para una discusión sobre estos problemas y soluciones.

<sup>46</sup> Véase Martínez-Vázquez y Gómez (2008) y Imansyah y Martínez-Vázquez (2009) para una discusión más amplia sobre el tema.

Se necesita una solución de compromiso que garantice este equilibrio entre la mayor eficacia de los gobiernos pequeños para responder a las preferencias y deseos de sus habitantes en la asignación de gasto, y las necesarias economías de escala asociadas a los gobiernos de mayor tamaño que permiten reducir costes. Esto implica que una menor efectividad del coste en la prestación de servicios públicos puede ser compensada por una mayor eficacia en responder a las necesidades y preferencias de los habitantes.

### Capacidad administrativa local

La debilidad en la capacidad administrativa de los gobiernos locales en muchos países de la región se atribuye en parte a su pequeña dimensión (en número de habitantes). Los gobiernos centrales (o estatales o provinciales en el caso de federaciones) no invierten suficiente tiempo y recursos para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales.<sup>47</sup> Para responder a estas carencias, algunas asociaciones de municipios ofrecen asistencia y capacitación a sus miembros, por ejemplo, en los países andinos y en América Central. Sin embargo, estas asociaciones suelen carecer de los recursos necesarios. Los gobiernos nacionales, estatales y provinciales deberían desempeñar un papel más activo.

Para resumir, no existe una definición sobre el tamaño ideal de un municipio. Pero se deben perseguir varios objetivos: el fortalecimiento de la democracia local, la reducción de los costes para la prestación de los servicios, la viabilidad financiera y asegurar la capacidad administrativa. Véase recuadro 4.1.

#### Recuadro 4.1. Cuatro criterios posibles a considerar sobre el tamaño de los municipios

El debate sobre el tamaño de los municipios es complejo, y debe ser considerado dentro del contexto histórico y político de cada país. Cuatro criterios pueden servir de guía para las decisiones políticas:

(1) *Criterio producción/eficiencia de costes/población.* La experiencia internacional demuestra que la escala o el tamaño del gobierno local tiene una incidencia directa sobre los costes de algunos servicios públicos (como el agua o los transportes públicos). Para limitar los costes de producción, se requiere entonces un tamaño mínimo de población beneficiaria. Se debe considerar además que, sin imponer un tamaño mínimo fijo a todos los gobiernos locales, existen otras alternativas para reducir los costes de los servicios, como por ejemplo: comprar servicios a gobiernos locales de mayor tamaño, favorecer la asociación entre varios municipios para unir fuerzas y asegurar el servicio, o hasta comprar los servicios a un productor privado. Esto significa que el criterio del tamaño mínimo de la

<sup>47</sup> La región latinoamericana muestra un menor papel de los ministerios de Gobierno Local o de Interior cuyo peso es más fuerte en otras regiones del mundo. También muestra una presencia más importante de agencias especiales creadas para responder exclusivamente a las necesidades de los gobiernos locales, como ISDEM y FISDL en El Salvador o INIFOM en Nicaragua. En general, es más fácil para este tipo de agencias especializadas desempeñar un papel de apoyo y de desarrollo de las capacidades que para los ministerios sectoriales; la contraparte es que las agencias especializadas tienden a tener un rango inferior en las administraciones de los gobiernos cuando se trata de negociar recursos adicionales.

población se tiene que gestionar de manera inteligente y flexible considerando otras posibilidades de prestación de servicios.

(2) *Criterio de representación/receptividad política/rendición de cuentas.* Se considera en general que en los municipios más pequeños, las autoridades locales se hallan más próximos de sus ciudadanos y responden directamente a sus demandas. Pero se debe considerar también la diversidad étnica o la fragmentación de la población, así como la representación adecuada de los intereses de los grupos minoritarios. Se puede también evocar el concepto de densidad de población. Desde el punto de vista de la democracia local, conviene aplicar una regla simple pero útil: considerar el tiempo necesario para que un habitante pueda desplazarse desde cualquier punto del municipio hasta el ayuntamiento.

(3) *Criterio financiero/capacidad fiscal.* Parece razonable exigir que todo nuevo gobierno local tenga un nivel mínimo de recursos para financiar sus necesidades en servicios. No es siempre fácil medir esta capacidad, pero debe analizarse sus «necesidades de gastos» y su «capacidad fiscal» potencial, fijándose un ratio mínimo indispensable entre ambos.

(4) *Capacidad administrativa.* Este criterio se puede medir de diferentes maneras, pero lo más importante es la disponibilidad de personal calificado para gestionar eficazmente los asuntos locales.

#### PROBLEMAS EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL

##### Falta de claridad en la asignación de responsabilidades de gasto de los gobiernos locales

Uno de los puntos más débiles de los esfuerzos de descentralización en América Latina es la falta de claridad en la asignación de competencias entre los gobiernos subnacionales. Clarificar esto es esencial para poder diseñar cualquier sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Los enfoques en la región se concentran a menudo en definir el sistema de financiación.<sup>48</sup> En la actualidad, aún hay muchos países que consideran los procesos de descentralización como un simple «reparto de ingresos participados y transferencias» a los gobiernos locales, haciendo caso omiso de la regla fundamental de que «la financiación debe seguir la función». Si se hace un análisis más detallado, la asignación de responsabilidades sigue siendo demasiado general e imprecisa. Por ejemplo, en El Salvador, el código municipal concede a los municipios una lista de funciones que se superponen con las que también se asignan a la administración central. Lo mismo ocurre en Uruguay. En otros casos, la vaguedad se genera con la manera en que la legislación se aplica (o no se aplica). Por ejemplo, la Ley 66 de 1997 de la República Dominicana, establece que la educación primaria y secundaria forma parte de las responsabilidades de los gobiernos locales, pero el poder real y las decisiones corresponden a los comités regionales de educación y cultura, que tienen fuertes lazos con el gobierno central.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Véase Bahl y Martínez-Vázquez (2006) para un debate sobre las reformas de descentralización.

<sup>49</sup> A pesar de la tendencia regional hacia una delegación mayor de responsabilidades a los gobiernos locales, existen excepciones. Por ejemplo, Jamaica recentralizó unas funciones previamente asignadas a los gobiernos locales («Parish Councils») vía la creación de entidades nacionales que están bajo tutela del ministerio de Gobiernos Locales, encargado de los servicios de protección contra los incendios, de los parques y de los mercados.



Una consecuencia aún más importante de esta falta de claridad en la asignación de responsabilidades es la ambigüedad que se crea frente a la ciudadanía sobre las responsabilidades políticas. Las implicaciones a nivel de la gobernanza y sobre el impacto de la descentralización son considerables.

Otro problema es que la asignación de responsabilidades suele ser uniforme para todos los gobiernos locales en prácticamente todos los países de América Latina, independientemente de su tamaño y capacidad administrativa. Como se ha mencionado precedentemente, una alternativa para resolver los problemas que esto plantea, en particular para los pequeños municipios, es fomentar las mancomunidades. Alternativamente, se pueden dar asignaciones asimétricas para municipios con diferente tamaño y capacidad administrativa.

Sin embargo, una asignación asimétrica de responsabilidades también puede provocar confusión. Por ejemplo, en Ecuador, la Constitución (artículo 226) establece la obligación del gobierno central de transferir competencias a petición voluntaria de los gobiernos subnacionales. Cualquier gobierno subnacional puede solicitar una competencia total o parcial en un área determinada, a su discreción, lo que genera una realidad demasiado compleja y puede comprometer la eficacia global de la coordinación intergubernamental. Una alternativa es el diseño de dos o tres paquetes de competencias que podrán ser transferidos a los gobiernos locales en función de su capacidad administrativa. Sin embargo, un problema importante de las asignaciones asimétricas es la necesidad de utilizar criterios objetivos, es decir, que no se basen principalmente en afinidades políticas.

También es fuente de confusión la transferencia de responsabilidades sin la financiación correspondiente (*unfunded mandates*). Con frecuencia, los ministerios descentralizan ciertas competencias sin proveer los recursos financieros correspondientes para su implementación. Los diferentes ministerios y agencias gubernamentales requieren cada vez más informes de los gobiernos locales sin coordinarse entre ellos y sin asegurar los recursos técnicos y financieros correspondientes para poder asumir estas tareas.

Para que el sistema de repartición de competencias sea operativo, independientemente de cuan específicas sean las leyes y reglamentaciones, se requiere siempre de coordinación y de un diálogo entre los diferentes niveles de gobiernos. En razón del número de gobiernos locales, es importante que la voz y los intereses de estos estén representados a nivel nacional por asociaciones de municipios. Desde este punto de vista, se han realizado importantes progresos. En prácticamente todos los países de la región se constituyeron asociaciones de municipios eficaces que aseguran la representación de los intereses de los gobiernos locales.<sup>50</sup> Sin embargo, las autoridades centrales no siempre reconocen y aceptan estas asociaciones como interlocutores para mejorar la definición de las políticas de transferencia de competencias y para los sistemas de descentralización fiscal.

Un último problema en América Latina es la falta casi universal de metodologías transparentes para calcular el coste de las competencias transferidas. Se suelen utilizar los costes históricos o anteriores a la descentralización de las responsabilidades. En otros países se utilizan diferentes metodologías que también podrían ser aplicadas con éxito en la región. La ventaja de disponer de una metodología que permita calcular con mayor trans-

---

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, la discusión en Porto (2009).

parencia las necesidades de gasto es que los debates sobre la repartición de los ingresos, independientemente de que sean ingresos propios o de transferencias, se vuelven más transparentes y racionales.

### **Insuficiente autonomía financiera**

El nivel de autonomía fiscal de los gobiernos locales difiere considerablemente entre los países de América Latina. Países como Brasil y Chile tienen una autonomía relativamente alta, mientras que en países como El Salvador, México y Perú, es muy limitada. Pero, en general, como en algunas otras regiones del mundo (África, Asia y numerosos países europeos), la autonomía sobre la gestión de los ingresos locales en América Latina sigue siendo inferior a lo deseable.

La parte más importante de la financiación para los gobiernos locales en la región proviene de las transferencias del gobierno central, incluyendo los impuestos participados. El uso de las transferencias como principal instrumento para la delegación a los gobiernos locales de las responsabilidades de financiación, ha experimentado un notable incremento. Partiendo de esta constatación, muchos países de América Latina han tomado medidas para aumentar la parte de los impuestos propios de los gobiernos locales. La mayoría han asignado el impuesto sobre la propiedad al gobierno local, lo cual es positivo porque tiene muchas características que hacen que este sea un impuesto ideal.<sup>51</sup> Sin embargo, su rendimiento está por debajo de su potencial por una variedad de razones.<sup>52</sup> Como ya ha sido señalado, otros impuestos han sido atribuidos a los gobiernos locales en la región, sobre la circulación de vehículos, sobre las plusvalías, y diferentes formas de licencias comerciales. Estas son medidas que merecerían ser imitadas por aquellos países donde la autonomía fiscal local es aún limitada. Otra buena práctica a ser imitada por todos los países de la región es reconocer cierto grado de discrecionalidad a los municipios para fijar los tipos impositivos, dentro de niveles máximos y mínimos fijados por ley.

Pero no es fácil argumentar a favor de un mayor grado de autonomía local en el manejo de la fiscalidad en América Latina cuando la gran mayoría de los gobiernos locales de la región no utilizan los poderes fiscales que la ley les concede. En el caso del impuesto sobre la propiedad, por ejemplo, los ingresos reales percibidos son apenas una pequeña fracción de los ingresos potenciales.<sup>53</sup> Una mayor autonomía en la gestión de los ingresos debe ir acompañada de una mejora significativa en la recaudación fiscal local. Los esfuerzos limitados para incrementar la recaudación fiscal (pereza fiscal) reflejan una problemática compleja. Primero se confunde pereza fiscal (poco esfuerzo para mejorar la

---

<sup>51</sup> El impuesto sobre la propiedad es muy visible. Su base fiscal está localizada y los valores de la propiedad tienden a reflejar la calidad general de los servicios locales. Por ello, el impuesto sobre la propiedad es un impuesto local por excelencia a través del cual los habitantes pagan por los servicios que reciben (véase Sepulveda y Martínez-Vázquez, 2009). Además, aumenta la rendición de cuentas de las autoridades locales frente a sus electores. El impuesto sobre la propiedad es un impuesto relativamente eficiente en comparación con otros impuestos locales. En términos administrativos, permite cierta flexibilidad en la repartición de su administración entre los niveles local y central. Véase Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman (2008 y 2010).

<sup>52</sup> Véase Sepulveda y Martínez-Vázquez (2009) para una evaluación del rendimiento de los impuestos sobre la propiedad en la región.

<sup>53</sup> Véase Sepulveda y Martínez-Vázquez (2009).

recaudación) y la baja capacidad fiscal o la pobreza económica/ fiscal de ciertos municipios. Para caracterizar la presencia real de pereza fiscal se requiere comparar entre la recaudación fiscal real y la recaudación potencial en cada municipio, una tarea difícil y compleja. En segundo lugar, una vez identificado el problema de pereza fiscal, es importante entender las raíces múltiples de este fenómeno; desde simples cuestiones de economía política (las autoridades locales prefieren gastar los fondos pero no recaudarlos) hasta la falta de recursos económicos (la elaboración de un catastro fiscal actualizado es caro), de metodologías de evaluación de la propiedad adecuadas, de recursos humanos, o incluso sistemas de transferencias del gobierno central que desalientan el esfuerzo fiscal local. Existen también varios ejemplos exitosos de aumento del esfuerzo fiscal local: en la ciudad de Bogotá y en Lima (ver recuadro 4.2).

**Recuadro 4.2. Aumento de esfuerzo fiscal local en Bogotá  
y nuevo enfoque de la administración fiscal en Lima**

Bogotá es un ejemplo de un gobierno local cuyos esfuerzos para mejorar la recaudación de recursos propios ha sido exitosa (la ciudad fue premiada por las Naciones Unidas en 2002 por sus resultados.) A fines de la década de 1980, Bogotá comenzó una campaña de educación cívica para explicar la importancia de pagar impuestos y sobre los beneficios que se obtendrían con un gobierno local más fuerte. Gracias a una serie de mejoras administrativas se aumentó significativamente la recaudación de impuestos sobre la propiedad, se mejoró el cobro de impuestos sobre las empresas, se privatizó la gestión de determinadas organizaciones y se emitieron con éxito bonos municipales, que recibieron una calificación AAA.<sup>54</sup> Es importante señalar que el 42% de los ingresos fiscales de la ciudad de Bogotá en 2006 provenían del impuesto de sociedades (impuesto de industria y comercio, ICA). La actualización del catastro fiscal en 2009 también permitió un aumento considerable de los ingresos del impuesto sobre la propiedad. Se espera que la reevaluación de la base fiscal en más de un 50% para el 2010, genere 51 millones de dólares adicionales de ingresos o un aumento de un 13,3% sobre la recaudación previa a la actualización del catastro.

Lima, junto con otros municipios peruanos, crearon en 1996 un servicio de administración tributaria (SAT) semiautónomo, para aumentar las recaudaciones de sus propios impuestos locales. El SAT se inspira de la experiencia nacional, es autónomo para la gestión de sus recursos financieros y humanos, y se financia mediante una comisión sobre los impuestos y tasas que recauda. La participación de los municipios peruanos en las recaudaciones varía de un 3 a un 10%. Las autoridades locales son responsables de regular y controlar el trabajo del SAT. Los municipios peruanos que, como Lima, optaron por crear un SAT aumentaron sus ingresos propios en un 80,9%, o de un promedio anual del 9% entre 1998 y 2007. En comparación, en el mismo periodo, los municipios que no adoptaron el SAT aumentaron sus ingresos un 61,2%, o sea un promedio anual del 6,8%. Los estudios empíricos muestran que aumentó la confianza en la administración fiscal de Lima y de los otros municipios que adoptaron el SAT debido a la reducción de la intervención política en los procesos administrativos, a una gestión más enfocada sobre el cliente, a la mejora de las

<sup>54</sup> Véase Acosta (2004).

relaciones públicas y a una reducción de las prácticas de corrupción. Pero no todo ha sido positivo. Las mismas encuestas empíricas identifican varios problemas: un menor vínculo entre la recaudación de ingresos y los servicios públicos, de una parte, y la percepción del público de una administración fiscal «insensible», por el otro. Pero este resultado no es una sorpresa dado que el SAT se desarrolló en contra de las convenciones y aprovechó la falta de definición de las reglas, en particular en el caso del SAT de Lima. Una de las características de las agencias de SAT es su impulso innovador, incluyendo los procesos internos, el uso de tecnologías modernas, el desarrollo de los recursos humanos, una mejor gestión financiera y la cooperación entre las administraciones fiscales.

Un tercer aspecto es la necesidad de explorar qué otros impuestos con un alto potencial de ingresos podrían ser asignados a los gobiernos locales para aumentar su autonomía financiera como, por ejemplo, un porcentaje fijo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas, o recargos locales sobre algunos impuestos internos, como sobre los hidrocarburos. Otra posibilidad es el uso más intenso de los impuestos sobre plusvalías, que pueden ser complementarios de los impuestos de bienes inmuebles. Estos impuestos se utilizan con bastante éxito, por ejemplo en Colombia. (véase recuadro 4.3). También se pueden adoptar diferentes formas de impuesto sobre la venta como en el caso del ISS brasileño (impuesto sobre los servicios, véase recuadro 4.4). Este tipo de impuestos se articula bien dentro del sistema fiscal brasileño dado que el estado federal y los estados federados excluyen del IVA numerosos servicios importantes. Pero su aplicación puede ser más problemática en otros contextos porque se puede solapar con el IVA existente en otros países.<sup>55</sup>

Una alternativa al ISS, que no genera conflicto con el IVA nacional, es el impuesto local sobre la industria y el comercio (ICA) de Colombia. Se trata de un impuesto local «directo» sobre todas las actividades económicas (industria, comercio y servicios) que utiliza como base imponible el valor monetario de las transacciones anuales y que es gravado con diferentes tipos impositivos en función del sector, oscilando entre un 0,41% para la producción alimenticia y el 1,38% para la venta de bebidas alcohólicas, de tabaco y de combustible; las transacciones financieras pagan un tasa del 1,1%. El ICA es una de las principales fuentes de ingresos fiscales municipales en Colombia y representa un promedio aproximado del 42% de los ingresos fiscales anuales de los municipios –e incluso un 72% en el municipio de Cali–.

Otro tipo de impuesto local sobre la actividad económica con un potencial significativo de ingresos es la patente municipal de Chile. Administrado por los municipios, este impuesto anual es pagado por toda actividad económica con un local permanente (comercio, industria, venta de bebidas alcohólicas). Los municipios deciden el tipo impositivo que varía de un 0,25 a un 0,5% y recae sobre el capital declarado (a la administración fiscal nacional). La patente municipal genera aproximadamente el mismo importe de ingresos municipales en Chile que el impuesto sobre la propiedad (impuesto territorial).

<sup>55</sup> Por ejemplo, hace poco en Nicaragua se eliminó un impuesto local sobre las ventas que era bastante productivo, como parte de la condicionalidad política del Fondo Monetario Internacional precisamente a causa del conflicto entre este impuesto y el IVA nacional ya existente.

#### **Recuadro 4.3. Impuestos por plusvalías (contribución de valorización) en Colombia**

El impuesto sobre plusvalías grava los beneficios acumulados por los propietarios como resultado de las inversiones públicas que aumentan el valor de su propiedad (Bird y Slack 2006). Dado que la mayoría de las propiedades inmobiliarias se ven considerablemente afectadas por las instalaciones públicas en su entorno, este impuesto tiene un potencial de ingreso considerable. En Colombia, este impuesto se llama Contribución de Valorización, y tiene una larga historia que remonta al periodo colonial. La Constitución da a los municipios y a otras entidades públicas el derecho a compartir el valor añadido generado por acciones llevadas a cabo en las zonas urbanas (por ejemplo, obras de infraestructura). El impuesto es analizado con interés por otros países. La primera Conferencia Latinoamericana sobre la Valorización se celebró en Bogotá (Colombia) en 2009.<sup>56</sup> La recaudación de este impuesto requiere una serie de fases que incluyen la determinación de los costes y beneficios del proyecto, la zona geográfica y un método para distribuir los costes y beneficios del proyecto entre las diferentes propiedades. La fórmula de distribución puede utilizar diferentes variables (uso de la propiedad, proximidad, acceso, etc.) o simplemente el terreno, el tamaño lineal de la fachada de la propiedad, etc.

Bogotá también recauda un impuesto llamado Participación a la Plusvalía<sup>57</sup> definido como una contribución de los propietarios de bienes inmobiliarios a las obras que aumentan el valor de su propiedad. Es similar al impuesto por mejora con la diferencia que toma en consideración los cambios en los códigos urbanos que afectan el uso del suelo o la intensidad de su utilización (superficie o volumen construible) que también incrementa su valor.

#### **Recuadro 4.4. El ISS en Brasil<sup>58</sup>**

El ISS (impuesto sobre servicios) es un impuesto de nivel municipal. Se aplica sobre aquellos servicios que no pagan el IVA del Estado central brasileño (ICMS). La lista de servicios que pueden pagar el ISS se define en una ley federal. Pero los estados federados pueden establecer exenciones sobre algunos de estos servicios. La base imponible incluye una amplia gama de servicios: informáticos, alquiler de locales, servicios médicos, servicios veterinarios, servicios personales (peluquerías, etc.), servicios profesionales (ingeniería, arquitectura, justicia, contabilidad, etc.), educación y formación, hoteles y turismo, aparcamiento, ocio (películas, espectáculos), servicios de reparación, servicios financieros (bancos, etc.), transportes municipales, puertos, terminales y servicios de aeropuerto. La base imponible es el ingreso generado por la prestación de servicios. El tipo imponible para el ISS se establece a nivel local pero no puede exceder un 5% (en el pasado, podía alcanzar hasta un 10%). El impuesto es cobrado por el municipio en el que el negocio está domiciliado, aunque existen excepciones que permiten cobrar el impuesto en el municipio en donde se realizó el servicio (por ejemplo, servicios de construcción). Los productores de

<sup>56</sup> I Congreso Latinoamericano de Valorización, <http://www.lonjadebogota.org.co/Portals/0/Docs/>.

<sup>57</sup> Para más información acerca de este impuesto: [http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet/impuestos/impuestos\\_imp/Plusvalia/INFO%20PLUSVALIA](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet/impuestos/impuestos_imp/Plusvalia/INFO%20PLUSVALIA).

<sup>58</sup> Véase, entre otros, Deloitte (2010), Government of Brazil (2009), KPMG (2006), Banco Central do Brasil (2000) y Purohit (1997).



servicios deben pagar y guardar registro del ISS. Los compradores de servicios no ven el impuesto que pagan porque está incluido en el precio establecido por los vendedores.

Pese a que el ISS se recauda a nivel municipal, su importancia cambia mucho según los gobiernos locales. Según la Receita Federal (administración fiscal nacional) el 1% de los municipios (sobre un total de más de 5.500) representan el 73% de las recaudaciones fiscales. En la segunda mitad de la década de 1990, ISS representaba aproximadamente un 0,5% del PIB. Más recientemente, llegó al 0,8% del PIB. Dado que los tipos máximos se redujeron en el transcurso de la década del 2000, el aumento observado en las recaudaciones puede provenir de la ampliación de la base fiscal y/o de un mayor esfuerzo de recaudación. Sobre la expansión de la base fiscal; se sabe que cuando los tipos se redujeron, en 2003, las instituciones financieras –en particular los servicios bancarios– fueron incluidos en el ISS.

El ISS tiene sus problemas. Uno de ellos es el efecto de imposición en cascada de los servicios producidos posteriormente, dado que los usuarios de los servicios no pueden identificar los importes del ISS pagados para descontarlos. Otro problema es el tratamiento dado a los artículos de exportación. La importación de servicios está sujeta al impuesto y, a pesar de que el impuesto no debería aplicarse a la exportación de servicios, en la realidad las exportaciones son gravadas en ciertas circunstancias.<sup>59</sup>

En cuanto al futuro del ISS, recientemente ha habido reclamos en Brasil para simplificar el sistema fiscal que contemplan la eliminación del ISS. Se propone la integración de los diferentes impuestos sobre el valor agregado –el IPI con base federal, el ICMS con base estatal y del ISS con base local– dentro de un IVA generalizado cuyos ingresos se podrían compartir entre los tres niveles de gobierno. La importancia cada vez mayor del ISS en los presupuestos municipales, la pérdida potencial de autonomía local y las dificultades a coordinar los diferentes niveles de gobierno militan en contra de la fusión.

Por orden de importancia y en términos de recaudaciones, los dos tipos de impuestos en la región de América Latina que tienen mayor importancia son los impuestos sobre la propiedad (impuesto sobre los bienes inmuebles, IBI) y los diferentes impuestos sobre las actividades económicas y de servicios. En tercer lugar y con menos importancia, se encuentran los impuestos sobre vehículos de tracción motora. En general, existe aún un cierto margen para aumentar los ingresos locales provenientes de los impuestos sobre los vehículos. Este es también el caso de las tasas y contribuciones en muchos países, a menudo los niveles de las tasas y contribuciones son obsoletos.<sup>60</sup>

### **Clarificar el uso de los ingresos participados**

Los ingresos participados son el instrumento de financiación más frecuente de los gobiernos subnacionales en América Latina. En muchos países, la participación de los

<sup>59</sup> Véase KPMG (2006).

<sup>60</sup> Por ejemplo, en el caso de El Salvador, los valores de las tasas por servicios son 1954.



gobiernos locales en los ingresos del Estado está consagrada en la Constitución. Como se señaló en la sección anterior, la descentralización se concibe a menudo como una distribución de los ingresos centrales, sin que se definan claramente las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales.

Sin embargo, en América Latina se ha evitado uno de los aspectos más negativos observado en otras partes del mundo: utilizar como principal criterio de distribución de las transferencias para los gobiernos locales el lugar de origen de los ingresos fiscales, lo que suele agravar los importantes desequilibrios horizontales.<sup>61</sup> Pero hay excepciones: tanto en Perú como en Ecuador, los ingresos generados por los impuestos sobre la explotación de los recursos naturales, se redistribuyen en base a la localidad de origen, generándose importantes disparidades horizontales entre regiones y problemas importantes de solidaridad nacional.<sup>62</sup> En la mayoría de los países de América Latina las transferencias fiscales procedentes de ingresos participados se distribuyen de acuerdo a un conjunto de parámetros o fórmulas que buscan varios objetivos, uno de los cuales es un cierto grado de nivelación. Algunos de los aspectos positivos de los ingresos participados es que combinan el uso incondicional de una parte de los fondos con la movilización de ingresos de fuentes diversas y dinámicas.

Actualmente, el principal problema con el reparto de los ingresos participados es que, en general, hay cierta confusión con las fórmulas de distribución implementadas ya que en su mayoría persiguen varios objetivos con un solo instrumento. Además, no siempre está claro que el uso incondicional de todos los fondos sea la mejor opción.<sup>63</sup> En algunos países de América Latina se plantean reformas para desagregar los ingresos participados en varios sistemas separados, incluyendo: (i) una transferencia de nivelación de uso incondicional, que se financia con una parte de los ingresos participados y que persigue exclusivamente disminuir las disparidades fiscales horizontales, y (ii) un sistema de subvenciones condicionadas para gastos corrientes y de capital, financiados con el resto de los ingresos participados, que solo pueden ser utilizadas para ciertos fines y para determinados sectores. Se hicieron progresos en esta dirección en países como Brasil y Chile, mientras que países como Ecuador, El Salvador y Honduras siguen utilizando los ingresos participados como una fuente global de financiación para los gobiernos locales.

---

<sup>61</sup> Téngase en cuenta que esto no significa que no haya disparidades regionales en América. Como se señaló anteriormente, las disparidades fiscales regionales nacen de las diferencias en las bases económicas. Cuanta mayor sea la autonomía local, más alto es el riesgo de ampliar las disparidades fiscales y, por lo tanto, se hace necesario implementar subvenciones de redistribución o de compensación.

<sup>62</sup> En el caso de Perú, la evolución de los precios internacionales de las materias primas ha tenido un impacto significativo sobre el sistema de transferencias. El Ministerio de Economía y Finanzas transfiere el 50% de los ingresos por minería e hidrocarburos a los gobiernos locales. El nivel de las transferencias hacia los gobiernos regionales y locales se incrementó exponencialmente desde el año 2000, pero cayeron en el último año. Esto ha dado lugar a un fuerte desequilibrio horizontal entre municipios ya que los ingresos mineros se concentran en un 80% principalmente en siete departamentos, creando una creciente acumulación de recursos no gastados en los años de mayor auge dada la limitada capacidad para identificar y ejecutar proyectos de inversión productivos. Esto expuso a los gobiernos locales a un flujo de ingresos muy volátil.

<sup>63</sup> La idea aquí es alcanzar en un plazo lo más corto posible una combinación adecuada de transferencias condicionadas e incondicionadas, pero sin perder de vista el hecho de que, a largo plazo, es más deseable aumentar la incondicionalidad de las financiaciones para los gobiernos locales –evidentemente no para todo–, a medida que nuevas funciones sean asignadas y que el rendimiento local se mejore, etc.

### **Necesidad de racionalizar el sistema de transferencia**

El sistema de transferencia desempeña a menudo un papel fundamental. Asegura una mayor coherencia del sistema fiscal intergubernamental, compensa las brechas verticales y horizontales que los ingresos propios y los ingresos participados no pueden absorber. Si está bien diseñado fomenta el esfuerzo de recaudación fiscal local y preserva los incentivos para que los municipios solventes puedan acceder al crédito.

Con excepción de unos pocos países, el sistema actual de transferencias a los gobiernos locales en América Latina carece de una estructura clara. En la mayoría de los países se deberían crear transferencias de nivelación dotadas de fórmulas que tomen en consideración las necesidades de gasto y la capacidad fiscal.<sup>64</sup> En vez de analizar la capacidad fiscal potencial, la mayoría de las fórmulas utilizadas para el cálculo de las transferencias utilizan, para fines de nivelación, la suma de impuestos recaudados el año anterior. De esta manera se desincentiva el esfuerzo de recaudación fiscal y se fomenta cierta «pereza fiscal». Los métodos actuales utilizados para calcular las necesidades de gastos son también problemáticos. Por ejemplo, el número de habitantes suele ser una buena base para calcular las necesidades de ciertos servicios básicos de un municipio, pero no para todos. Por ejemplo, el número de niños en edad escolar, permite calcular mejor la demanda para la educación básica, y el porcentaje de lactantes y ancianos proporciona una mejor aproximación a las necesidades de atención médica. En algunos casos, en particular en países de América Central como El Salvador y Nicaragua, las fórmulas tienden a favorecer a los municipios pequeños, lo que, a su vez, crea problemas de imparcialidad y de viabilidad económica para el desarrollo regional.

Muchos países tienen diferentes tipos de subvenciones condicionadas. Pero a menudo la estructura y la previsibilidad de estas subvenciones plantean problemas, especialmente cuando se trata de transferencias de capital. El sistema es a menudo complejo con costes administrativos elevados para los gobiernos locales. En muchos casos penaliza a las administraciones con menor capacidad y debilita la realización de los objetivos del gobierno central. Un remedio a estos problemas, siguiendo prácticas internacionales, es reunir diferentes programas para crear grupos o bloques de subvenciones. Mientras que las transferencias condicionadas limitan el uso de los fondos a fines específicos (por ejemplo, compra de mobiliario para escuelas primarias), las transferencias en bloque aun cuando son condicionadas, permiten una utilización más amplia de los fondos (por ejemplo, los fondos deben destinarse a la educación primaria). De esta manera se simplifican y se amplían las opciones para los gobiernos locales, sus fines se acercan más a las prioridades del gobierno local (por ejemplo, la reparación del edificio de la escuela en lugar de muebles), sin alejarse de los objetivos de las políticas sectoriales del gobierno central (por ejemplo, la promoción de la calidad en la educación primaria del país).

### **Incrementar la responsabilidad local para el acceso al crédito**

Hace algunos años, América Latina sufrió uno de los peores casos de endeudamiento subnacional a nivel mundial, a causa de un comportamiento financiero irresponsable. Las experiencias de hiperinflación y endeudamiento subnacional descontrolado en Argentina y Brasil en las décadas de 1980 y 1990, siguen siendo utilizadas como ejemplos de los ries-

<sup>64</sup> Chile es una excepción ya que dispone de transferencias de nivelación.

gos de la financiación subnacional. Una de las consecuencias de esto es que la política de muchos países de la región en materia de endeudamiento del gobierno local es muy conservadora o restrictiva.

Por ejemplo, en Chile, no se permite a los gobiernos locales solicitar ningún tipo de crédito. Sin embargo, la prohibición absoluta no es necesaria ni eficaz. En este mismo país, los contratos de *leasing* o el atraso en los pagos de los gastos corrientes son una forma indirecta de crédito. En Uruguay, cualquier contratación de deuda nacional o extranjera, tiene que ser aprobada por el Parlamento nacional. Perú es también un ejemplo de conservadurismo en materia de endeudamiento local: el gobierno central ha promovido dos leyes sobre endeudamiento muy restrictivas (la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal –LPTF– y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal –LRTF–). Además de limitar el servicio de la deuda y el nivel de endeudamiento, las leyes también limitan la tasa de crecimiento de los gastos municipales hasta un máximo del 3% por año. Sin embargo, este marco legal no se ha ejecutado íntegramente debido a la falta de supervisión y de sanciones eficaces; un buen número de gobiernos locales en el Perú presentan importantes atrasos presupuestarios. En el otro extremo, y más como una excepción, en Paraguay no se pone ningún límite o restricción a los préstamos locales.

Uno de los desafíos de los países de la región es crear instituciones que regulen y controlen eficazmente el crédito local, sin ser excesivamente restrictivas. Muchos países luchan todavía para establecer un sistema creíble de sanciones por incumplimiento de las normas. Se necesita con urgencia el desarrollo de sistemas de información y seguimiento de la financiación de los gobiernos locales,<sup>65</sup> que consideren los atrasos presupuestarios con las instituciones oficiales y los proveedores privados. Sin embargo, el factor clave para promover un comportamiento fiscal responsable de los niveles subnacionales sigue siendo la voluntad política del gobierno central de aplicar los marcos regulatorios vigentes.

Un segundo reto es cómo movilizar más financiación para permitir a los gobiernos locales endeudarse de manera responsable.<sup>66</sup> El nivel de endeudamiento de los gobiernos locales en América Latina es en general bajo, de hecho demasiado bajo para responder a las necesidades de infraestructura pública del continente.<sup>67</sup> Las grandes ciudades son una excepción, ya que tienen un mejor acceso a los mercados de crédito nacionales y, en muchos casos, también a los mercados internacionales ostentando *ratings* crediticios de agencias internacionales. Así, en países como Bolivia o Perú, la situación de sus ciudades capitales La Paz y Lima es muy diferente de la mayoría de los municipios.

---

<sup>65</sup> Los sistemas de control del endeudamiento local se han revelado a menudo poco útiles. Por ejemplo, en Ecuador y Perú, la información sobre la deuda se extrae directamente de los documentos financieros de los gobiernos subnacionales y no se comprueba con otras fuentes. En Argentina, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal creado por la ley de responsabilidad fiscal de 2004 está encargado de vigilar el cumplimiento de las normas y reglas fiscales y financieras, pero no recibe información actualizada de la mayoría de los municipios.

<sup>66</sup> Parte de la solución puede ser un préstamo directo a los municipios de parte de instituciones regionales-multinacionales como la Confederación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), o de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Sin embargo, una gran parte de la solución necesita pasar por una movilización de fuentes de crédito domésticas.

<sup>67</sup> Brasil es una excepción.

La falta de acceso a préstamos para las ciudades intermedias en la región es un problema complejo con múltiples causas que van de la falta de autonomía fiscal de los gobiernos locales al débil desarrollo de los mercados financieros. Una solución para fomentar el crédito local es la creación de instituciones oficiales o paraoficiales de intermediación financiera y bancos municipales.<sup>68</sup> Como puede verse en el recuadro 4.5, varios países en América Latina han creado este tipo de institución para facilitar el crédito a largo plazo a los gobiernos locales. Sin embargo, las experiencias con estas instituciones han sido desiguales, debido a la dificultad para mantener su independencia del gobierno central y operar con criterios bancarios estrictos.

**Recuadro 4.5. Experiencias de los bancos  
y fondos de desarrollo municipal en América Latina<sup>69</sup>**

La experiencia con bancos de desarrollo municipal en América Latina es muy heterogénea, al igual que en muchas otras regiones en el mundo. Diferentes países crearon instituciones de intermediación financiera especializadas o fondos municipales de desarrollo para movilizar capitales a favor de los gobiernos locales. Pero muy pocas de estas instituciones se transformaron en instituciones financieras con prácticas orientadas hacia el mercado y con mecanismos de control para canalizar ahorros privados para financiar infraestructura pública. Este recuadro presenta un resumen de experiencias de los bancos y fondos de desarrollo municipal en América Latina.

*Brasil*

El Programa Integrado de Desarrollo Social (PIMES) fue creado como un fondo de desarrollo municipal administrado por BADESUL, el banco de desarrollo del Rio Grande do Sul. El programa tiene dos componentes: 1) desarrollo de los recursos institucionales y humanos, y 2) inversiones en infraestructura. El primer componente representa alrededor de un 10% de los costes totales del proyecto e incluye asistencia técnica, formación y equipamiento para municipios, la empresa de agua (CORSAN) y otras agencias del sector estatal. El segundo componente representa alrededor del 90% del presupuesto total del programa y prevé la financiación de proyectos de abastecimiento en agua y saneamiento, pavimentación e iluminación de calles, canalización y control de la erosión, etc. El Programa de Acción Municipal (PRAM) fue creado en 1991 por el banco del estado de Paraná, BANESTADO, y serviría primero de agente financiero del banco. El PRAM fue luego convertido en el Fondo de Desarrollo Urbano del Estado (FDU), también administrado por BANESTADO, asociado a una agencia de asistencia técnica del Secretariado de Planificación del estado de Paraná.

<sup>68</sup> Los gobiernos centrales también garantizan el préstamo a gobiernos locales por parte de organizaciones internacionales multilaterales como el Banco Mundial, el BID y la CAF.

<sup>69</sup> Véase Peterson (1996). Hay otras iniciativas relevantes en la región que por razones de espacio no se han desarrollado en este cuadro, como el Banco del Estado (BEDE) en Ecuador y La Caixa en Brasil. En el plano regional de la Confederación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sido partidarios activos de los programas de préstamos para el desarrollo de la infraestructura pública local.

PARANACIDADE fue creado en 1996 como entidad sin fines de lucro para facilitar servicios institucionales y técnicos a los municipios de Paraná; esta institución también moviliza e invierte recursos financieros de un programa de desarrollo regional y urbano proveniente del estado, gestiona el FDU, que concede préstamos a los municipios por plazos que varían de 8 a 10 años para infraestructura urbana y social. Una de las principales explicaciones del éxito del PARANACIDADE es el apoyo que da al fortalecimiento institucional de los municipios.

#### *Colombia*

Colombia ha utilizado con éxito su fondo de desarrollo municipal para acelerar el desarrollo de los mercados de crédito privado para los gobiernos locales. La Institución de Financiamiento Territorial (FINDETER), que inició su actividad en 1994 como una vía de financiación dentro del Banco Nacional de Préstamo, evolucionó luego en un banco de desarrollo para los municipios, trabajando vía el sistema de los bancos comerciales. En esencia, FINDETER opera como una institución financiera de segundo nivel mediante redescuento de los créditos de los bancos comerciales a los municipios. La buena experiencia de los bancos con los créditos concedidos a los municipios vía FINDETER llevó a los bancos a utilizar sus propios recursos. Las ciudades y los departamentos de Colombia de tamaño intermedio pueden ahora tomar préstamos vía los bancos comerciales, mientras que las pequeñas ciudades siguen contando con FINDETER. Las mayores ciudades financian sus necesidades de crédito principalmente vía obligaciones.

#### *México*

El banco federal de obras públicas, BANOBRAS, fue creado en 1933 bajo el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., y tuvo un programa de préstamos para el desarrollo municipal. Sin embargo, sus operaciones se volvieron complejas y burocráticas, y la asignación de recursos financieros empezó a depender más de criterios políticos que de criterios financieros. El programa de préstamos del banco, que recibía muchas subvenciones, se enfocaba en vivienda social, sistemas de abastecimiento de agua y en la construcción de mercados y mataderos. Desde el 1988, sus tasas de interés se habían vuelto muy cercanas a las tasas del mercado y BANOBRAS cambió su enfoque para mejorar los registros territoriales.

## PROCESOS PRESUPUESTARIOS Y TRANSPARENCIA

### **Mejorar los procesos presupuestarios a nivel local**

Los procesos presupuestarios a nivel local en América Latina han mejorado en los últimos tiempos. Una innovación considerable fue la introducción del presupuesto participativo (véase recuadro 4.6). Sin embargo, en varios países de la región existen aún numerosos problemas por resolver. En términos de planificación y elaboración del presupuesto, ya se ha señalado anteriormente que existen muchos países donde los gobiernos locales tienen que someter sus presupuestos, o algunos de sus componentes, a la aprobación de otros niveles de gobierno.<sup>70</sup> El control ex-ante y la aprobación de los presupuestos locales por autoridades superiores no son necesarios cuando se cuenta con ayuntamientos elec-

<sup>70</sup> Por ejemplo: Bolivia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay.



tos, un efectivo sistema de auditoría ex-post y tribunales para hacer frente a las irregularidades. La autonomía local también se puede ver limitada para decidir sobre proyectos de inversión.<sup>71</sup> Otro problema es la falta de vínculos entre la planificación y el presupuesto. Es frecuente ver muchos planes de desarrollo locales, regionales y nacionales que no están coordinados y cuyos objetivos estratégicos no se reflejan en los presupuestos reales.

#### **Recuadro 4.6. Presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil)<sup>72</sup>**

El concepto de presupuesto participativo se ha implementado con éxito en el municipio de Porto Alegre, en el estado del Rio Grande do Sul durante las dos últimas décadas. El presupuesto participativo de Porto Alegre, llamado OPPA, es un proceso a través del cual los ciudadanos y un grupo de funcionarios públicos electos del gobierno local trabajan juntos para definir una lista de proyectos prioritarios con el objetivo que se lleven a cabo dentro del presupuesto del gobierno local. Gracias a este mecanismo de gestión compartida de los recursos presupuestarios, los habitantes participan en la identificación de los proyectos y servicios necesarios. Más adelante, los ciudadanos contribuyen al control de la implementación de los proyectos. Por lo tanto, vía el OPPA, los habitantes son asociados a la definición de las políticas públicas desde las etapas iniciales, incluyendo el diagnóstico y la evaluación de las necesidades, la fase de seguimiento y de implementación y la fase final de control democrático.

Desde un principio, el OPPA ha contribuido a mejorar la vida de los habitantes, el número de participantes en el proceso en Porto Alegre ha aumentado de año en año, pasando de unos 1.000 en 1990, a casi 15.000 en 2004. El proceso ha permitido integrar mejor a grupos de población tradicionalmente excluidos del desarrollo de la ciudad. En 2002, había un predominio de mujeres entre los líderes de las asociaciones de vecinos, los delegados y los consejeros. La mayoría de los participantes en el OPPA provienen de grupos con ingresos bajos. También otros grupos, como la población negra y los obreros y trabajadores no cualificados, aumentaron su participación en el proceso del OPPA (City, 2003). Según Abers (2000), quien estudió el perfil de los participantes al OPPA, contrariamente a lo que se esperaba, el proceso no dio lugar a un aumento de la influencia de una elite con más educación o con ingresos más altos. Además, Santos (2003) ha subrayado que el OPPA resultó en un mejoramiento en la prestación de servicios públicos básicos. En 1999, se duplicó el volumen de basura recogida y la cantidad del alumbrado instalado en las calles, si se lo compara con el promedio anual del periodo anterior al OPPA (1985-1988). En 1996, se extendió el alcantarillado hasta cubrir el 98% de los hogares (en comparación con una cobertura de un 50% en 1989). El Banco Mundial (1999) también atribuye al OPPA la pavimentación de la mitad de las calles del municipio y la multiplicación por dos del número de estudiantes matriculados en las escuelas primarias y secundarias.

<sup>71</sup> Por ejemplo, en Perú todos los proyectos de inversión pública deben ser aprobados por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) controlado por el Ministerio de Economía y Finanzas. A través de la Dirección General de Programación Multisectorial (DGPM), el ministerio tiene el poder de cancelar iniciativas aprobadas por los gobiernos locales o regionales si la DGPM considera que no se aplicaron los criterios definidos en el SNIP.

<sup>72</sup> Véase <http://www.internationalbudget.org/> para otras experiencias de presupuesto participativo y otras innovaciones a favor de prácticas presupuestarias más abiertas y transparentes.



En términos de ejecución presupuestaria, la apropiación de los fondos inicialmente previstos para los gobiernos locales por parte del gobierno central sigue siendo un problema en varios países. Por ejemplo, en Haití el 90% de los ingresos del gobierno local proviene supuestamente de transferencias de los Fondos para el Funcionamiento y Desarrollo de los Gobiernos Locales (FGDCT), que es administrado por el Ministerio del Interior. Sin embargo, estudios recientes muestran que estos fondos no se distribuyen como se estipula y que una parte significativa es retenida por el Ministerio del Interior para financiar sus propios proyectos. Los municipios solo reciben el 33% de lo presupuestado. Otro ejemplo es el de Honduras, donde las autoridades centrales tampoco cumplen la ley: el código municipal establece que el gobierno central debería transferir el 5% de sus ingresos fiscales entre los municipios, pero sólo el 3% parece haber sido distribuido en los años más recientes.<sup>73</sup> Otros países, como la República Dominicana, experimentan situaciones similares: el 10% del presupuesto nacional debe ser destinado a los gobiernos locales (según la Ley 166-03), pero las transferencias reales nunca han alcanzado este nivel y, recientemente, han disminuido del 8% al 6% del presupuesto nacional.

En cuanto a la evaluación ex-post de los presupuestos locales, aún existen deficiencias en algunos países de la región.<sup>74</sup> Por ejemplo, en Paraguay, muchos municipios no parecen cumplir con el requisito de enviar sus informes financieros anuales a la Contraloría General de la República.

#### **Hacer frente a la escasez de datos sobre las finanzas locales**

La falta de datos adecuados sobre las finanzas locales, es un problema muy extendido en la región. En realidad, solo un número reducido de países dispone de datos municipales accesibles al público. Países, como Brasil, Perú y Ecuador constituyen ejemplos de buenas prácticas en este ámbito; para más ejemplos en la región véase el recuadro 4.7.

#### **Recuadro 4.7. Publicación anual de los presupuestos ejecutados en Colombia**

La Ley 617/2000 en Colombia encarga al Departamento Nacional de Planificación (DNP) la publicación anual de la ejecución de los presupuesto (ingresos, gastos y los indicadores financieros) para todos los departamentos y municipios con un análisis de los problemas y avances encontrados. El documento presenta el detalle de los resultados fiscales de los municipios e información sobre los ingresos y gastos durante el año ejecutado. Esta publicación es de alta calidad y es producida anualmente. El DNP reúne cada año los datos sobre ingresos y gastos, así como sobre los niveles de la deuda de todos los gobiernos locales. Cada gobierno local informa y certifica sobre sus presu-

<sup>73</sup> Véase Cardona (2006). <http://www.diba.es/innovacio/fixters/centroamerica.pdf>.

<sup>74</sup> En El Salvador y otros países de la región, los municipios deberían pasar por una auditoría completa independiente una vez cada año para determinar las eventuales presencias de corrupción y de malo uso de los fondos públicos. Esta práctica no elimina la corrupción, pero funciona bien para mantenerla bajo control.

puestos ejecutados a la DNP a través de un sistema automatizado denominado Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal de Departamentos y Municipios (SICEP). El DNP también recibe información sobre los niveles de la deuda de la Contraloría General de la República (CGR). Estos datos son regularmente utilizados por las instituciones del gobierno y las organizaciones no gubernamentales con el fin de monitorear el comportamiento de los gobiernos subnacionales. Las comparaciones sobre su rendimiento fomentan cierta competencia entre los gobiernos locales y permiten determinar cuáles funcionan mejor y cuáles tienen problemas.

## CONCLUSIONES

En los apartados anteriores se ha mostrado que América Latina presenta una amplia variedad de experiencias y lecciones, buenas y malas, sobre la descentralización y las finanzas municipales. Esta extraordinaria variedad de experiencias, a veces muy singulares,<sup>75</sup> dificulta un análisis transversal. Sin embargo, hemos visto que hay muchos temas comunes y desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales de América Latina con diversos grados de éxito. Hemos visto cómo, por ejemplo en Chile, el gobierno central se apoya en los municipios para mejorar la eficacia de las políticas sociales y fomentar la innovación y la competencia entre ellos. En Colombia, la legislación nacional es suficientemente flexible como para que los gobiernos locales ejerzan un control sobre la contratación de su personal –contrataciones y sueldos– y al mismo tiempo asegura una gestión transparente con funcionarios locales responsables de sus decisiones financieras. En Honduras, la asociación de municipios ofrece con éxito asistencia técnica y capacitación a sus miembros. Mientras que en Bolivia, Brasil y Perú, los cambios en la legislación nacional y en el comportamiento de los funcionarios municipales fomenta una mayor participación de la comunidad en las decisiones presupuestarias.

En esta última sección se ofrecen observaciones finales reagrupadas por temas, siguiendo el mismo orden que las secciones anteriores. Pero quedan muchos temas por tratar y en los cuales es necesario profundizar a través de futuras investigaciones sobre las finanzas locales en la región.

### OBSERVACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Los países con problemas de fragmentación del territorio en pequeños municipios deberían promover la creación de mancomunidades de municipios para la prestación de servicios públicos que requieran de ciertas economías de escala. Otras soluciones para la prestación de servicios podrían incluir acuerdos de cooperación entre municipios gran-

---

<sup>75</sup> Por ejemplo, los desafíos a los que se enfrentan ciertos municipios de Colombia van más allá de los problemas fiscales. Los municipios ubicados en zonas de conflictos se enfrentan al desafío de encontrarse en la primera línea frente a actores armados, tales como los traficantes de droga, los paramilitares y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se obliga a muchos de estos municipios a «compartir» sus recursos con estos grupos armados (Rubio, 2002).

des y pequeños, y la subcontratación de servicios a empresas privadas. Además, se debería considerar la creación de nuevos niveles de gobierno intermedios (por ejemplo, a nivel regional) como alternativa a ciertas debilidades de los municipios. Una solución más barata y eficaz es el fortalecimiento de los gobiernos locales existentes con asistencia técnica y financiaciones adicionales.

Se deberían eliminar los incentivos existentes que favorecen una mayor fragmentación de los municipios, en particular en los países donde las fórmulas para transferencias de recursos del gobierno central garantizan la misma cantidad de fondos a todos los municipios independientemente de su tamaño. Se debería impulsar una nueva legislación que tome en consideración criterios de población y requisitos mínimos de ingresos fiscales para crear nuevos municipios, para evitar una mayor fragmentación de los gobiernos locales.

La mayoría de los gobiernos centrales de la región, y los gobiernos provinciales o estatales en el caso de los países federales, deben consagrar más tiempo y recursos al desarrollo de la capacidad administrativa de los gobiernos locales pequeños y rurales. Las asociaciones de municipios también pueden contribuir a brindar más asistencia técnica y capacitación a los funcionarios locales con menores costes, o promover convenios entre universidades regionales y gobiernos locales.

#### **SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Es difícil pronunciarse sobre si el nivel de financiación de los gobiernos locales es el adecuado si no se tiene claridad sobre la asignación de responsabilidades. La mayoría de los sistemas de financiación de los gobiernos locales en la región se beneficiaría de una mayor precisión en la definición de las competencias asignadas al nivel local. Sería necesario primero identificar las competencias exclusivas de los gobiernos locales y aquellas que son compartidas entre diferentes niveles de gobierno; luego identificar cuales atributos de una competencia (regulación, financiación y ejecución) son responsabilidad de los gobiernos locales o de los gobiernos de nivel superior. No habrá claridad sobre la distribución de competencias si las tareas que corresponden a cada nivel no están bien definidas, en particular en el caso de competencias compartidas. Evidentemente, la prestación de servicios se puede realizar directamente desde el gobierno local o este puede decidir de conceder su implementación a una empresa privada o a una entidad intermunicipal.

Si hay diferencias significativas en la capacidad administrativa de los gobiernos locales puede ser conveniente reagrupar las competencias en dos o tres grupos que serán transferidos a los gobiernos locales en función de sus capacidades administrativas. Con el tiempo, y a medida que se adquieren nuevas capacidades, se podrán acceder a niveles más complejos de responsabilidad.

También sería conveniente adoptar metodologías más transparentes para analizar el coste de las competencias transferidas a los gobiernos locales con el fin de tener una idea más clara de sus necesidades de financiación.

Reforzar la autonomía en la gestión de los ingresos locales es un desafío que todavía no tiene respuesta adecuada en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, existe la necesidad de encontrar un mejor equilibrio entre la descentralización de las responsabilidades de gastos y la autoridad sobre la recaudación de los impuestos locales de los

habitantes que se benefician directamente de los servicios locales. Este equilibrio permitiría a las autoridades locales responder directamente sobre sus decisiones políticas y fiscales ante sus electores. Existen varias opciones para implementar esta agenda:

- En primer lugar, asignar el impuesto sobre la propiedad o sobre bienes inmuebles a los gobiernos locales en aquellos países que aún no lo tienen. El impuesto sobre la propiedad presenta una serie de características que lo hacen ideal como impuesto local.
- En segundo lugar, otros impuestos que deben ser asignados a los gobiernos locales son los impuestos sobre vehículos, sobre licencias para negocios y sobre plusvalías.
- En tercer lugar, para los países que aún no lo han hecho, se debe conceder cierto grado de autonomía a las autoridades locales para decidir sobre los tipos impositivos, dentro de parámetros máximos y mínimos definidos por ley. Pero en general no es deseable ampliar esta autonomía más allá de la fijación de tipos impositivos (por ejemplo, definición de una base imponible o posibilidad de introducir nuevos impuestos).
- En cuarto lugar, deben coordinarse los esfuerzos de los gobiernos locales y centrales para aumentar el rendimiento de los ingresos del impuesto sobre la propiedad y de otros impuestos asignados a los gobiernos locales. En el caso del impuesto sobre la propiedad se podría, por ejemplo: mejorar y actualizar los catastros, metodologías de tasación de la propiedad, aumentar la eficacia en el cobro de los impuestos y eliminar los incentivos negativos sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales (como, por ejemplo, la reducción en la cuantía de las transferencias cuando aumentan los ingresos propios).
- En quinto lugar, considerar la introducción de nuevos impuestos locales, como por ejemplo: ampliar la base del impuesto sobre plusvalías, o sobre la actividad económica, como el ICA (impuesto sobre la industria y el comercio) en Colombia, o la patente municipal de Chile.

Un paso más en el fortalecimiento de la autonomía fiscal local sería la introducción de un porcentaje fijo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas recaudado al mismo tiempo que el impuesto nacional. Esta última forma de impuesto local es común, por ejemplo, en el norte y centro de Europa, pero todavía no se ha probado en América Latina. Finalmente, existe la posibilidad de introducir impuestos medioambientales, apoyándose en la legislación nacional sobre la protección del medio ambiente. Este tipo de impuesto no se ha desarrollado en América Latina a pesar de presentar varias ventajas importantes. La primera es lo que se llama el «doble dividendo»: no solo permiten recaudar nuevos ingresos sino que además contribuyen a la protección del medio ambiente. Estos impuestos pueden fácilmente gestionarse a nivel regional y local. Dos ejemplos de impuestos en este ámbito son: sobre la producción de residuos sólidos y sobre la contaminación del agua.

En los países donde hay un predominio de los ingresos participados como principal fuente de financiación de los gobiernos locales, sería deseable crear diferentes fondos de transferencia separados: (i) una transferencia de nivelación incondicionada, y (ii) un sistema de transferencias específicas o condicionadas para gastos corrientes y de capital. Las transferencias de nivelación son necesarias para combatir la agravación de las dispa-

ridades fiscales regionales en muchos países de América Latina –disparidades basadas en la capacidad fiscal o en la base económica y en las diferentes necesidades de gastos en razón de la geografía o de la estructura de la población. Las transferencias condicionadas son necesarias para preservar los objetivos nacionales y ciertas normas o estándares en la provisión de algunos servicios básicos que fueron descentralizados, tales como la educación y la sanidad.

En los países de la región en donde el endeudamiento local no está autorizado, se debería introducir una nueva legislación que permita la posibilidad de endeudamiento local responsable. En los países que ya permiten los empréstitos municipales, sería deseable que, en muchos casos, se examinara la normativa, simplificándola para que no sea demasiado restrictiva. Esta revisión también debería considerar la capacidad de vigilancia del gobierno central (incluida la «deuda flotante» o atrasos presupuestarios con las instituciones oficiales y los proveedores privados de los gobiernos locales y las garantías a través de empresas municipales) y la introducción de un sistema creíble de sanciones por incumplimiento.

Más allá de la regulación y de la supervisión de endeudamiento local, un reto aún más importante para la mayoría de los países de la región es aumentar de manera significativa la disponibilidad de crédito para los gobiernos locales, especialmente para los municipios más pequeños. La creación de intermediarios financieros oficiales o de bancos municipales puede ser una solución. Se deben identificar de las experiencias en América Latina y de otras regiones del mundo, cuáles son los aspectos positivos que pueden reproducirse (por ejemplo, que estas instituciones funcionen con criterios estrictamente bancarios) y cuáles son los que deben evitarse (por ejemplo, que su funcionamiento dependa directamente de las autoridades políticas). También debería fomentarse el desarrollo de los mercados privados de crédito locales. Pero hay que reconocer que el acceso al crédito local a través de fuentes privadas no será fácil si no se cuenta con una mayor autonomía en la gestión de los ingresos y una mayor transparencia de los presupuestos locales.

#### [SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA TRANSPARENCIA](#)

Se debería poner fin a la exigencia de someter a la aprobación ex ante de los presupuestos municipales por parte de las autoridades superiores en los países que aún exigen esta práctica y promover una mayor rendición de cuentas local, una mayor eficacia de las auditorías ex-post y la aplicación de la legislación para verificar los presupuestos locales. Se debe asimismo impedir el manejo inadecuado de los fondos y asegurar el respeto de las normas de auditoría ex post. Una asignatura pendiente para la mayoría de los países de la región es la adopción de prácticas modernas de evaluación presupuestaria, práctica que mejorará la eficacia en la gestión del gasto público.

El acceso a información sobre las finanzas municipales es un problema importante en la región que afecta la calidad del análisis y de las políticas públicas. Todos los países deberían asegurar una mayor transparencia con la difusión de los datos presupuestarios, como en Colombia y Perú, sobre todo aquellos que no publican los presupuestos anuales y otros datos sobre las finanzas locales. La mejor manera de fomentar las buenas prácticas de difusión de la información financiera es promover su utilización para, por ejemplo, mostrar la calidad de la gestión tanto a los expertos como a la ciudadanía en general. O también para impulsar cierta competencia entre gobiernos locales.

Durante la última década, se han realizado constantes progresos institucionales y en la gestión de las finanzas municipales en la región latinoamericana. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para mejorar la eficiencia, la equidad y la transparencia de la gestión en las finanzas locales de la región.

### **Latinoamérica Recomendaciones de política regional**

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 recortan decisiones anteriores de transferencia de competencias a los gobiernos locales lo que afecta la autonomía y la financiación local.

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

Las transferencias de financiación hacia los gobiernos locales son un mecanismo para hacer efectiva la participación municipal en el presupuesto nacional y constituye un derecho de los ciudadanos. Los servicios universales, como la educación y la sanidad, son de diseño y financiación nacional para asegurar la equidad entre los territorios y, cuando son gestionados por los gobiernos locales, merecen 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 nivelación de ingresos, como transferencias incondicionadas 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 hay más de 16 mil municipalidades. Analizando país por país el número total de municipios 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 diferentes. La forma más efectiva para nivelar las capacidades municipales –sin reorganizar la estructura institucional territorial en cada país– es fomentar la cooperación entre municipios, es decir, estimular a las municipalidades a asociarse entre sí a modo de sumar capacidades. Las mancomunidades permiten a los gobiernos locales apoyarse mutuamente, gestionar conjuntamente servicios y 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 sobre la propiedad, las licencias comerciales, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, las tasas de desarrollo y los sistemas de transferencias niveladoras para fortalecer los ingresos de los municipios con menor desarrollo relativo. El más común es el impuesto sobre la propiedad, que está en vigencia en toda América Latina, con excepciones como República Dominicana 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 visión territorial, propia de los gobiernos locales. Las municipalidades reciben a menudo la entrega parcial de competencias, desde los ministerios nacionales, sin ser acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

#### **Reconocer y fortalecer el papel de las asociaciones de municipios**

Las asociaciones de municipalidades son un importante complemento para la gestión municipal. Las asociaciones nacionales participan del diseño y del debate nacional sobre las políticas y normas de descentralización y las competencias municipales con el Gobierno y el Parlamento; las asociaciones departamentales, regionales o intermedias de municipios desempeñan un papel similar con los gobiernos intermedios, pero también apoyan técnicamente a las municipalidades miembros.

**ASIA-PACÍFICO**

Blane D. LEWIS\*

*Escuela de Políticas Públicas Lee Kuan Yew  
Universidad Nacional de Singapur*

Bob SEARLE\*

*Consultor*

En la mayoría de los países de la región Asia-Pacífico, las políticas de descentralización fiscal se desarrollan e implementan en un contexto que no experimenta cambios significativos en el corto plazo. Sin embargo, en varios países de la zona se observan transformaciones significativas en la organización y el funcionamiento de los gobiernos locales.

En julio de 2009, el presidente de Pakistán pospuso las elecciones locales ante el reclamo de los gobernadores, quienes decidieron nombrar administradores «no políticos» para reemplazar a los alcaldes y vicealcaldes electos reviviendo así el sistema de «magistratura». Estos hechos ponen en debate la existencia misma de la democracia local en Pakistán.

China se ha concentrado en los últimos tiempos en la promoción del desarrollo económico y ha alcanzado éxitos dignos de mencionar. A la luz de estos progresos, los líderes chinos parecen hoy dispuestos a reorientar su programa de descentralización hacia la provisión de servicios públicos locales de mayor calidad. Estos cambios son parte de las iniciativas del Gobierno para luchar contra la pobreza y por una mayor equidad en el marco de su programa para «construir una sociedad armoniosa».

En 2003, el gobierno de Japón inició una serie de reformas, conocidas como la «Trinidad», con el objetivo de responder a muchas de los problemas históricos que enfrentan los gobiernos locales. Las reformas tienen la ambición de dotar a los gobiernos subnacionales de mayor autonomía fiscal. El objetivo es reducir su dependencia de las transferencias del gobierno central, aumentar sus recursos propios y racionalizar las subvenciones de nivelación no condicionadas. Aún es muy pronto para evaluar si dichos objetivos se han alcanzado.

---

\* Los autores agradecen a los participantes del taller CGLU GOLD II ASPAC realizado en Guangzhou, China, el 10 de noviembre de 2009, así como a los asistentes del taller sobre Finanzas de los Gobiernos Locales organizado por CGLU-ASPAC en Batam, Indonesia, del 25 al 26 de junio de 2010, quienes contribuyeron con comentarios útiles para la redacción de los borradores de este capítulo, particularmente Sung Il Lim del Instituto Coreano de Investigaciones en Gobierno Local. Blane Lewis fue principalmente responsable del trabajo en el Sur de Asia, Asia Oriental y Sudeste Asiático, y Bob Searle, de Australia y Nueva Zelanda.

En Indonesia, las reformas legislativas recientes prevén que el impuesto sobre la propiedad sea eventualmente descentralizado al nivel local. Esta reforma puede incrementar significativamente los recursos propios de los gobiernos locales, pero implica también importantes retos administrativos. De manera más amplia, el Gobierno prepara una revisión de las leyes de descentralización fiscal y administrativa con el fin de mejorar nuevamente el marco jurídico vigente desde 1999.

Camboya adoptó, a principios de 2009, una ley orgánica de descentralización y desarrollo democrático y trabaja actualmente en la formulación de un plan de implementación para crear administraciones provinciales y de distritos, como niveles intermedios entre el gobierno central y las municipalidades. En Nepal se está redactando una nueva Constitución (cuya adopción está prevista para 2011) que debería clarificar las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno local, reforzar el papel de las autoridades locales electas y hacer más transparentes los mecanismos de transferencias de fondos por medio de fórmulas.

Se puede decir, en general, que los gobiernos locales de los países con economías más desarrolladas atraviesan actualmente un proceso de reformas de sus estructuras y procedimientos de funcionamiento. Por otro lado, los gobiernos locales en países con economías menos avanzadas presentan un desarrollo más incipiente.

Este capítulo describe y analiza las finanzas de los gobiernos locales en la región Asia-Pacífico. El capítulo se subdivide en secciones separadas para Asia del Sur, Asia Oriental, sudeste asiático, Australia y Nueva Zelanda. En cada sección se hace énfasis en aquellos países para los cuales se contó con una cantidad razonable de información de fuentes primarias y secundarias fiables. En Asia del Sur se abordan primordialmente las finanzas de los gobiernos locales de la India, Pakistán y Bangladés, con algunos comentarios sobre Nepal y Sri Lanka. En Asia Oriental se revisan los sistemas de descentralización fiscal de China, Japón y Corea. La sección sobre el sudeste asiático examina la organización de los gobiernos locales de Indonesia, Filipinas, Vietnam y Tailandia; y comenta los casos de Camboya y Malasia. Los países abordados en Asia son los más prominentes en sus respectivas regiones y representan a más de la mitad de la población mundial. La sección sobre la subregión del Pacífico cubre los casos de Australia y Nueva Zelanda. En algunas ocasiones ha sido difícil diferenciar entre gobiernos locales y otros niveles de gobiernos subnacionales. De manera general, se puede asumir que el nivel más bajo de gobierno subnacional corresponde al gobierno local.

En su examen de la estructura y desempeño de los respectivos sistemas fiscales descentralizados en cada país, el capítulo analiza los siguientes elementos: gasto, ingresos, transferencias y la financiación de la deuda. Para evaluar el desempeño se considera una serie de criterios, entre los cuales se incluyen el nivel de los recursos locales, la autonomía fiscal y discrecionalidad en el gasto, los incentivos del sistema intergubernamental de transferencias, las capacidades administrativas y de gestión, y la calidad de los servicios públicos locales. Además, el capítulo destaca una serie de limitaciones importantes que pesan sobre las finanzas locales en las distintas subregiones y países, y propone algunas observaciones para mejorar las políticas de descentralización fiscal en aquellos casos para los cuales se contó con información suficiente. En la sección final del capítulo se presentan conclusiones generales que podrían ser relevantes para la reforma de las políticas de descentralización en los países de la región Asia Pacífico.

## FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SUR DE ASIA

### ESTRUCTURA

#### Gasto local<sup>1</sup>

Los gobiernos subnacionales en la India representan alrededor de dos terceras partes del gasto gubernamental consolidado, un tercio del cual proviene de los gobiernos estatales y locales (es decir, «los entes locales»). Los gobiernos estatales están facultados para constituir gobiernos de menor nivel, incluyendo entidades locales urbanas o rurales (ULB y RLB, por sus siglas en inglés).<sup>2</sup> Sobre el gasto total local, entre el 85 y el 90% es realizado por los ULB en las grandes áreas urbanas. El resto corresponde a los RLB, y son los pueblos, los *panchayat*, los responsables de entre el 85 y el 90% del gasto local rural. Sin embargo, existen importantes variaciones entre los diferentes estados y gobiernos locales. Aproximadamente el 60% del gasto gubernamental local se dedica a las «funciones esenciales», como la provisión de agua, el alumbrado público, el saneamiento y los caminos. Cabe destacar que el gasto de los ULB se concentra mucho más en estas funciones esenciales que el de los RLB.

Legalmente, Pakistán tiene un sistema de tres niveles de gobierno subnacional aunque estos fueron disueltos como entidades electas en julio de 2009. Antes de esta fecha, el gasto de los gobiernos subnacionales ascendía a alrededor de un tercio del gasto público consolidado, la mayoría del cual se ejecutaba en las provincias y no en los gobiernos locales (distritos, administraciones municipales *Tehsil* –TMA por sus siglas en inglés– y sindicatos).<sup>3</sup> En teoría, los distritos tienen responsabilidades de gasto en educación básica y secundaria, sanidad primaria y medio ambiente. En la práctica, la mayoría de dichas funciones parecen ser asumidas exclusivamente o compartidas por las provincias. Las TMA son responsables de proveer los servicios municipales básicos y el control de la construcción. Los sindicatos asumen pocas funciones y de menor importancia.

**Cuadro 5.1. Asia del Sur. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto e ingresos públicos totales**

País	Participación en el total del gasto público (%)			Participación en el total del ingreso público (%)		
	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior
<b>India</b>	66	33	33	33	30	3
<b>Pakistán</b>	33	28	5	7	6.5	0.5
<b>Bangladés</b>	15	5	10	2	1	1
<b>Nepal</b>	9	—	9	14	—	14

Fuentes: datos de CGLU y otras fuentes. Cifras aproximadas. Datos del año más reciente disponible: India 2004, Pakistán 2004, Bangladés 2005, Nepal 2008.

<sup>1</sup> Ver cuadro 5.1.

<sup>2</sup> Los 3.682 RLB (entidades locales rurales - *Rural Local Bodies*) pueden ser *panchayat* (de los cuales existen tres niveles) o concejos rurales autónomos. Los 247.033 ULB (entidades locales urbanas - *Urban Local Bodies*) se conocen como corporaciones municipales, municipalidades o *nagar panchayat*.

<sup>3</sup> En total existen 6.600 unidades de gobierno local en Pakistán.

En Bangladés, la parte del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el gasto público total es inferior que en la India y Pakistán, y representa el 15% o menos. Los gobiernos locales (en inglés, *union parishad*, *pourashava* o corporaciones urbanas) representan aproximadamente dos terceras partes del total del gasto de los gobiernos subnacionales. El gasto de los *union parishad* se concentra en la agricultura, la construcción y el mantenimiento de caminos, la sanidad y el saneamiento. El gasto de los *pourashava* se utiliza principalmente para la gestión de residuos, la provisión de agua, el saneamiento y el drenaje. Por su parte, las corporaciones urbanas se vuelcan a los servicios de infraestructura urbana. Muchas de estas funciones se realizan de manera concurrente con las agencias desconcentradas del gobierno central.

En Nepal, la proporción de gasto local sobre el total del gasto público es también muy pequeña. Sin embargo, quizás sea sorprendentemente alta si se considera el estado de desarrollo de los gobiernos locales y la incertidumbre existente sobre los futuros niveles y esferas de actividad que determinará la nueva Constitución en curso de redacción. Los gobiernos locales presionan para que la Constitución limite las funciones del gobierno central y, de acuerdo al principio de subsidiariedad, otorgue más responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno.

### Ingresos propios

Los ingresos propios de los gobiernos estatales y locales de la India constituyen un poco más de un tercio del ingreso público total consolidado. Los gobiernos estatales asignan las fuentes de ingresos a los gobiernos locales, pero solo las municipalidades tienen poderes fiscales. Los ingresos de los gobiernos locales representan el 10% o menos del total de ingresos propios de los gobiernos subnacionales, particularmente los ULB, los cuales recaudan más del 90% de los ingresos recaudados localmente.

El impuesto sobre la propiedad es la principal fuente de ingresos de los gobiernos urbanos. El llamado *octroi* (impuesto sobre los bienes importados que ingresan en la localidad) fue importante en el pasado, pero ha sido abolido en todos los estados excepto en uno. Los RLB recaudan la mayoría de sus recursos propios a partir de licencias, tasas e impuestos menores. Los ingresos propios de los gobiernos locales rurales son mínimos y se concentran al nivel de los *gram parachat*. La mayoría de los ingresos de los gobiernos locales rurales provienen de transferencias.

La recaudación de los gobiernos subnacionales en Pakistán asciende a tan solo el 7% del ingreso público total. Nuevamente, la mayor parte de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales se concentra en las provincias. Los recursos propios a nivel local representaron solo el 8% de los presupuestos locales en 2008 y 2009, lo que sugiere que dicho ingreso es menor al 1% de los ingresos públicos totales (Bahl y Cyah, 2008). La mayoría de los ingresos de los distritos proviene de una variedad de tasas y contribuciones. En teoría, el impuesto sobre la propiedad fue asignado a los TMA, pero en la mayoría de las regiones son las provincias quienes lo administran. Los sindicatos no tienen facultades para recaudar impuestos.

Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales en Bangladés son aun menores que en la India y Pakistán. Estos ascienden a menos del 2% del ingreso público consolidado y no existe información sobre cómo se distribuye entre los diferentes niveles de gobierno. Para los *union parishad* la fuente más importante de ingresos propios es el impuesto sobre el valor del suelo y para los *pourashava* y las corporaciones urbanas, el impuesto sobre la propiedad, el impuesto por la transferencia de tierras y los permisos de construcción.

### Transferencias<sup>4</sup>

Como lo demuestra el cuadro 1, los gobiernos locales de la India se enfrentan a un nivel muy alto de desequilibrio fiscal vertical (su ingreso es de solo el 3% del ingreso público total y su gasto asciende al 33% del total nacional). Las transferencias a los gobiernos locales en la India representan casi el 90% de sus ingresos totales. Estas provienen de los gobiernos central y estatales, principalmente de estos últimos ya que las transferencias centrales se distribuyen, en su mayoría, a través de los estados. Las transferencias estatales a los gobiernos locales, incluyendo ingresos compartidos y subvenciones, ascienden a un tercio del gasto total estatal. En la mayoría de los casos, ambos tipos de transferencias son realizadas sobre bases ad hoc y condicionadas para cierto tipo de gastos definidos por los propios estados. Calculadas per cápita, las transferencias a los gobiernos locales rurales son significativamente mayores que las de los ULB, pero no hay reglas claras (Rao, 2000; Oommen, 2008). Dichas variaciones dependen de las decisiones de las Comisiones Estatales de Finanzas (SFC por sus siglas en inglés) encargadas de determinar la repartición de ingresos y de otorgar las subvenciones.

La provisión de servicios por parte de los gobiernos locales pakistaníes se financia principalmente con transferencias. A nivel de distrito las transferencias representan el 90% del ingreso total (Kardar, 2006) a excepción de Karachi, donde alrededor del 20% del ingreso total proviene de fuentes propias. Los TMA parecen menos dependientes de las transferencias provinciales, las cuales representan entre 60 y 80% del ingreso total, dependiendo de la provincia o del distrito. Los sindicatos se financian exclusivamente con las subvenciones de las provincias. La mayoría de las transferencias intergubernamentales para el nivel local es para fines generales –no condicionadas– aunque las provincias también otorgan subvenciones condicionadas para proyectos específicos.

**Cuadro 5.2. Asia del Sur. Transferencias como fuente de ingresos de los gobiernos locales**

País	Transferencias como porcentaje del ingreso total local	Importancia relativa de los distintos tipos de transferencias		
		Ingresos participados	No condicionadas, para objetivos generales	Fondos condicionados
<b>India</b>	90%	Media	Baja	Alta
<b>Pakistán</b>	90%	Baja	Alta	Media
<b>Bangladés</b>	90%	Baja	Alta	Media
<b>Nepal</b>	Información no disponible (pero altamente dependientes)	Información no disponible	Información no disponible	Información no disponible
<b>Sri Lanka</b>	Información no disponible (pero altamente dependientes)	Información no disponible	Información no disponible	Información no disponible

Fuentes: Datos y archivos de CGLU. Cifras aproximadas. Datos del año más reciente disponible: India 2004, Pakistán 2004, Bangladés 2005.

<sup>4</sup> Ver cuadro 5.2.



Las transferencias también dominan los ingresos de los gobiernos locales en Bangladés donde representan casi un 90% del total. Sin embargo, existen variaciones importantes entre los gobiernos locales rurales (*union parishad*), particularmente dependientes de las subvenciones, y los gobiernos locales urbanos (*pourashava* y Corporaciones Urbanas) relativamente menos dependientes que los primeros. La transferencia más importante es la subvención global. Aunque esta es la principal transferencia, sigue siendo muy pequeña desde una perspectiva nacional ya que solo asciende al 2% del presupuesto estatal. Esta transferencia con fines generales se otorga para financiar actividades de desarrollo local. Los otros subsidios son para fines específicos, a menudo destinados para proyectos particulares (algunos de los cuales son financiados por donantes internacionales). Los gobiernos locales de Bangladés también reciben pequeños subsidios para apoyar el pago de salarios y compensaciones para funcionarios públicos locales.

### Financiación de la deuda<sup>5</sup>

A los gobiernos subnacionales en la India se les permite endeudarse y muchos lo hacen. Los préstamos provienen del gobierno central, de donantes (indirectamente), de instituciones financieras públicas y privadas, y del mercado de capitales. El rendimiento de los valores mobiliarios no es gravable. Todos los niveles de gobierno suelen endeudarse para cubrir sus déficits presupuestarios. La deuda consolidada para cubrir estos déficits alcanzó recientemente el 15% del PIB. Alrededor del 80% de esta deuda ha sido adquirida por los gobiernos estatales y locales. Lo preocupante es que la mayoría de estos préstamos parecen financiar gasto corriente en lugar de inversiones. La mayor parte del endeudamiento local corresponde a las entidades urbanas, concentrándose en los estados de Andhra Pradesh, Gujarat, Karnataka, Madhya Pradesh, Maharashtra y Punjab, así como la bien conocida experiencia del Fondo de Desarrollo Urbano de Tamil Nadu (ver recuadro 5.1.). Formalmente, los estados garantizan el reembolso de los préstamos adquiridos por los gobiernos locales. El total de garantías sobre deudas otorgadas por los estados a los gobiernos locales podría ascender al 10% del PIB o una cantidad ligeramente inferior (Pradhan, 2004).

**Cuadro 5.3. Asia del Sur. Autorización legal y nivel de endeudamiento**

País	Endeudamiento autorizado por la ley	Nivel de endeudamiento
India	Sí	Moderado
Pakistán	No	Nulo
Bangladés	Sí	Muy limitado
Nepal	Sí (solo para municipalidades)	Información no disponible
Sri Lanka	Sí	Limitado

Fuentes: datos de CGLU y otras fuentes.

Las provincias pakistaníes pueden contraer deudas legalmente, no así los municipios. Los gobiernos locales de Bangladés están facultados por la ley a endeudarse para financiar inversiones de capital. No hay datos disponibles sobre las cuantías de deuda

<sup>5</sup> Ver cuadro 5.3. F.

asumida por ningún tipo de gobierno, pero pareciera claro que no es muy significativa. Parece que los gobiernos locales se endeudan principalmente con el gobierno central (Boex et al. 2002).

En Nepal, el Fondo para el Desarrollo Municipal otorga préstamos para el desarrollo de infraestructuras, mientras que los otros niveles de gobierno local no tienen acceso al crédito. En Sri Lanka, los gobiernos locales se endeudan a través del Fondo para Préstamos y Desarrollo Local del gobierno central, aunque no existen fondos suficientes para hacer frente a la demanda de créditos.

#### Recuadro 5.1. Bonos municipales en la india

El Fondo para el Desarrollo Urbano de Tamil Nadu (TNUDF por sus siglas en inglés) nace en 1996 con el fin de financiar el desarrollo de la infraestructura urbana en los estados. Se trata de la primera empresa público-privada que provee créditos de largo plazo para infraestructuras municipales sin la garantía del Estado. El capital es aportado por el gobierno de Tamil Nadu (49%) y tres instituciones financieras de la India con apoyo financiero internacional (Banco Mundial, Banco Japonés para la Cooperación Internacional y el KFW de Alemania). Por su parte, el TNUDF recurre igualmente a los mercados de capitales.

Con este fondo se ha dado un paso importante para vincular a los mercados nacionales de capital con las necesidades financieras de las pequeñas ciudades. Los prestatarios elegibles son las entidades urbanas (corporaciones, municipalidades y *panchayat*) así como instituciones privadas que construyen infraestructuras urbanas.

Desde el inicio de la Misión Nacional para la Renovación Urbana (Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission – JNNRUM por sus siglas en inglés) en 2005, el papel de los mercados financieros en la financiación de los gobiernos subnacionales se ha incrementado drásticamente. El JNNRUM tiene dos misiones principales: a) desarrollar la infraestructura y la gobernanza urbana, y b) desarrollar los servicios básicos en beneficio de la población pobre en zonas urbanas.

De manera más general, las emisiones de bonos municipales se emiten con tasas fijas de interés de entre el 12 y 14%, con o sin garantía gubernamental. El vencimiento va de 7 a 15 años y se trata de obligaciones estructuradas. El ingreso del inversor puede ser gravable o libre de impuestos.

#### FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL<sup>6</sup>

##### El nivel de ingresos y los gastos corrientes y de inversión

En la India, los gobiernos municipales funcionan generalmente bajo severas restricciones fiscales. Esto puede atribuirse tanto a su escasa e inelástica base fiscal como a una actitud indiferente ante el uso de fondos. En este contexto, los gobiernos locales no son capaces de generar recursos suficientes para enfrentar los costes de mantenimiento de los

<sup>6</sup> Ver Cuadro 5.4.

servicios que proveen (ADB-CA, p. 139). Solo algunas de las grandes administraciones urbanas (las ciudades con más de un millón de habitantes) parecen tener suficientes ingresos para proveer sus servicios. Los grandes centros urbanos pueden llegar a tener ingresos propios significativos que en ocasiones logran representar más del 50% de sus ingresos totales. Sin embargo, algunos de estos recursos se transfieren a organismos paraestatales que proveen servicios con una lógica de recuperación de costes. No obstante, los grandes centros urbanos son menos dependientes de las transferencias que los demás gobiernos locales, los cuales tienen muchas limitaciones de recursos, especialmente en zonas rurales. En estas áreas sus gobiernos locales dependen casi totalmente de las transferencias de los gobiernos central y estatales. La mayoría de los gobiernos estatales también se encuentran en situación de precariedad fiscal, lo que a su vez limita su capacidad de transferir recursos a los gobiernos locales, trasladando las restricciones presupuestarias hacia los niveles de gobierno bajo su jurisdicción (Rao, 2000; Oommen, 2008).

En 2005, el gobierno indio comenzó un ambicioso programa de renovación urbana y amplió la asistencia vía subsidios a las municipalidades para mejorar la infraestructura y la gobernanza urbana. Los subsidios condicionados se otorgan en base a los planes de desarrollo urbano con el fin de mejorar los servicios básicos de la población más pobre, para el mejoramiento del ordenamiento urbano y para grandes proyectos de infraestructura (ADB-CA, p. 140).

Los gobiernos locales de Pakistán también sufren duras restricciones financieras. Como se ha mencionado, el acceso a ingresos fiscales está muy limitado en el nivel local y las transferencias de las provincias a los gobiernos locales a menudo no son suficientes para solventar las necesidades de financiación. Como es de esperarse, entre más limitada se encuentre una provincia pakistani debido a la escasez de transferencias centrales, más limitadas serán sus transferencias para los gobiernos locales. Las necesidades de inversión de los gobiernos locales deben cubrirse con sus propios recursos y con las transferencias, ya que estos no están autorizados a endeudarse. Esta situación limita su capacidad para proveer a la población de servicios adecuados (Manning et al. 2003; Bahl y Cyan, 2008).

Los recursos de los gobiernos locales de Bangladés también son muy escasos. Se limitan de manera estricta a cumplir con las responsabilidades que les han sido asignadas para la provisión de servicios, pero a un nivel muy bajo (Boex et al. 2002; Fox y Menon, 2008).

En Nepal, los gobiernos locales no alcanzan a financiar sus gastos corrientes, por lo que a menudo es necesario reasignarles recursos o aumentar los subsidios para que puedan proveer servicios. En Sri Lanka, los principales problemas a los que se confrontan los gobiernos locales son la provisión de servicios y el mantenimiento de las infraestructuras.

### **Autonomía fiscal y gestión presupuestaria**

En la India, son los gobiernos estatales quienes determinan las competencias y los poderes fiscales de los gobiernos locales (en base a las recomendaciones de las comisiones estatales de finanzas – SFC). Las recientes enmiendas constitucionales permiten la descentralización de mayores responsabilidades de gasto y conceden cierta autonomía fiscal a

los gobiernos locales. Pero son los estados federados quienes son responsables de la implementación de estas disposiciones y, en general, no han transferido poderes a los gobiernos locales. Pero existen excepciones a esta regla, como en el caso de los estados de Karnataka, Madhya Pradesh y Kerala, quienes han sido proactivos en transferir competencias e ingresos (Banco Mundial, 2007).

Los gobiernos locales de la India tienen poco poder sobre los impuestos que se les asignan. Los gobiernos estatales ejercen un fuerte control en la definición de la base impositiva y sobre los tipos aplicables. Sin embargo, los gobiernos locales sí gozan de una autonomía razonable sobre la gestión de sus recursos. Esto no se aplica a las transferencias. La gran mayoría de los recursos participados y de subsidios está condicionada a gastos específicos o a proyectos que los estados consideran importantes. En este sentido, los gobiernos locales son a menudo percibidos como agencias de implementación de las políticas diseñadas por los estados, más que como entidades locales autónomas. La discrecionalidad en la prestación de servicios está muy restringida por la naturaleza concurrente de casi todas las funciones asignadas a los gobiernos locales y por la existencia de estructuras institucionales paralelas (principalmente entes locales paraestatales de los estados) creados para proveer ciertos servicios como el agua o el mejoramiento de los barrios marginados.

En Pakistán, la ley permite que se deleguen al nivel local responsabilidades fiscales significativas, pero las provincias determinan las competencias y la asignación de ingresos a los gobiernos locales bajo su jurisdicción. Aunque las competencias pueden variar significativamente de una provincia a otra, estas son en general bastante limitadas. La Constitución pakistaní permite la separación completa de las bases impositivas entre los distintos niveles de gobierno, pero los gobiernos provinciales tienen acceso limitado a fuentes de financiación. Esto restringe a su vez los niveles de asignación de recursos hacia el gobierno local.

Como sucede en la India, los gobiernos locales de Pakistán tienen poca discrecionalidad en el uso de los impuestos participados con las provincias. Solo pueden modificar las disposiciones fiscales con la aprobación de las provincias quienes definen las bases impositivas (incluyendo las exenciones de impuestos) y establecen los tipos. Además, las provincias tienen la autoridad para determinar el valor de la propiedad utilizado para cálculo del impuesto sobre bienes inmuebles, ingreso que supuestamente corresponde a los TMA.

Los gobiernos locales de Pakistán tienen un muy escaso control sobre los gastos en la prestación de servicios. Las provincias gestionan la mayor parte del gasto corriente y de capital. Asimismo, determinan las prioridades de gasto de los presupuestos locales y a veces exigen autorizaciones previas para su implementación. Las provincias también definen en detalle los objetivos de las transferencias, particularmente para gastos de inversión, y condicionan los subsidios al equilibrio de los presupuestos locales. En casos extremos, las provincias se valen de evaluaciones sobre el desempeño para retomar el control de las competencias que ya habían sido descentralizadas.

La mayoría de los empleados de los gobiernos locales en Pakistán provienen de otros niveles de gobierno. Los gobiernos locales tienen poca o nula autoridad sobre el personal que les ha sido asignado y no pueden despedir a los funcionarios contratados por los otros niveles de gobierno. Los aumentos de salarios federales y provinciales establecidos por

ley son comunicados a los gobiernos locales sin considerar su presupuesto local o su capacidad para pagarlos. Esto genera obligaciones de gasto que no se acompañan de los fondos correspondientes (*unfunded mandates*).

Como ha quedado claro en los párrafos anteriores, el gasto y el ingreso públicos están muy centralizados en Bangladés. El gobierno central domina la provisión de servicios incluyendo la sanidad y la educación, sectores que han sido devueltos a los gobiernos locales en otros países. De manera similar, el gobierno central mantiene un control estrecho sobre casi todas las fuentes de ingresos.

Los gobiernos locales de Bangladés tienen muy poca autoridad para tomar decisiones, incluyendo sobre los servicios e impuestos bajo su competencia. El concejo del distrito (una unidad desconcentrada del nivel regional) debe aprobar los presupuestos locales, mientras que los tipos impositivos y contribuciones locales son definidos por el gobierno central. Además, casi todas las transferencias están condicionadas. Los funcionarios del gobierno central se involucran activamente en las decisiones de los gobiernos locales para determinar las prioridades de gasto y aprueban los proyectos de desarrollo antes de que se implementen. En esencia, todo el personal que trabaja para los gobiernos locales es empleado por el gobierno central y, aunque los alcaldes y concejos municipales son electos popularmente, estos tienen muy poca autoridad sobre dicho personal. Los alcaldes no pueden contratar personal independiente (que no sea del gobierno central) sin la autorización del gobierno central y dicha autorización es muy difícil de obtener. Por muchas razones, los gobiernos locales de Bangladés son unidades desconcentradas de otros niveles de gobierno.

En Nepal, los gobiernos locales tienen muy poco poder para definir los tipos impositivos y las tasas que constituyen sus fuentes de ingreso. La falta de claridad en la asignación de los ingresos permite a los ministerios del gobierno central abusar de su poder en perjuicio de los gobiernos locales. Se observa también una superposición de competencias en la provisión de servicios, lo que crea confusión e impide al gobierno local, a menudo con escasos recursos, cumplir con sus responsabilidades. De manera similar, existe en Sri Lanka una gran confusión sobre la repartición de los recursos entre el nivel central y local de gobierno.

**Cuadro 5.4. Asia del Sur. Funcionamiento del sistema de financiación local**

País	Nivel de recursos	Poder para manejar su fiscalidad	Incentivos al desempeño	Capacidad de gestión	Calidad de la provisión de servicios
<b>India</b>	Los grandes gobiernos locales (GL) urbanos cuentan con un nivel razonable de recursos; los GL rurales sufren de severas restricciones.	GL con muy poca discrecionalidad fiscal. Los estados controlan en gran medida los impuestos y el gasto.	Los estados han recurrido de manera significativa a los incentivos, pero priman la conducta pasada y no futura.	Débil administración fiscal y gestión del gasto.	Débil.

País	Nivel de recursos	Poder para manejar su fiscalidad	Incentivos al desempeño	Capacidad de gestión	Calidad de la provisión de servicios
<b>Pakistán</b>	La mayoría de los gobiernos locales sufre de severas restricciones de ingreso.	Limitada discrecionalidad de los GL sobre impuestos y gasto. Control provincial omnipresente.	No hay experiencia de incentivos al desempeño.	La administración fiscal a nivel de distrito es razonablemente sólida. La gestión del gasto es correcta aunque mayoritariamente realizada por personal del gobierno central.	Débil.
<b>Bangladés</b>	El ingreso de los GL está severamente restringido.	La discrecionalidad de los GL es extremadamente limitada. Los GL son esencialmente unidades desconcentradas del gobierno central.	Uso efectivo de algunos incentivos para fomentar el esfuerzo «local» en la generación de ingresos.	Administración fiscal des-concentrada, débil y corrupta. La gestión de servicios es, en su mayoría, la facultad del gobierno central.	Débil provisión de servicios. Marcada concentración en funciones judiciales y de policía.
<b>Nepal</b>	Extremadamente insuficiente.	Discrecionalidad limitada y confusión de mandatos.	Reciente-mente introducidos.	Muy limitada, salvo en las grandes municipalidades.	Débil provisión de servicios.
<b>Sri Lanka</b>	Insuficiente.	Discrecionalidad limitada y confusión de mandatos.	Información no disponible.	Muy limitada, salvo en las grandes municipalidades.	Débil provisión de servicios.

Fuente: estimación del autor en base a los datos recogidos por CGLU, ver también bibliografía.

#### **Incentivos dentro del marco de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno**

Muchos estados en la India han integrado incentivos al desempeño dentro de los mecanismos de transferencias de recursos hacia los gobiernos locales. Estos incentivos se apoyan en variables que miden la repartición de los ingresos y tienen como objetivo apoyar el buen desempeño local en materia de recaudación, gestión de servicios, etc. Sin embargo, las variables se determinan solamente en base al desempeño pasado y pueden ser vistas como recompensas por conductas anteriores y no tanto como incentivos para fomentar un buen desempeño futuro. De manera general, la evidencia empírica muestra que las transferencias están asociadas de manera negativa con la generación de recursos locales propios (Mathur y Peterson, 2006).

En general, las provincias pakistaníes no han recurrido a los incentivos de desempeño en sus relaciones con los gobiernos locales. La mayoría no ha integrado incentivos en el cálculo de las transferencias hacia los gobiernos locales (Peterson, 2002).

La experiencia de Bangladés es más positiva. La inclusión de incentivos en el cálculo de las transferencias para favorecer la generación de recursos locales parece desempeñar



un papel constructivo o, al menos, beneficioso. Las transferencias no suelen desincentivar los esfuerzos fiscales locales e incluso pueden llegar a incentivarlos. Al menos está claro que el incremento en los niveles de transferencias se asocia positivamente al incremento de los recursos propios. Por otro lado, la poca discrecionalidad que tienen los gobiernos locales en la gestión de su presupuesto, incluidos de sus fondos propios, puede desalentar su entusiasmo para aumentar la recaudación local (ver Fox y Menon, 2008).

En Nepal, el sistema de transferencias está supuestamente basado en fórmulas, pero en la práctica es ad hoc. Ni en la legislación o en los textos políticos se definen criterios claros. Sin embargo, en los comités de desarrollo de los pueblos, distritos y municipalidades se está experimentando establecer condiciones mínimas e indicadores de desempeño. En Sri Lanka, los gobiernos locales son totalmente dependientes de las transferencias, pero su falta de regularidad y predictibilidad provoca problemas de gestión.

### **Administración fiscal y gestión del gasto**

La administración fiscal y la gestión del gasto en la India son relativamente débiles: no existen procedimientos presupuestarios obligatorios operacionales que incluyan la formulación de un plan, su aprobación por parte de las autoridades locales y su implementación (Bahl et al. 2005). En un estudio realizado en Rajastán se señala que los gobiernos locales de ese estado no hacen uso de los impuestos opcionales que la ley les permite utilizar. La explicación de los funcionarios locales es que los concejos y/o los ciudadanos se opondrían a dicho pago aun cuando esto significara una mejora en los servicios. Esta actitud podría también explicar la ineficiencia en la recaudación de impuestos locales. En cuanto a los servicios, los gobiernos locales no siempre aspiran a asumir responsabilidades adicionales; no desean asumir más cargas administrativas y temen los costes financieros que traen consigo las nuevas responsabilidades. No obstante, se están desarrollando algunas reformas y experiencias innovadoras que podrían servir de ejemplo para otros estados y gobiernos locales (Mathur y Peterson, 2006).

#### **Recuadro 5.2. Reforma del impuesto sobre la propiedad en Andhra Pradesh**

Antes de la reforma, los impuestos sobre la propiedad representaban solo el 13% del ingreso municipal y el 0,1% del PIB estatal. La gestión del impuesto estaba limitada por complicadas disposiciones sobre las valoraciones anuales del alquiler, un complejo paquete de exenciones y altos costes administrativos.

El estado simplificó el sistema de valoración para hacerlo más objetivo y estandarizado, amplió las exenciones para mejorar los costes y la rentabilidad; facilitó los pagos al involucrar al sector bancario y otorgó subsidios para que los municipios mejoraran sus tasas de recaudación limitando los impagos. La recaudación aumentó en un 25%.

El sistema de administración fiscal local en Pakistán es singular. Los gobiernos de los distritos tienen dos tipos de unidades recaudadoras de impuestos, la primera para recaudar los impuestos provinciales y la segunda encargada de administrar los ingresos de los distritos. La capacidad de ambas agencias de administración fiscal es razonablemente buena, aunque la de los distritos es relativamente más limitada. Los sistemas de adminis-

tración fiscal de los TMA tienen una larga historia, pero su capacidad administrativa es más débil que la de los gobiernos de los distritos. La ausencia de capacitación de los recaudadores de impuestos es otro problema (Peterson, 2002; Bahl y Cyan, 2008).

A nivel del gobierno local, la calidad en la gestión del gasto también es razonable, al menos desde una perspectiva técnica. Desafortunadamente, la mayoría de los funcionarios públicos que trabajan en los gobiernos de los distritos y los TMA son empleados federales o provinciales (aunque sean pagados con fondos locales) y pueden por tanto ser transferidos a discreción de estos. En suma, se puede decir que la capacidad de gestión local existente es ilusoria y provisional.

Aunque la autoridad fiscal de los gobiernos locales de Bangladés es limitada, estos podrían obtener más recursos de sus fuentes fiscales de los que obtienen actualmente. Muchos gobiernos municipales han hecho pocos esfuerzos para ampliar el registro de contribuyentes del impuesto sobre la propiedad o para realizar evaluaciones regulares. La eficiencia recaudatoria es baja. Además, existen numerosos informes de corrupción y una aparente cultura de evasión fiscal que contribuye al problema. Algunas estimaciones indican que solo una cuarta parte de los negocios en los *pourashavas* pagan regularmente impuestos (Fox y Menon, 2008).

El manejo del gasto y la provisión de servicios es responsabilidad de los niveles superiores de gobierno y no de los gobiernos locales en Bangladés. Los gobiernos locales suelen ser considerados como los responsables de rendir cuentas localmente, pero no de gestionar y proveer los servicios. Esta «bifurcación implícita» de la administración pública regional y local ha sido un tema polémico desde hace tiempo y da lugar a que haya pocos incentivos para mejorar el desempeño de la gestión y la calidad de los servicios (Rahman, 2001).

En Nepal, se intenta resolver la exigua capacidad del personal en los gobiernos locales con el apoyo de los donantes, pero aún queda mucho por hacer. Como podría esperarse, después de un periodo prolongado de inestabilidad social, Sri Lanka también necesita desarrollar las capacidades del personal local.

### **Calidad de los servicios públicos**

En India el resultado en la provisión de servicios es generalmente inadecuado (Banco Mundial, 2004). Los servicios de educación básica, sanidad, agua y saneamiento son catalogados como entre los más deficientes del mundo. El índice de analfabetismo es alto, en muchas partes del país los sistemas locales de sanidad pública no funcionan adecuadamente, la calidad del agua está por debajo de las normas y, en general, las condiciones de vida suelen ser insalubres. El acceso a los servicios por parte de la población pobre en las zonas rurales es particularmente problemático. Por supuesto, existen excepciones.

De manera similar, la calidad de los servicios públicos pakistaníes está por debajo de la media, pero con extremas diferencias entre provincias y entre gobiernos locales. Un factor que incide en el déficit de los servicios públicos es la aparente indiferencia y corrupción que prima entre la burocracia nacional. Este problema se presenta en todos los niveles de gobierno. Las encuestas en Pakistán muestran que la ciudadanía califica la honestidad y la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos muy por debajo de otros países del Sur de Asia (Peterson, 2002).

La calidad de los servicios en Bangladés es, en términos generales, insuficiente. Los gobiernos locales de Bangladés tienen la reputación de ser ineficientes y desvincularse de la provisión de los servicios públicos. Las burocracias locales tienden a aislarse de la ciudadanía y suelen ser consideradas como demasiado politizadas y corruptas. Las administraciones locales se dedican más al control político y social que a la provisión de los servicios públicos tradicionales. Cuando se ocupan de los servicios públicos, se suelen concentrar en funciones de orden público y policía, en lugar de aquellas que mejoran el bienestar de los ciudadanos (Boex et al. 2002; Fox y Menon, 2008).

#### ALGUNOS TEMAS URGENTES Y OBSTÁCULOS A SUPERAR

El problema más urgente en la India es la falta de descentralización fiscal hacia las entidades urbanas y rurales locales. La Constitución prevé la delegación de competencias y de la administración fiscal a los gobiernos locales, pero los estados no han hecho ningún esfuerzo significativo en esa dirección. Aunque algunos gobiernos locales han comenzado unilateralmente a asumir más responsabilidades fiscales y de provisión de servicios, se necesita una política más proactiva. Sin embargo, la ciudadanía suele rehusar a pagar por más o mejores servicios locales (y en aquellos lugares en donde pudiesen hacerlo existen pocos mecanismos para expresar su voluntad de hacerlo). Para que la descentralización avance, es prioritario mejorar la cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía (Mathur y Peterson, 2006).

Un segundo tema de preocupación se refiere al desempeño de las comisiones estatales de finanzas (SFC). Como se mencionó antes, las SFC están a cargo de una amplia gama de tareas, incluyendo la determinación de los impuestos locales, los criterios para la distribución de los ingresos estatales y de los subsidios a los gobiernos locales. El desempeño de las SFC en todos estos frentes ha sido a menudo decepcionante. Además, cuando las SFC actúan de manera activa y eficaz sus recomendaciones suelen ser ignoradas por las autoridades estatales.

Desde julio de 2009, cuando el presidente disolvió a los gobiernos locales electos basándose supuestamente en una decisión unánime de los gobernadores provinciales, se debate en Pakistán el futuro de los gobiernos locales pakistaníes. Otros dos temas merecen además atención. El primero es el papel de las provincias en la descentralización. De manera similar a sus homólogos en la India, las provincias de Pakistán controlan el avance de la descentralización dentro de su territorio. Hasta ahora, han decidido que la provisión y la financiación descentralizada de los servicios se deben limitar, en la mayoría de los casos, al nivel provincial. El gobierno central no ha hecho nada para contrarrestar esto. El segundo tema es el muy bajo nivel de recursos propios de los gobiernos locales, sin ninguna relación con sus responsabilidades en la provisión de servicios y su coste. Aunque el bajo nivel de generación de recursos propios suele ser un problema en los países en desarrollo, esto es particularmente grave en Pakistán. Además, nunca ha sido un tema prioritario para el gobierno central en el pasado y no está claro que consideren esta ausencia de autonomía fiscal como un problema (Bahl et al. 2008).

La pregunta clave en Bangladés es qué alcance quiere dar el Gobierno a la descentralización del sector público hacia el nivel local. En la actualidad, la provisión y la financiación de los servicios públicos se asemeja más a un modelo desconcentrado que a una descentralización. Los gobiernos locales tienen muy pocas responsabilidades para la provi-

sión de servicios y la recaudación de ingresos, y carecen de autonomía en el manejo de los impuestos y servicios que les han sido asignados. Todos los funcionarios locales son esencialmente empleados del gobierno central. Se requeriría una reorganización significativa para poder implementar un sistema más descentralizado.

Un segundo grupo de temas importantes se refiere a la complejidad de la estructura gubernamental en Bangladés. La existencia de cinco niveles distintos de administración incrementa los costes y genera una excesiva cantidad de niveles oficiales de gobierno. Esta situación se complica por la existencia de instituciones paralelas adicionales que prestan servicios al margen de la estructura oficial. Además, esta compleja estructura cambia constantemente cada vez que llegan nuevas autoridades y tratan de utilizar el sistema para favorecer sus propios intereses políticos. Los cambios permanentes dificultan el funcionamiento de cualquier sistema de gobernanza y prestación de servicios, independientemente de que sea desconcentrado o descentralizado (Fox y Menon, 2008).

Tanto en Nepal como en Sri Lanka los temas más urgentes se refieren al nivel de desarrollo del gobierno local, a la necesidad de clarificar la legislación y de mejorar la capacidad de gestión y administración de los servicios. Específicamente en Nepal se requiere otorgar a los gobiernos locales más responsabilidades y más fuentes de ingreso.

#### ASIA DEL SUR: CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

La India debería revisar su estrategia que hace recaer en los estados las decisiones sobre el alcance de la descentralización. Hasta ahora, esta estrategia voluntarista ha dado pocos resultados. Una estrategia más obligatoria, bajo la dirección y orientación del gobierno central podría dar mejores resultados.

A este respecto, el gobierno federal indio debería considerar una serie de medidas:

- Delegar funciones específicas a los gobiernos locales para fortalecer la democracia local: cuando se considere necesario que existan competencias concurrentes, se deberán definir las respectivas responsabilidades de los estados y de los gobiernos locales.
- Otorgar más autonomía presupuestaria a los gobiernos locales y más discrecionalidad en la gestión de sus ingresos.
- Conferir autoridad exclusiva a los gobiernos locales sobre los impuestos que gravan la propiedad y sobre vehículos a motor; otorgarles la posibilidad de cobrar un impuesto sobre el ingreso de las personas físicas, como complemento del impuesto estatal, al menos en algunos gobiernos locales urbanos.
- Desarrollar un sistema predecible y transparente de transferencias a los gobiernos locales basado en fórmulas con el fin de proveer recursos suficientes, equilibrar las capacidades fiscales y hacer frente a las responsabilidades de gasto, mejorando la distribución de fondos.
- Otorgar subsidios de capital para las entidades locales urbanas y rurales.
- Fomentar un proceso presupuestario más estructurado, así como una mejora en las auditorías.

- Facilitar el acceso al crédito para que los gobiernos locales puedan financiar sus gastos de inversión, sean solventes y desarrollen su capacidad administrativa. La reglamentación existente sobre la capacidad de los municipios para endeudarse debería reducirse o simplificarse.

Además, el gobierno central debería ser más proactivo en apoyar y orientar a las comisiones estatales de finanzas. Las STC requieren de mayor capacidad para cumplir con eficiencia sus responsabilidades. Cuando cuenten con mayores capacidades, el gobierno central podría hacer obligatorias las recomendaciones de las STC, como lo son actualmente las de la comisión central de finanzas.

En Pakistán, la primera prioridad debería ser reinstaurar gobiernos locales electos. De manera particular, Pakistán debería:

- Reconsiderar que los gobiernos provinciales decidan del alcance de la descentralización hacia los niveles subprovinciales, lo que ha limitado la descentralización.
- Revisar los objetivos básicos sobre los cuales se fundamentan las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.
- Delegar más competencias y autoridad fiscal a los gobiernos locales.
- Garantizar el desarrollo de un sistema moderno de transferencias.

Bangladés debería empezar por descentralizar su sistema de prestación y financiación de los servicios públicos. Luego deberán tomarse una serie de decisiones políticas. Como en otras naciones del sur de Asia, estas decisiones conciernen la asignación de competencias, los impuestos, las transferencias, el endeudamiento local y los controles de la gestión, tanto verticales como horizontales. No obstante, la primera prioridad debería ser incrementar la responsabilidad de los funcionarios locales ante la ciudadanía, para lo cual deberían ser contratados por los gobiernos locales, dando a las autoridades locales el control de su contratación y despido.

## FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ASIA ORIENTAL

### ESTRUCTURA

#### El gasto local<sup>7</sup>

El gasto está extremadamente descentralizado en China, país en donde los gobiernos subnacionales<sup>8</sup> ejecutan alrededor del 70% del gasto público total contabilizado. Los gobiernos locales (subprovinciales) son responsables de la mitad de este total, pero existen cantidades importantes que no se registran. El gasto de los gobiernos locales se concentra en educación y sanidad. La mayor parte del gasto público en educación y sanidad –un 85%– es asumido por los gobiernos locales. Los gobiernos locales chinos se diferencian de la mayoría de los gobiernos locales del mundo debido a que una gran parte de su presupuesto financia diferentes sistemas de seguridad social (incluyendo prestación por desem-

<sup>7</sup> Ver cuadro 5.5.

<sup>8</sup> Existen 34 provincias, 333 prefecturas, 2.862 condados o distritos, y 41.636 municipalidades en China.

pleo, seguro médico y pensiones), funciones que normalmente asumen los gobiernos centrales (Bahl y Martínez-Vázquez, 2008).

El gasto público está también bastante descentralizado en Japón. Los gobiernos subnacionales japoneses (47 prefecturas y 1.820 municipalidades) asumen alrededor del 60% del gasto público total, y las dos terceras partes a través de las municipalidades. Los gobiernos subnacionales se concentran en infraestructura, educación y ayuda social –25, 18 y 18% del gasto local, respectivamente. Estas proporciones son relativamente similares tanto para las prefecturas como para las municipalidades.

Como resultado de las políticas de descentralización de la década de 1990, el gasto se ha descentralizado considerablemente en Corea. La importancia relativa del gobierno subnacional coreano se ha multiplicado por cinco desde que se iniciaron las reformas. Los gobiernos subnacionales (el área metropolitana especial de Seúl, 6 ciudades metropolitanas y 9 provincias), así como los gobiernos locales de menor nivel (75 ciudades, 86 condados y 69 distritos) ejecutan el 45% del gasto público total. Si se suma el gasto realizado por las autoridades locales responsables de la educación, las cuales son independientes de los gobiernos locales, la proporción aumenta a alrededor del 60%, lo que deja ver que los gobiernos locales dominan el sector público. Los niveles superiores de gobierno subnacional gastan alrededor del 40% del gasto total de los gobiernos subnacionales. El gasto de los gobiernos locales se concentra tradicionalmente en obras públicas y desarrollo económico, pero en años recientes, los servicios sociales –incluyendo la seguridad, la sanidad, la vivienda y el desarrollo comunitario– se han convertido en prioridades.

**Cuadro 5.5. Asia Oriental. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto e ingresos públicos totales**

País	Participación en el total del gasto público (%)			Participación en el total del ingreso público (%)		
	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior
China	70	20	50	40	15	25
Japón	60	20	40	40	20	20
Corea	45	17	32	35	22	13

Fuentes: Datos y archivos de CGLU y otras fuentes. Las cifras son aproximadas. Los datos más recientes disponibles: China 2005, Japón 2007 y Corea 2010.

### Ingresos propios

Los impuestos están relativamente centralizados en China, aunque no tanto como en otros países con el mismo grado de descentralización del gasto. La parte correspondiente a los gobiernos subnacionales del total de los ingresos fiscales del sector público asciende a alrededor del 40%. Las provincias, prefecturas, condados/municipalidades ingresan aproximadamente 15, 15 y 10% del total respectivamente, aunque parece haber variaciones anuales (Shen y Zou, 2006). Muchos impuestos se asignan a las provincias, incluyendo uso del suelo, propiedad, vehículos e impuesto de timbres. Las provincias gozan de discrecionalidad para asignar estos impuestos a los niveles inferiores de gobierno y algunas lo hacen, aunque con importantes diferencias entre unas y otras. Cuatro de los principales impuestos en China, incluyendo el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto de socie-



dades, se comparten entre el gobierno central y los gobiernos locales, constituyendo una parte substancial de las finanzas locales.

En Japón, los gobiernos subnacionales recaudaron en 2007 aproximadamente el 40% del total de los ingresos fiscales, divididos en partes casi iguales entre prefecturas y municipalidades. Se espera que esto se incremente hasta llegar al 50% como consecuencia de las llamadas reformas de la «Trinidad». Los principales impuestos que perciben las prefecturas son los impuestos de sociedades, sobre el consumo y sobre la renta de las personas físicas. Los impuestos locales más importantes son el impuesto sobre la propiedad residencial y no residencial (sobre los activos fijos) y el impuesto sobre los residentes. Los ingresos propios representan poco más de un tercio del ingreso total de las prefecturas y de las municipalidades. Este bajo nivel relativo se ha mantenido incluso después de las reformas de la «Trinidad» las cuales se implementaron para revertir la excesiva centralización de la recaudación pública y la exagerada dependencia de los gobiernos locales de las transferencias. La reforma incrementó los ingresos propios de los gobiernos locales y redujo proporcionalmente los ingresos en concepto de impuestos participados y de transferencias (subvenciones condicionadas).

Los ingresos están bastante centralizados en Corea, en comparación con otros países de la subregión. Los gobiernos subnacionales coreanos recaudan alrededor del 35% del ingreso público nacional, del cual el 22% corresponde a los niveles superiores y el 13% a los niveles inferiores de gobierno local. El impuesto sobre la propiedad es la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales, representando más de la mitad del total. También son importantes los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el consumo. Los ingresos propios representan el 60% del total del presupuesto de los gobiernos locales. Como parte de la política de descentralización fiscal, el gobierno coreano adoptó en 2010 un impuesto sobre el consumo local. Como resultado de esta medida se espera que los ingresos de los gobiernos locales aumenten en aproximadamente un 3%.

### **Transferencias<sup>9</sup>**

Los diferentes tipos de transferencias representan alrededor del 60% del total de los ingresos subnacionales en China, dentro de un sistema muy complejo y opaco (Bahl y Martínez-Vázquez, 2008). Las transferencias más importantes son los impuestos participados (incluyendo el IVA, el impuesto sobre la actividad económica, el impuesto sobre las rentas de las personas físicas y el impuesto de sociedades), las bonificaciones fiscales y las transferencias condicionadas. Estos representan alrededor del 80% de las transferencias que reciben los gobiernos locales, mientras que las transferencias de nivelación representan solo el 5%. El resto se compone de una plétora de pequeñas subvenciones. Existe poca información disponible sobre la asignación de transferencias entre los distintos niveles de la administración.

De manera similar, los gobiernos subnacionales japoneses reciben casi el 40% de sus ingresos a través de transferencias del gobierno central –incluyendo impuestos participados y las transferencias condicionadas– o de las prefecturas. El llamado impuesto de asignación local (*local allocation tax* o LAT) es la transferencia más importante, seguida de diver-

---

<sup>9</sup> Ver cuadro 5.6.

Los subsidios para propósitos diversos. El LAT es una transferencia de apoyo y de nivelación. Las transferencias especiales se usan generalmente para financiar las competencias delegadas, aunque también para canalizar excedentes o como incentivos fiscales al desempeño. Las transferencias condicionadas se otorgan para sectores específicos y exigen que se cumpla con estándares operativos estrictos. Las reformas de la «Trinidad» ya mencionadas disminuyeron la cantidad de transferencias condicionadas y cambiaron (simplificando) las bases de distribución del LAT. Sin embargo, el Ministerio del Interior no maneja la distribución de forma transparente.

**Cuadro 5.6. Asia Oriental. Transferencias intergubernamentales como fuente de ingresos de los gobiernos locales**

País	Transferencias como porcentaje del ingreso total local	Importancia relativa de los distintos tipos de transferencias		
		Impuestos participados	Para objetivos generales	Fondos condicionados
China	60 %	Alta	Baja	Baja
Japón	40 %	Alta	Baja	Media
Corea	40 %	Alta	Baja	Media

Fuentes: Datos y archivos de CGLU y otros. Cifras aproximadas. Datos del año más reciente disponible: China 2005, Japón 2007, Corea 2010.

En Corea, las transferencias representan el 40% de los ingresos de los gobiernos locales. El sistema de transferencias actual, creado en el marco de reformas estructurales en el 2005, se compone de los impuestos locales participados (LST, por sus siglas en inglés), los subsidios del Tesoro Nacional (NTS, por sus siglas en inglés) y la cuenta especial para el desarrollo interregional y regional (SARRD, por sus siglas en inglés). El sistema es muy complejo, lo que dificulta medir su impacto. Dentro de los LST existen, a su vez, 4 tipos de transferencias: el impuesto local participado ordinario, el impuesto local participado especial, el impuesto participado de descentralización y el impuesto participado sobre los bienes inmuebles. Antes de 2005, los impuestos locales participados comprendían solo el impuesto local participado ordinario y el impuesto local participado especial y operaba como un instrumento de apoyo fiscal y de nivelación, de forma parecida al LAT en Japón. Los impuestos participados de descentralización y sobre los bienes inmuebles fueron diseñados en 2005 para compensar los gastos incurridos por la transferencia de los proyectos NTS a los gobiernos locales, así como por la pérdida de recursos que les generó a los gobiernos locales la política fiscal nacional.

Los NTS son esencialmente subsidios especiales diseñados para cubrir, en su mayoría, los costes de proveer servicios delegados. Casi todos los proyectos NTS deben ser cofinanciados y cumplir con las condiciones establecidas por el gobierno central. La cuenta especial para el desarrollo interregional y regional (SARRD) es un subsidio que fue creado para apoyar el desarrollo de proyectos regionales e incrementar la competitividad. Las transferencias entre los niveles superiores e inferiores de gobiernos locales incluyen las transferencias provinciales y metropolitanas, los ingresos participados provinciales y los ingresos metropolitanos participados. Las transferencias provinciales y metropolitanas se distribuyen junto con los fondos NTS a las ciudades, a los condados y a los distritos. Los

ingresos participados provinciales son dirigidos a los niveles inferiores de gobiernos locales y se distribuyen en base a criterios de población, costes de recaudación fiscal y otros factores. Los ingresos metropolitanos participados apoyan las necesidades básicas de los distritos y sirven para disminuir la desigualdad fiscal entre ellos.

### **Financiación de la deuda local<sup>10</sup>**

Según la legislación en vigor, los gobiernos subnacionales de China no están facultados para endeudarse. Sin embargo, muchos se endeudan ya sea para cubrir déficits de funcionamiento o para financiar la inversión. Los gobiernos subnacionales se endeudan directamente con los bancos comerciales y otras instituciones financieras o indirectamente a través de sociedades fiduciarias de inversión creadas a ese efecto. A su vez, estas se endeudan con los bancos y en los mercados financieros. Se estima que, en 2004, el pasivo total de los gobiernos subnacionales chinos ascendía a 120 mil millones de dólares, un tercio del cual correspondía a préstamos (Shen, Jin y Zou, 2006).

En épocas recientes, algunos economistas han calculado que el total de la deuda pendiente de las sociedades fiduciarias de inversión de los gobiernos locales en China asciende a alrededor de 11,4 billones de yuanes (aproximadamente 1,7 billones de dólares), con compromisos adicionales por otros 1,9 billones, la mayoría atados a proyectos de infraestructura. Otras fuentes hablan de 880 mil millones de dólares, cifra casi confirmada por el banco de inversión China International Capital.<sup>11</sup> Estos préstamos suelen ser respaldados por activos (tradicionalmente tierras) o por garantías gubernamentales implícitas y han sido utilizados para desarrollar infraestructuras de transporte, energía, agua y para desarrollo urbano y vivienda. Existe una preocupación sobre el hecho de que los ingresos derivados de la venta de tierras que se destinan a pagar estos préstamos bancarios no sean suficientes, particularmente si el mercado inmobiliario chino llegase a derrumbarse.

Los gobiernos subnacionales en Japón están legalmente facultados para contratar créditos con la banca comercial y emitir bonos nacionales. Esta práctica es cada vez más común.<sup>12</sup> Aunque el sistema tradicional para obtener una autorización ha sido abolido, persiste un sistema de «consulta previa» que garantiza cierto control del gobierno central sobre la deuda de los gobiernos subnacionales. La razón es que, aunque los gobiernos locales respaldan sus créditos con recursos propios, el gobierno central sigue siendo el garante implícito (Mochida, 2008). El Gobierno asegura que se orientará hacia un sistema basado más en reglas fiscales y disciplina de mercado. Los gobiernos subnacionales de Japón se endeudan por cantidades considerables. El gasto público invertido por los gobiernos subnacionales representa alrededor del 70% del gasto público consolidado, casi todo financiado con empréstitos. La deuda pendiente a nivel subnacional ascendió a alrededor de un tercio del PNB en 2005, cifra muy alta si se compara con los estándares internacionales (Mochida, 2008).

---

<sup>10</sup> Ver cuadro 5.7.

<sup>11</sup> «Shell Game», *The Economist*, 11 de marzo de 2010.

<sup>12</sup> En el 2003, el fondo local de inversiones financieras cubrió el 60% de los bonos emitidos por gobiernos locales, las instituciones privadas poseían un 30% y el mercado los 10% restantes.

**Cuadro 5.7. Asia Oriental. Autorización legal y nivel de endeudamiento**

País	Endeudamiento autorizado por la ley	Nivel de endeudamiento
China	No	Significativo
Japón	Sí	Significativo
Corea	Sí	Moderado

Fuentes: datos de CGLU y otras fuentes.

Los gobiernos subnacionales coreanos pueden contraer deuda para financiar la inversión y para hacer frente a desastres naturales. Pueden recurrir a créditos directos (préstamos públicos o bancarios) o emitir bonos. El primer procedimiento (en particular los préstamos públicos) es el más común. En años recientes el acceso de los gobiernos locales a préstamos públicos, controlados por el gobierno central, ha disminuido drásticamente. Sin embargo, aún es posible acceder a la cuenta especial del Fondo de Desarrollo Regional que está administrado por los gobiernos locales de nivel superior. Tradicionalmente, los gobiernos locales de Corea no se han endeudado para financiar inversiones, salvo en el caso de algunos gobiernos de los niveles superiores, con mayores recursos y de grandes ciudades. Corea mantiene un estricto «sistema de permisos» para el endeudamiento local. Fue suavizado en 2005 con la introducción del «sistema de control total del volumen», a través del cual el gobierno central define cuotas dentro de las cuales los gobiernos locales pueden endeudarse. En 2007, la deuda total de los gobiernos subnacionales representaba el 2,1% del PIB, mientras que el endeudamiento local durante la década del 2000 no supera el 3% del ingreso local anual (Lim Sung Il, 2009).

#### FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL<sup>13</sup>

##### Nivel de ingresos y gastos corrientes y de inversión

En virtud de la extensión de China y la diversidad de sus gobiernos locales, es difícil hacer generalizaciones sobre la adecuación de los recursos locales con los niveles de competencia. Sin embargo, pareciera que desde las reformas de 1994 se ha agudizado la falta de recursos, ya que se centralizaron los ingresos mientras que las competencias locales no sufrieron grandes cambios y las transferencias no lograron compensar adecuadamente la pérdida de ingresos de muchos gobiernos subnacionales. Por otro lado, este periodo coincidió con la rápida expansión de la economía china y el mejoramiento en los estándares de vida, con un incremento en la demanda de servicios que pudo ejercer mayor presión sobre los presupuestos locales. Independientemente de la causa, los recursos son más limitados conforme se desciende en la jerarquía de los niveles de la administración. El pequeño volumen de las transferencias de nivelación las hace ineficaces; la insuficiencia de fondos para gasto corriente y de inversión es particularmente severa en las áreas rurales y las regiones económicamente menos desarrolladas. Así, se constatan importantes disparidades entre las áreas urbanas y rurales en la provisión de servicios locales, particularmente en educación, sanidad y agua potable (Bahl y Martínez-Vázquez, 2008).

<sup>13</sup> Véase cuadro 5.8.

Los gobiernos locales de Japón parecen contar con suficientes recursos corrientes y de inversión para asegurar la provisión de servicios. Las transferencias parecen compensar de manera adecuada las diferencias fiscales verticales. Sin embargo, uno de los objetivos de las reformas de la «Trinidad» es que los gobiernos locales sean más autosuficientes y eficientes, limitando su acceso a las transferencias y forzándolos a recaudar más. En principio, la transferencia de apoyo y nivelación (LAT) cubre los gastos corrientes para que todos los gobiernos locales provean los servicios a nivel básico o estándar. El aval implícito del gobierno central al endeudamiento local debería permitirles reunir suficiente capital para hacer frente a sus necesidades de financiación, pero esto no siempre sucede. Finalmente, las reformas de la «Trinidad» generaron más presiones fiscales, particularmente entre los gobiernos locales con menor capacidad fiscal. Esta presión, que agravan la creciente demanda de una población envejecida y el impacto de la crisis financiera mundial, ha afectado de manera diferente a los gobiernos locales.

En general, los gobiernos locales de Corea parecen contar con los recursos suficientes para proveer los servicios que les competen, aunque existen diferencias. Mientras que los recursos propios son insuficientes para cubrir los servicios corrientes, las transferencias suelen compensar la brecha fiscal vertical de manera relativamente adecuada. La transferencia de nivelación (LST) también parece cumplir con este propósito. Aunque el endeudamiento no ha sido importante, las transferencias también han demostrado ser muy útiles para compensar los déficits financieros. Sin embargo, los cambios recientes, incluyendo un rápido aumento de la demanda de servicios sociales y la asignación de otras competencias sin financiación, han incrementado la presión fiscal sobre los gobiernos locales.

**Cuadro 5.8. Asia Oriental. Funcionamiento del sistema de financiación local**

País	Suficiencia de recursos	Discrecionalidad fiscal	Incentivos al desempeño	Capacidad de gestión	Provisión de servicios
China	La restricción de recursos de los GL es cada vez más problemática, particularmente en los niveles más inferiores y en las regiones más pobres y remotas.	Discrecionalidad fiscal formal limitada. Actividades extrapresupuestarias importantes.	Los incentivos al desempeño se han enfocado en el desarrollo económico.	Gestión del gasto y administración fiscal de buena calidad, aunque con diferencias significativas.	Diferencias marcadas entre las regiones, pero generalmente deficiente en las zonas rurales.
Japón	Los recursos de los GL para gasto corriente e inversión parecen ser insuficientes.	Limitadas facultades fiscales sobre tasas y bases impositivas. Gasto controlado en gran medida por el gobierno central, a través de la delegación de responsabilidades y competencias.	El gobierno central utiliza paquetes de subsidios para incentivar los esfuerzos locales de recaudación. Se han incorporado incentivos de desempeño en algunos subsidios para proyectos específicos.	Gestión del gasto y administración fiscal de buena calidad, con competencias asignadas de manera rigurosa.	Provisión de servicios de alta calidad.

País	Suficiencia de recursos	Discrecionalidad fiscal	Incentivos al desempeño	Capacidad de gestión	Provisión de servicios
Corea	Los recursos de los GL para gasto corriente e inversión parecen suficientes, aunque existe una creciente demanda adicional de servicios sociales.	Autoridad limitada sobre bases y tipos impositivos. Los GL gozan de un nivel aceptable de discrecionalidad sobre recursos propios, pero los demás gastos están en gran medida controlados por el gobierno central.	Existen algunos mecanismos para incentivar un mejor desempeño, pero la experiencia es limitada.	Administración fiscal de buena calidad, aunque quizás muy poco uso de sus facultades para fijar tipos impositivos. Buena gestión del gasto.	Provisión de servicios de alta calidad.

Fuente: valoración del autor en base a los datos recogidos por CGLU, ver también bibliografía.

### Autonomía fiscal y gestión presupuestaria

Formalmente, los gobiernos locales chinos tienen poca capacidad impositiva y discrecionalidad de gasto. Los niveles superiores de gobierno tienen poder para decidir de la asignación de los impuestos locales; todas las bases imponibles y los tipos los define el gobierno central. Las competencias locales también son atribuidas por los niveles superiores de gobierno y el gobierno central cuenta con una serie de instrumentos para influir sobre los presupuestos locales, como pueden ser leyes y reglamentos que definen el gasto, gastos obligatorios e incluso control político directo. Sin embargo, en la práctica muchos gobiernos locales parecen gozar de amplia discrecionalidad, como lo indica el uso «ilegal» de préstamos y el recurso a soluciones extrapresupuestarias para superar las restricciones presupuestarias y cumplir con sus compromisos en la prestación de servicios. De manera general, los gobiernos locales en China gozan de (o se atribuyen) un alto nivel de libertad en el uso de ingresos no fiscales: el cobro de impuestos por mejoras urbanísticas y sobre propiedades inmobiliarias suelen ser fuentes importantes de recursos en algunas zonas.

Los gobiernos locales japoneses gozan de un nivel razonable de discrecionalidad sobre el manejo de sus impuestos. Aunque es el gobierno central quien define la base impositiva, los gobiernos locales establecen los tipos dentro de rangos establecidos por el gobierno central. También pueden crear sus propios impuestos bajo ciertas condiciones claramente definidas en la ley; sin embargo, son pocos los que han hecho uso de esta prerrogativa. Tradicionalmente, los gobiernos locales también han recurrido al uso de «impuestos extra-legales», aunque esto ha ido en declive desde la década de 1990 y hoy son insignificantes. Aún existen algunos, por ejemplo: los impuestos de las prefecturas sobre la industria de combustibles nucleares, los impuestos municipales sobre las viviendas desocupadas, pequeños espacios habitables y aquellos para promover el patrimonio cultural e histórico.

Los gobiernos locales japoneses tienen poca autonomía en la gestión del gasto. El gobierno central determina los niveles y estándares de gasto y puede exigir a los gobiernos locales que asuman otras funciones (supuestamente «autónomas»), creando así nuevas competencias sin que se asignen los recursos necesarios para hacerles frente. En años recientes dichos requerimientos han aumentado considerablemente, en particular los rela-



tivos a las ayudas sociales. En virtud del elevado nivel de control, las competencias de los gobiernos subnacionales japoneses pueden ser consideradas como funciones delegadas del centro más que como una genuina descentralización (Mochida, 2009).

Los gobiernos locales en Corea tienen un nivel razonable de discrecionalidad para el manejo de sus propios recursos (Lee, 2003; An, 2003). El gobierno central establece las categorías, bases y rangos de impuestos locales. Sin embargo, los gobiernos locales determinan los tipos impositivos aplicables dentro de los límites establecidos por el gobierno central. En la práctica, la mayoría de los gobiernos locales no hace uso de esta flexibilidad. En la actualidad, se está llevando a cabo un proceso de simplificación fiscal. En 2011, las fuentes fiscales disminuirán de 16 a 11 y se espera que se simplifiquen aún más los impuestos locales en una fecha posterior.

Los gobiernos locales coreanos tienen competencias autónomas y competencias delegadas. En teoría, tienen una discrecionalidad total sobre el gasto en sus responsabilidades autónomas; sin embargo, el gasto para las funciones delegadas está fuertemente influido por el gobierno central, al igual que los proyectos financiados con subsidios del Tesoro Nacional. En general, los gobiernos locales parecen gozar de un nivel razonable de discrecionalidad en el gasto. Pero esta discrecionalidad se ve limitada por el hecho de que el gobierno central determina los salarios de los funcionarios subnacionales así como sus pensiones de jubilación, conceptos que representan una gran parte del gasto autónomo.

### **Incentivos dentro del marco de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno**

Al menos en el pasado reciente, el sistema de gobierno chino ha otorgado importantes incentivos para el desarrollo económico de las regiones, descuidando las desigualdades entre estas. Hasta qué punto estos incentivos han estimulado el crecimiento económico es una pregunta que ha generado intensos debates. En materia fiscal, se ha documentado ampliamente el efecto que ha tenido sobre el desarrollo económico la competencia entre los diferentes tipos impositivos locales. Ha habido una «carrera hacia abajo» en los gobiernos locales en zonas desarrolladas y una «carrera hacia arriba» en aquellos ubicados en zonas de menor desarrollo económico (Yao y Zhang, 2007).

Japón ha incorporado algunos incentivos en su sistema de transferencias. La transferencia de apoyo y de nivelación (LAT) incentiva los esfuerzos locales de recaudación al aumentar el importe de la transferencia conforme disminuye la capacidad fiscal. El cálculo se realiza en función de un «nivel de referencia» en lugar de los ingresos reales. Al igual que muchos cálculos similares, el «nivel de referencia» para los ingresos propios es aquel que obtendría un gobierno local si aplicara los tipos impositivos de referencia. Si un gobierno subnacional aplica un tipo más alto, conserva los recursos adicionales. En la práctica, los efectos de este sistema no son claros ya que la mayoría de los gobiernos subnacionales aplican los «tipos de referencia». Además, algunos analistas arguyen que la transferencia de nivelación crea un incentivo para que los gobiernos locales se sobre-endeuden ya que la transferencia aumenta con las necesidades de gasto, las que están determinadas en parte por los pagos para reembolsar los intereses y el capital. Sin embargo, los efectos perversos tampoco son claros ya que el gobierno central controla el nivel de endeudamiento de las municipalidades. Algunos subsidios para proyectos específicos incluyen incentivos de desempeño, pero hay poca información sobre sus objetivos, diseño e implementación.

Corea ha llegado relativamente lejos en su esfuerzo por establecer incentivos en su sistema de transferencias. Por ejemplo, algunas de las transferencias para fines específicos incluyen cofinanciamientos diseñados para estimular cierto tipo de gastos. En 2010 se introdujo una nueva transferencia que busca incentivar la recaudación de recursos propios.

### **Administración fiscal y gestión del gasto**

La calidad de la administración fiscal y del gasto varía mucho entre los gobiernos locales en China. El conjunto del sistema de administración fiscal parece haberse mejorado desde las reformas de 1994. Antes de esta fecha, China mantenía un sistema único de administración fiscal central, el cual era relativamente eficiente en la recaudación de impuestos. Pero el sistema creaba ciertas situaciones de privilegio y dividía a los agentes fiscales entre los que eran fieles a sus «clientes» centrales o locales (Shen, Jin y Zou, 2006). Las políticas recientes de gestión del gasto han tendido a concentrarse en la estimulación del crecimiento económico más que en la provisión de servicios públicos, pero se constatan actualmente signos de cambio.

La administración fiscal y la gestión del gasto en Japón parecen ser de alta calidad, por lo menos dentro de los límites que el funcionamiento actual de las municipalidades permite. Una gran parte de la fiscalidad y del gasto local es «coadministrado» con o «integrado» al gobierno central.

La administración fiscal y la gestión del gasto local también parecen adecuados en Corea. La gestión de impuestos y de gastos se hace a través del uso extensivo de sistemas de cómputo. En 2011 se inicia la simplificación del sistema fiscal para hacer aún más eficiente la administración de los impuestos. Un problema recurrente es que las autoridades fiscales locales no parecen hacer uso suficiente de sus facultades para establecer los tipos impositivos. Pero esto puede deberse a los desincentivos que impone el sistema de transferencias y no tanto a una falta de capacidad para realizar dichos ajustes (Lee, 2006).

### **Calidad de los servicios públicos**

La calidad de los servicios públicos locales en China varía mucho a lo largo del país. En las regiones del Este y del Sudeste los servicios parecen ser de buena calidad. En otras partes, particularmente en las regiones rurales, la calidad de los servicios es deficiente. De manera general, se puede decir que las regiones que están creciendo económicamente de forma satisfactoria tienen acceso a mayor cantidad de recursos y al menos una parte de ellos es destinado a la provisión de servicios. En las regiones más pobres, en especial las zonas remotas y rurales en donde las fuentes de recursos propios son muy limitadas, la provisión de servicios públicos locales es muy deficiente.

En Japón, la calidad de los servicios públicos locales es muy alta. La oferta de servicios en educación, sanidad e infraestructura es considerada entre las mejores del mundo. El acceso a los servicios es equitativo a lo largo del territorio nacional, lo que indica que el sistema de distribución fiscal entre las diferentes administraciones funciona adecuadamente (a pesar de las presiones que está sufriendo recientemente).

La calidad de los servicios públicos en Corea es muy buena. La infraestructura y los servicios sociales coreanos también están clasificados entre los mejores del mundo cuando se comparan con países de renta similar. Al igual que Japón, Corea tiene una fuerte tradición que garantiza el acceso equitativo a los servicios públicos sobre el conjunto de su territorio, a pesar de una relativa concentración de los servicios en Seúl. Además, en años recientes, los gobiernos locales están cada vez más atentos a la demanda ciudadana, lo que contribuye a que se ofrezcan servicios de mejor calidad.

#### ALGUNOS TEMAS URGENTES Y OBSTÁCULOS A SUPERAR

El actual sistema de relaciones fiscales entre los diferentes niveles de la administración en China necesita mejorarse para equilibrar el desarrollo económico y la equidad, así como para alcanzar un promedio más alto en la calidad de los servicios públicos. Recientemente, el sistema se ha enfocado más en el desarrollo económico que en la oferta de servicios públicos. Esto quizás ha cambiado gracias al renovado énfasis que ha puesto el Gobierno en resolver los problemas de equidad y pobreza y «construir una sociedad armoniosa».

Algunos asuntos requieren mayor atención mientras China se concentra en la provisión de servicios públicos locales. Primero, se deberá corregir el alto nivel de la deuda subnacional china ya que representa una amenaza tanto para la economía nacional como internacional. Segundo, al tiempo que se requiere clarificar la asignación del gasto, los gobiernos locales y el gobierno central deberán encontrar un equilibrio más adecuado para la asignación de competencias a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, los sistemas de seguridad social (particularmente las pensiones) quizás no deberían de ser responsabilidad local (Bahl y Martínez-Vázquez, 2008). Tercero, generalmente los niveles inferiores de gobierno carecen de recursos suficientes para cubrir los gastos que se les han designado. Cuentan con muy pocos impuestos a su disposición y muy poco control sobre ellos. El sistema de transferencias no logra resolver los desequilibrios verticales, se maneja caso por caso y es demasiado complejo. Cuarto, la distribución de las transferencias debería ser más transparente y predecible entre los distintos niveles de gobierno subnacional y entre las unidades de gobiernos locales. Una última preocupación tiene que ver con la estricta rendición de cuentas que exigen los funcionarios centrales. Esto debe reducirse si se desea que la autonomía del gobierno local sea un objetivo real.

En Japón, el punto crítico en la descentralización fiscal es el grado de control que ejerce el gobierno central sobre los gobiernos locales. A pesar de ser un país maduro y desarrollado, los municipios siguen teniendo muy poca autonomía en la gestión presupuestaria (Mochida, 2008). El segundo tema relacionado con el primero es la promoción de un «principio único» para la prestación y la financiación de los servicios públicos. Existe una creciente preocupación porque el sistema es demasiado centralizado y no presta suficiente atención a las preferencias particulares de los residentes en las distintas regiones del país (Aoki, 2008). Aunque al parecer los gobiernos locales están preparados para responder a las demandas locales, no han tenido suficiente autoridad para hacerlo. En el marco del esfuerzo de profundización de la descentralización fiscal iniciado bajo las reformas de la «Trinidad», deben ser revisadas las relaciones fiscales entre gobierno central y los gobiernos locales. Si se desea mantener la equidad en la provisión de los servicios públicos, la ampliación de las competencias fiscales del gobierno local implicará cambios en la distribución de los fondos LAT. La gran dependencia de Japón del endeudamiento requerirá también de una evaluación crítica.

En Corea, la principal preocupación es la distribución de competencias para la prestación de servicios entre los distintos niveles de gobierno. Como en muchos otros países, la asignación de responsabilidades para la prestación de servicios es confusa, pero el principal problema parece ser la mala distribución de funciones. La costumbre que «los ingresos pertenecen al gobierno central y la ejecución al gobierno local» debe ser modificada para alcanzar un mejor equilibrio fiscal. El gobierno central parece desempeñar un papel comparativamente más importante en la provisión de servicios de sanidad, medio ambiente y policía, que en otros países. Una segunda preocupación, incluso posterior a las iniciativas de simplificación fiscal de 2011, tiene que ver con la proliferación de impuestos a nivel local. Un último problema se refiere al sistema de transferencias ya que existen múltiples transferencias con los mismos objetivos, algunas de las cuales son aportadas por el gobierno central y otras por los gobiernos regionales (Lee, 2003; Lee, 2004).

#### ASIA ORIENTAL: CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

China parece estar lista para reorientar su sistema de administración local y enfocarlo más hacia los servicios públicos. Las autoridades podrían comenzar reduciendo la facultad que tienen los niveles superiores de gobiernos subnacionales para asignar las competencias en materia de gastos e incidir sobre los ingresos de los niveles inferiores (Shen y Zou, 2007). Adicionalmente, los siguientes objetivos deberían considerarse:

- Reforzar el consenso entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales sobre la repartición de competencias en la provisión de servicios públicos locales y sobre los poderes fiscales de los distintos niveles de gobiernos locales y particularmente en lo que respecta a la responsabilidad de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad social.
- Atribuir más impuestos e ingresos no fiscales a los gobiernos locales y evaluar la posibilidad de darles un mínimo de discrecionalidad sobre los tipos impositivos y sobre el manejo de las tarifas por servicios.
- Simplificar el sistema de transferencias y mejorar su rol de nivelación, tanto entre los distintos niveles de gobierno como entre las distintas regiones del país.
- Formalizar los poderes de los gobiernos locales en materia de crédito y financiación (introduciendo reglas sobre el volumen y la utilización de los préstamos) y, de manera más general, integrar todas las operaciones fiscales y financieras dentro del presupuesto.
- Mejorar las instituciones para reforzar la responsabilidad de las autoridades locales ante la ciudadanía (tales como el Congreso Local del Pueblo).

En Japón, hasta la fecha los resultados de las reformas de la «Trinidad» (Doi, 2004) son desiguales. Las transferencias a los gobiernos locales se redujeron y los ingresos propios aumentaron proporcionalmente. Sin embargo, la reducción de las transferencias para fines específicos, en beneficio de las transferencias de ayuda y nivelación, ha sido insuficiente. Además, mientras que globalmente la brecha fiscal vertical no aumentó con las reformas, algunos gobiernos subnacionales sí sufrieron una pérdida neta de ingresos. Se observa por primera vez una desigualdad creciente entre los recursos y los niveles de provisión de servicios. Finalmente es evidente que la reducción de las transferencias ha provocado un mayor endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Esta situación

podría ser preocupante en virtud del alto nivel de endeudamiento que ya existe a nivel local, en particular cuando el gobierno central busca reemplazar la supervisión administrativa por la disciplina del mercado como principal forma de control. La agenda política futura en Japón debería considerar las siguientes acciones:

- Dotar a los gobiernos subnacionales de mayor autonomía fiscal a través del reemplazo de las transferencias para fines específicos por recursos propios.
- Clarificar la doble función de distribución del LAT y mejorar su desempeño como herramienta de nivelación para financiar la prestación de servicios, mientras los recursos propios aumentan y las transferencias del LAT disminuyen.
- Adoptar medidas para evitar que los gobiernos locales se sobreendeuden.
- Suprimir las competencias locales sin asignación de fondos, particularmente aquellas relacionadas con servicios de ayuda social.

Aunque el sistema coreano de provisión de servicios públicos y de financiación parece funcionar correctamente, el gobierno podría considerar las siguientes mejoras:

- Reasignar las competencias para la prestación de servicios entre los diferentes niveles de Gobierno, retirándose el gobierno central de la provisión de algunos pero conservando su responsabilidad rectora.
- Equilibrar la repartición de competencias de gastos y de ingresos para garantizar que se cubran adecuadamente los costes de todas las responsabilidades que han sido transferidas a los gobiernos locales.
- Continuar con las reformas del sistema nacional y local de impuestos, mejorando la capacidad fiscal de los gobiernos locales a través de la eliminación de los impuestos ineficaces (por ejemplo, aquellos que no generan suficientes ganancias netas después de que se cubren los costes de recaudación). Se deben reconsiderar algunos aspectos de la distribución de los recursos, la estructura de la base impositiva, los derechos y las facilidades para los contribuyentes, y armonizar los impuestos sobre la propiedad, sobre la renta de las personas físicas y sobre el consumo, así como mejorar la rendición de cuentas ante la población local.
- Reformar el sistema de transferencias, con el objetivo de consolidar las numerosas transferencias que tienen objetivos similares, simplificar su diseño para reducir la condicionalidad, así como su número y la complejidad de las transferencias condicionadas, reforzar el papel de nivelación de la *Local Service Tax* (LST) y clarificar la relación entre esta y las otras transferencias.
- Articular mejor el sistema fiscal y el sistema de transferencias para mejorar la autonomía local, la responsabilidad de las autoridades locales y la eficiencia.
- Introducir políticas diferenciadas de descentralización que permitan distintos niveles de autonomía fiscal, tomando en consideración la capacidad presupuestaria de los gobiernos locales, las condiciones económicas, la población y otros factores.
- Dotar de más autonomía a los gobiernos locales para la contratación de deuda en respuesta a las demandas de la ciudadanía.



## FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES DEL SUDESTE ASIÁTICO

### ESTRUCTURA

#### Gasto local<sup>14</sup>

En Indonesia, los niveles subnacionales de gobierno son responsables de una parte importante del gasto público. Los gobiernos subnacionales (que incluyen 33 provincias, 349 regencias *-kabupaten-* y 91 ciudades *-kota-*) representan alrededor del 35% del gasto público total y los gobiernos locales en particular (*kabupaten* y *kota*) concentran el 80% del total subnacional. El servicio público más importante en Indonesia es la educación: los gobiernos locales movilizan alrededor del 35% de sus presupuestos en educación primaria y secundaria (primer ciclo). La infraestructura es el siguiente gasto más importante con un 15% del gasto total.

En Filipinas, el gasto subnacional representa alrededor del 25% del gasto público total (sin contar el servicio de la deuda). Los gobiernos locales (1.496 municipalidades, 138 ciudades y 42.025 *barangay*) ejecutan el 55% del total del gasto subnacional. Los servicios más importantes dentro del presupuesto local son la sanidad y las infraestructuras, representando cada uno el 11% de los presupuestos de gastos. En materia educativa, los gobiernos locales solo tienen competencia sobre la construcción y el mantenimiento de escuelas.

Los presupuestos locales en Vietnam se elevan del 26% a más del 45% del gasto público total entre 1992 y 2008. No hay datos disponibles a nivel nacional sobre la repartición del gasto entre las provincias y las ciudades centrales (63), ciudades provinciales y condados (93), distritos rurales (550) y municipalidades (más de 10.600 incluyendo las circunscripciones). El análisis de los datos disponibles para dos provincias (Ninh Thuan y Thai Binh, 2008) deja ver que en 2008 el gasto provincial, de los distritos y municipal ascendió a 17, 15 y 10% del total del gasto subnacional respectivamente. Debido a que las provincias son las responsables, en gran medida, de asignar el gasto a los distritos y municipios, es posible que existan diferencias considerables entre ellas, pero al parecer es en las provincias en donde se concentra el mayor gasto. La información disponible indica que los distritos y las municipalidades dedican la mayor parte de su presupuesto al sector educativo y a la sanidad.

El gasto subnacional en Tailandia<sup>15</sup> asciende al 26% del gasto total del sector público (incluyendo a las empresas estatales) en el presupuesto de 2011. No existen datos precisos sobre el porcentaje que corresponde a los gobiernos locales (municipios y subdistritos) de este gran total (Amornvivat, 2004). La mayor parte del gasto local se dedica a la educación y a la sanidad, sectores que representan el 20% de los presupuestos locales. Sin embargo, la composición del gasto local varía mucho, dependiendo del grado de urbanización de la jurisdicción de que se trate.

Históricamente, las administraciones provinciales y de los distritos de Camboya, que supervisan los 1.630 municipios electos y los concejos *sangkat* (municipios urbanos), han

<sup>14</sup> Ver cuadro 5.9.

<sup>15</sup> En Tailandia el sector gubernamental subnacional está compuesto de 75 organizaciones administrativas provinciales, 2.006 municipalidades y 5.742 *tambon*, organizaciones administrativas o tipos especiales de gobierno local.



sido durante mucho tiempo entidades desconcentradas del gobierno central. Los municipios ejercen una muy pequeña parte (menos del 5%) del gasto público total. El gasto se dedica primordialmente a pagar los sueldos de los concejeros y a financiar pequeños proyectos de infraestructura con las transferencias del gobierno central o, indirectamente, con recursos de los donantes. La Ley de Descentralización y Desarrollo Democrático de 2009 creó indirectamente concejos electos a nivel de provincia y distrito, y prevé facultades y recursos específicos para todos los gobiernos subnacionales, incluyendo a los municipios.

**Cuadro 5.9. Sudeste asiático. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto e ingresos públicos totales**

País	Participación en el total del gasto público (%)			Participación en el total del ingreso público (%)		
	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior
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	26	s.d.	s.d.	15	s.d.	s.d.
Camboya	Menos de 5	s.d.	Menos de 5	Menos de 1	s.d.	Menos de 1
Malasia	s.d.	s.d.	Menos de 5	s.d.	s.d.	Menos de 1

Fuentes: Datos y archivos de CGLU y otros. Cifras aproximadas. Datos del año más reciente disponible: Indonesia 2006, Filipinas 2005, Vietnam 2008, Tailandia 2010 actual y presupuesto 2011, Camboya 2007.

En Malasia, la aplicación de la política de «una sola Malasia» ha dado lugar a una forma más centralizada de gobierno dentro de la federación, con un sector de gobierno local muy pequeño. El gobierno local se percibe como un brazo del gobierno central para la provisión de servicios (desconcentración). Sin embargo, existen algunos reclamos por parte del gobierno local para obtener una mayor autonomía y asignaciones específicas de gasto.

### Ingresos propios

Como en muchos países en desarrollo, los ingresos fiscales en Indonesia están muy centralizados, particularmente cuando se comparan con el nivel de descentralización del gasto. Los ingresos propios de las provincias y gobiernos locales representan tan solo el 8% de los ingresos gubernamentales y los ingresos propios de los gobiernos locales representan poco más de un tercio del total subnacional. El impuesto sobre los ingresos por electricidad es el ingreso propio más importante en Indonesia, representando alrededor del 20% del total. Asimismo, cabe mencionar los impuestos locales sobre los ingresos de los hoteles y restaurantes y las tarifas por servicios de los centros de salud pública, cada uno representa el 10% del total de los ingresos propios.

Los ingresos propios en los gobiernos locales de Filipinas representan alrededor del 10% del ingreso público consolidado. Sin embargo, a diferencia de Indonesia, la mayor parte del ingreso subnacional –alrededor del 75%– proviene de la recaudación realizada por los gobiernos locales (municipios, ciudades y *barangay*). El impuesto sobre la propiedad es la fuente de recursos propios más importante y representa el 30 y el 40% de los

recursos propios de los municipios y de las ciudades, respectivamente. El impuesto sobre las actividades económicas también es importante para algunos gobiernos locales. Uno de los problemas es que las autoridades electas desconocen a menudo las fuentes de financiación accesibles a los gobiernos locales.

El ingreso subnacional en Vietnam es muy considerable. Los recursos propios de las provincias, distritos y municipios se han incrementado rápidamente, de un 35 a un 44% del total del ingreso público de 2008 a la fecha. A nivel provincial los impuestos más importantes son el IVA (excluyendo las importaciones), el impuesto de sociedades, el impuesto sobre los altos ingresos, sobre hidrocarburos. Datos de las provincias mencionadas revelan que la mayoría –quizás poco menos del 85%– de los impuestos son recaudados por las provincias y el resto por los distritos (Ninh Thuan y Thai Binh, 2008). Los ingresos de los municipios son insignificantes. Nuevamente, debido a la discrecionalidad provincial para asignar los impuestos locales, es probable que existan diferencias entre ellas. Globalmente, los impuestos sobre la tierra son la principal fuente de recursos locales. La actual tensión en la recaudación de ingresos públicos en Vietnam se debe a que el gobierno central desea que las ciudades grandes sean más autosuficientes, mientras que estas desean mayor ayuda financiera.

Los ingresos subnacionales en Tailandia representaron el 15% del gasto total consolidado en 2010. Los impuestos locales más importantes son los que se aplican sobre la tenencia de la tierra, sobre la construcción, el desarrollo inmobiliario y los anuncios (impuesto sobre la publicidad local). Los gobiernos locales cobran por otorgar licencias y multas pero el ingreso que obtienen de esto no es significativo cuantitativamente. Hay una diferencia considerable entre gobiernos locales ya que las ciudades grandes obtienen una proporción significativamente mayor de sus ingresos propios.

En la actualidad, los municipios y concejos *sangkat* de Camboya recaudan muy pocos ingresos y el futuro de la recaudación tanto para ellos como para los recién creados concejos de los distritos aún está por definirse. En Malasia, de conformidad con la política de «una sola Malasia», la gestión del ingreso está fuertemente centralizada. Sin embargo, existen algunos reclamos por parte del gobierno local para adquirir mayor autonomía recaudatoria y poder fijar tipos impositivos sin requerir autorización del Estado.

### Transferencias<sup>16</sup>

Las transferencias intergubernamentales representan la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales de Indonesia (al menos un 90% del total). Conforme a la ley, la transferencia de nivelación (DAU) representa al menos el 25% del ingreso nacional total. Esta es la transferencia más importante y representa alrededor de dos tercios de los ingresos locales. Los ingresos fiscales (impuestos sobre la propiedad y sobre la renta) y no fiscales (recursos naturales) participados representan la mayor parte del resto de los ingresos. También existe un pequeño subsidio de inversión para fines específicos (DAK).

En Filipinas, las transferencias representan hasta el 70% del ingreso total de los gobiernos locales, aunque existen grandes diferencias regionales entre los dos niveles inferiores de gobierno. La subvención de ingresos internos (IRA, por sus siglas en inglés) está basada

---

<sup>16</sup> Ver cuadro 5.10.

en una fórmula y es la principal fuente de ingresos.<sup>17</sup> La IRA representa el 50 y el 70% del total de los ingresos de las ciudades y municipios, respectivamente. Los recursos provenientes de los distintos tipos de transferencias condicionadas y de los impuestos participados son considerablemente menos importantes para los presupuestos locales.

**Cuadro 5.10. Sudeste asiático. Transferencias intergubernamentales como fuente de ingresos de los gobiernos locales**

País	Transferencias como porcentaje del ingreso total local	Importancia relativa de los distintos tipos de transferencias		
		Impuestos participados	Para objetivos generales	Fondos condicionados
Indonesia	90	Media	Alta	Baja
Filipinas	70	Baja	Alta	Baja
Vietnam	50	Alta	Media	Media
Tailandia	85	Baja	Baja	Alta
Camboya	Muy alto	s.d.	Alta	Baja
Malasia	Cercano al 100	s.d.	s.d.	Alta

Fuentes: Datos y archivos de CGLU y otros. Cifras aproximadas. Datos del año más reciente disponible: Indonesia 2006, Filipinas 2005, Vietnam 2008, Tailandia 2011.

Las transferencias intergubernamentales en Vietnam representan la mitad del ingreso local total. Los impuestos participados distribuidos entre las provincias incluyen el IVA (excepto para importaciones), los impuestos de sociedades y sobre la renta de las personas físicas, sobre las ganancias, al consumo, sobre hidrocarburos. El índice de repartición es el mismo para todos los impuestos, pero varía de provincia en provincia, dependiendo de las diferencias entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales. Las provincias también reciben transferencias de nivelación y varias condicionadas (por ejemplo, para programas nacionales o necesidades de emergencia). A su vez, las provincias también hacen transferencias a los distritos y municipios presentes en sus jurisdicciones. Los mecanismos y objetivos de dichas transferencias son a menudo poco claros. Sin embargo, las provincias aseguran proveer a los gobiernos locales de subsidios tanto para fines generales como específicos.

En Tailandia, las transferencias representan la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales, alcanzando casi el 85% del total de los presupuestos. Existen tres tipos de transferencias: para objetivos generales, para objetivos específicos y subvenciones. La mayoría de las transferencias están dirigidas a cierto tipo de gasto (incluyendo aquellas que supuestamente son para objetivos generales). El total de transferencias otorgadas a los gobiernos locales de Tailandia disminuyó en casi un 30% entre 2008 y 2010.

En Camboya, las asignaciones de recursos para los municipios que fueron definidas en la primera ley de descentralización en 2001 nunca fueron implementadas. La mayoría

<sup>17</sup> En cada nivel de gobierno local, la repartición se calcula con base en la población (50%), la superficie (25%) y la cuota de nivelación (25%). Dado el volumen de los fondos y la fórmula de distribución, no se cubren los costes de las competencias transferidas, lo que da lugar a fuertes disparidades entre gobiernos locales ricos y pobres, sin lograr estimular la recaudación local de ingresos.

de los fondos para los ayuntamientos proviene de las transferencias no condicionadas del fondo municipal (Fondo *Sangkat*). Por su parte, este fondo recibe recursos tanto del presupuesto del gobierno central como de los donantes internacionales, aunque los fondos de estos últimos han disminuido (actualmente solo representan un 30% del total). Si bien los fondos se reciben como transferencias no condicionadas, aproximadamente una tercera parte se dedica a cubrir gastos administrativos. El resto se usa primordialmente para pequeños proyectos de infraestructura. Actualmente se debate sobre el diseño y el volumen del futuro sistema de transferencias a los municipios/*sangkat* y a los concejos de los distritos, como parte del plan para implementar la Ley de 2009 mencionada más arriba.

En Malasia el gobierno local recibe prácticamente todos sus recursos por la vía de transferencias y contribuciones de los gobiernos federal y estatales. Se utilizan tanto para financiar el desarrollo de infraestructuras como para la provisión de servicios. El hecho que los fondos federales tengan que pasar por los gobiernos estatales genera un problema de liquidez a los gobiernos locales.

#### Financiación de la deuda<sup>18</sup>

Los gobiernos locales de Indonesia están legalmente facultados para contraer deuda para inversión de fuentes gubernamentales, instituciones financieras privadas y de los mercados de capitales. En la práctica, el endeudamiento para financiar inversiones se ha limitado y se realiza exclusivamente a través de entidades del gobierno o con donantes internacionales mediante mecanismos de financiación gubernamentales. Durante los últimos 25 años los *kabupaten/kota* y sus empresas de agua han contratado empréstitos por un total menor al 1% del PNB, mientras que la deuda por pagar en la actualidad es todavía mucho menor (Lewis y Woodward, 2009).

**Cuadro 5.11. Sudeste asiático. Autorización legal y nivel de endeudamiento**

País	Endeudamiento autorizado por la ley	Nivel de endeudamiento
Indonesia	Sí	Limitado
Filipinas	Sí	Limitado
Vietnam	Sí	Limitado
Tailandia	Sí	Muy limitado
Camboya	No	Nulo
Malasia	Sí	Información no disponible

Fuentes: Archivos CGLU y otras fuentes.

Los gobiernos locales de Filipinas tienen acceso a una serie similar de mecanismos crediticios, pero parecen haberse endeudado a través de un abanico más amplio de fuentes que sus homólogos en Indonesia. Algunos gobiernos locales han emitido bonos y otros se han endeudado con los gobiernos y otras instituciones no gubernamentales. La mayor parte de estos créditos, alrededor del 80%, se ha contratado con fuentes de gobierno. En el recuadro a continuación se presenta el ejemplo de un interesante mecanismo crediticio. Cálculos recientes estiman que la deuda pendiente de los gobiernos locales filipinos

<sup>18</sup> Ver cuadro 5.11.

asciende a alrededor del 0,6% del PNB. Se dice que las autoridades electas han sido cautelosas a la hora de contratar deuda que se extienda más allá de sus periodos de gobierno. Este miedo deberá ser superado si se desea alcanzar un uso más apropiado de la deuda financiera (Banco Asiático de Desarrollo, 2008).

### Recuadro 5.3. Corporación Fiduciaria de los Gobiernos Locales en Filipinas

Creada en 1998, la Corporación Fiduciaria (LGUGC, por sus siglas en inglés) es una institución fiduciaria privada propiedad de la Asociación de Banqueros de Filipinas (38%), del Banco de Desarrollo de Filipinas (37%) y del Banco Asiático de Desarrollo (25%). Su meta principal es proporcionar fondos privados a gobiernos locales solventes a través de garantías de crédito. Las garantías crediticias que otorga el LGUGC sirven para facilitar la financiación de los proyectos de infraestructura de los gobiernos locales en el mercado de capitales. Durante la década pasada, el LGUGC apoyó la búsqueda de capitales ante una serie de bancos e inversores en bonos para todo tipo de proyectos de infraestructura. Los tres principales servicios que ofrece son:

- *Mecanismo de garantía:* el LGUGC garantiza la deuda de los gobiernos locales, distritos de agua, cooperativas eléctricas, proveedores de tecnologías renovables, universidades estatales e instituciones de educación superior. Las comisiones de garantía cobradas van del 1 al 2% anual.
- *Servicios de clasificación crediticia:* en ausencia de una entidad especializada en la evaluación de riesgo de los gobiernos locales, el LGUGC estableció un sistema interno de monitoreo y clasificación crediticia. El sistema evalúa las capacidades de los gobiernos locales para pagar y su voluntad para cumplir con sus obligaciones contractuales.
- *Administración de programas:* el LGUGC administra un fondo de garantía de proyectos para la reducción de pérdidas del sistema cooperativo eléctrico, de la Facilidad Global Ambiental del Banco Mundial. También funge como gerente de programas en el proyecto Fortalecimiento Institucional para Eliminar Barreras para el Desarrollo de las Energías Renovables, un fondo para préstamos de garantía operado por el PNUD.

De los 26 proyectos garantizados por el LGUGC, nueve de ellos tiene que ver con el agua (por ejemplo, el proyecto del distrito de agua Indag por una suma aproximada de 315 mil dólares estadounidenses). De los bonos municipales que se comercializan en el mercado filipino desde 1998, cada vez son más los que han sido garantizados por el LGUGC. Hasta enero de 2009, los contratos firmados ascendían a un total de 60.4 millones de dólares estadounidenses.

A los gobiernos provinciales de Vietnam se les permite endeudarse en los mercados nacionales (ya sea a través de préstamos bancarios o de la emisión de bonos) para financiar sus gastos de inversión y algunos ya lo han hecho. Los gobiernos municipales de los distritos no están autorizados para contratar deuda.

Las municipalidades y los subdistritos en Tailandia necesitan autorización de un nivel superior de gobierno para poder contratar deuda, la cual solo puede financiar proyectos de inversión. En la práctica, el endeudamiento de los gobiernos locales ha sido muy limitado y la mayor parte del desarrollo en infraestructura se ha financiado con transferen-

cias, apoyo de los donantes o reservas fiscales locales. No hay datos disponibles sobre el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales de Tailandia (Amornvivat, 2004).

En Camboya, la ley orgánica para la descentralización y el desarrollo democrático impide que los gobiernos locales contraten deuda. En Malasia, los gobiernos locales pueden endeudarse con el gobierno federal o los gobiernos estatales, ya sea con sobregiros bancarios o hipotecas, pero solo con la autorización del gobierno estatal.

#### FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL<sup>19</sup>

##### Nivel de ingresos y gastos corrientes y de inversión

La distribución de los recursos entre los gobiernos locales de Indonesia es muy desigual. Pareciera que al menos algunos gobiernos locales del país no cuentan con suficientes recursos para hacer frente a sus funciones (Banco Mundial, 2006). Pero en general no gastan todos los fondos para su funcionamiento con los que cuentan y están acumulando fuertes sumas de excedentes. Se trata en parte de un problema de capacidades.

Pero, paralelamente, los fondos de inversión de que disponen son insuficientes para cubrir sus necesidades de infraestructura a nivel local. El gobierno central asigna solo un pequeño subsidio para inversión (el DAK) a los *kabupaten/kota*. En la actualidad, el DAK representa menos del 5% del total de los ingresos de los *kabupaten/kota*. Los gobiernos locales no se han endeudado de manera significativa para financiar sus necesidades de inversión. La operación y el mantenimiento de infraestructura, así como las inversiones públicas de los gobiernos locales son una preocupación particular en Indonesia (Lewis, 2003; Lewis, 2007).

En Filipinas, algunos estudios sugieren que el nivel actual de financiación de los gobiernos locales no es suficiente para cubrir los costes de los servicios que les competen (Manasan, 2004; Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo, 2005). La insuficiencia de fondos parece ser un problema acuciante para los municipios, aunque quizás un poco menos grave para las ciudades (Manasan, 2004).

El acceso a fondos para proyectos de inversión locales está quizás un poco menos limitado en Filipinas que en Indonesia. Sin embargo, una parte de esta aparente falta de restricción es impuesta a los gobiernos locales ya que se les exige utilizar el 20% del IRA para inversiones (Manasan, 2004). Los gobiernos locales filipinos también reciben varias transferencias de parte del gobierno central, aunque a menudo las sumas no son significativas. Se les asigna asimismo otros subsidios dentro de un paquete de –préstamos distribuidos por el Fondo de Desarrollo Municipal (Banco Mundial, 2009)–. A pesar de la gran variedad de fuentes de financiación en Filipinas, el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales es comparable al de Indonesia.

Resulta difícil evaluar la suficiencia de los recursos para gasto corriente e inversión de los gobiernos locales en Vietnam. En materia de gasto corriente, existe cierta preocupación por el mantenimiento de la infraestructura, causado por las limitaciones de fondos y por la inadecuada repartición de competencias. En relación a la inversión, no existen trans-

<sup>19</sup> Ver cuadro 5.12.



ferencias de capital dentro del sistema vietnamita. Como se ha mencionado, los gobiernos locales no están autorizados para contratar deuda para satisfacer sus necesidades de inversión, por lo que cualquier gasto de este tipo tiene que solventarse con recursos del presupuesto general (Martínez-Vázquez, 2005). En cualquier caso, ya que las asignaciones de gasto e ingreso a nivel municipal y de distrito varían de provincia en provincia, es probable que la disponibilidad de fondos entre los gobiernos locales también varíe.

Debido a que las funciones de los gobiernos locales de Tailandia aún están claramente definidas, es difícil verificar si los gobiernos locales disponen de recursos para cumplir con sus competencias. Algunas fuentes aseguran que los gobiernos locales han acumulado importantes superávits en los últimos años (Amornvivat, 2004; JICA, 2008). Sin embargo, la Liga Nacional de Municipios de Tailandia niega esta aseveración argumentando que los gobiernos locales enfrentan problemas presupuestarios recurrentes debido a que el gobierno central no ha transferido los impuestos participados tal como lo define la Ley de Descentralización de 1999. La ley estableció originalmente el porcentaje de transferencias en el 35%, pero esto nunca se cumplió alcanzando tan solo el 25% en 2009. De existir esos superávits estos podrían ser producto tanto de una limitada capacidad de gestión como de un sobrefinanciación. Desafortunadamente, no hay suficiente información para sacar conclusiones sobre esto.

En Camboya, el gobierno central cuenta con un fondo municipal del cual provienen prácticamente todos los ingresos de los gobiernos locales. Los fondos se otorgan sin condicionamiento y se usan casi en su totalidad para gastos administrativos y pequeños proyectos de infraestructura. En la práctica, los gobiernos locales no proveen servicios de manera regular, debido a la falta de claridad en la repartición de competencias y a las limitaciones de recursos y capacidades. En Malasia, como en la mayoría de las naciones, se asegura que la falta de financiación es uno de los principales obstáculos para el buen desempeño de los gobiernos locales.

### **Autonomía fiscal y la gestión presupuestaria**

Los gobiernos locales de Indonesia tienen poca discrecionalidad sobre sus ingresos fiscales. El gobierno central fija la lista de los impuestos y de las contribuciones permitidas, y define las bases impositivas. Los gobiernos locales tienen cierta flexibilidad para establecer los tipos impositivos dentro de los límites definidos por el gobierno central. En los primeros años de la descentralización, se permitía que los gobiernos locales crearan sus propios impuestos y contribuciones, pero esta autoridad les fue rescindida con los cambios a la ley. Los gobiernos subnacionales necesitan que el gobierno central les autorice sus presupuestos aunque, debido a cambios recientes en la legislación, este requisito parece haberse flexibilizado.

Una vez aprobados los presupuestos, los gobiernos locales indonesios tienen absoluta discrecionalidad para gastar los ingresos propios y las transferencias en concepto del DAU. Inclusive para el pequeño subsidio DAK, que está condicionado para ciertos sectores de gasto, los gobiernos locales gozan de amplia flexibilidad para decidir en qué actividades gastar dentro de los sectores designados. Por ley, se les exige gastar hasta el 20% de su presupuesto total en educación, lo que se alcanza fácilmente ya que esto incluye los salarios de los maestros, según fue establecido en recientes modificaciones e interpretaciones de la ley. Los gobiernos locales no enfrentan el problema de tener que asumir competen-

cias sin contar con los recursos correspondientes. No obstante, el gobierno central está desarrollando «estándares mínimos de servicio» que, de aplicarse tal y como han sido diseñados, podrían ser más difíciles de cumplir para muchos *kabupaten/kota* con los fondos disponibles (Banco Mundial, 2006).

En Filipinas el gobierno central también define de manera estricta los impuestos y las bases impositivas autorizadas a los gobiernos locales, que están bastante más limitados a la hora de definir los tipos impositivos. Es también el Gobierno quien define las cuantías de algunos impuestos locales, y el margen de maniobra del gobierno local para establecer sus propios tipos impositivos para otros impuestos está limitado por techos que resultan demasiado bajos en comparación con los estándares internacionales. Por último, a los gobiernos locales solo se les autoriza modificar los tipos impositivos que les competen cada 5 años y en no más del 10%. Por otro lado, los gobiernos locales parecen tener un amplio margen de maniobra para establecer tarifas y contribuciones, aunque estas no representen un aporte importante de ingresos (Manasan, 2004).

El gobierno central en Filipinas controla el gasto local de diversas maneras. En algunos casos, limita la cuantía de gasto permitido a los gobiernos locales en ciertos tipos de gastos. En otros, establece niveles mínimos de gasto para ciertos tipos de gasto. Por ejemplo, el gasto en personal no debe exceder del 45-55% del presupuesto, dependiendo del nivel de ingreso del gobierno local y, como ya se mencionó más arriba, el 20% del IRA asignado al gobierno local debe servir para inversión. En fin, el 5% del ingreso local total debe reservarse para el «Fondo de Desastres» (Banco Mundial, 2009).

Los gobiernos locales de Filipinas también tienen que cumplir con responsabilidades que les fueron asignadas, pero sin contar con los fondos correspondientes. En general, la más importante consiste en el pago de los salarios de los funcionarios locales y, en particular, de las prestaciones de los empleados del sector sanidad. Recientemente, se les ha pedido a los gobiernos locales que cubran ciertos gastos de seguro médico para la población más marginada. Por último, se exige que los gobiernos locales apoyen financieramente a muchas de las agencias del gobierno central que trabajan dentro de sus jurisdicciones, por ejemplo, policía, bomberos y juzgados.

En Vietnam, los gobiernos locales tienen muy poca autonomía fiscal. El gobierno central determina todos los impuestos subnacionales permitidos, define las bases impositivas, establece los tipos impositivos, mientras que los niveles superiores de gobierno dentro de la estructura jerárquica aprueban los presupuestos de los niveles «más bajos» de gobierno. De forma discrecional, las provincias pueden asignar impuestos a los distritos y municipios, y hacen aplicar las bases y tipos impositivos establecidos centralmente. Las asignaciones de dicho ingreso se fijan durante «periodos de estabilidad» de tres años pero pueden modificarse posteriormente. La única facultad recaudatoria que tienen los gobiernos locales consiste en la posibilidad de cobrar peajes relativamente menores, tarifas escolares y en servicios de sanidad (Hanai y Huyen, 2008).

Los gobiernos locales en Vietnam tienen mucha más autonomía para gastar que sus homólogos en Indonesia y Filipinas. Aunque son las provincias quienes asignan las competencias para la prestación de servicios de los distritos y municipios, estas no son responsables de la gestión de servicios a nivel local. De manera inusual en la región, todos los gobiernos subnacionales, incluyendo distritos y municipios, tienen discrecionalidad para decidir sobre el personal contratado y sus salarios (por encima de niveles mínimos establecidos por

el gobierno central). La ley en vigor prohíbe que se asignen competencias a los gobiernos locales sin proveerlos de los recursos correspondientes (Martínez-Vázquez, 2005).

Los gobiernos locales de Tailandia tienen poca discrecionalidad fiscal y de gasto. El gobierno central asigna los impuestos permitidos, define las bases y establece los tipos impositivos (o define techos). Al igual que en Vietnam, la única facultad fiscal de los gobiernos locales es establecer tarifas y contribuciones a los usuarios. Los gobiernos locales tailandeses tienen poca discrecionalidad para establecer sus prioridades de gasto y repartir sus fondos entre los distintos tipos de gastos. Todos los presupuestos de los gobiernos locales deben ser aprobados por los niveles superiores de gobierno, los cuales a menudo insisten en hacerles cambios importantes. Casi todas las transferencias están condicionadas para cierto tipo de gastos. Por otro lado, los gobiernos locales sí tienen cierta discrecionalidad sobre la provisión de ciertos servicios. Por ejemplo, algunos han subcontratado la prestación de ciertos servicios (Weerasak, 2006; JICA, 2008).

En Camboya, los pocos ingresos de los municipios/*sangkats* se utilizan para pagar los sueldos de los concejales. Esto significa que aunque reciban transferencias no condicionadas y no se interfiera con sus decisiones de gasto, cuentan con pocos recursos para ejercer su autonomía financiera. En el momento actual del proceso de descentralización no cuentan con autonomía para recaudar fondos.

En Malasia, la discrecionalidad del gobierno local está limitada por el hecho de que el ejecutivo es un representante nombrado por el gobierno estatal (nivel intermedio en la federación) más que una autoridad electa. Los principales recursos propios del gobierno local son los impuestos sobre la propiedad, sobre las rentas de las personas físicas, cuotas por licencias y cobros por servicios. El gobierno local requiere la aprobación del estado antes de modificar los tipos impositivos o crear nuevos gravámenes.

**Cuadro 5.12. Sudeste asiático.  
Funcionamiento del sistema de financiación local**

País	Suficiencia de recursos	Discrecionalidad fiscal	Incentivos al desempeño	Capacidad de gestión	Provisión de servicios
Indonesia	Algunos GL no tienen recursos suficientes.	Los GL establecen los tipos impositivos dentro de los techos definidos centralmente; los GL gozan de (casi) total discrecionalidad de gasto.	Poca (o <i>ad hoc</i> ) experiencia en incentivos al desempeño; se ha interrumpido el uso de las transferencias DAY para fomentar esfuerzos recaudatorios locales.	Los GL tienen pocas capacidades administrativas. Acumulación importante de reservas líquidas.	Aunque en algunos casos se han mejorado, globalmente el nivel sigue siendo bajo.
Filipinas	Recursos insuficientes para un gran número de GL, particularmente las municipalidades.	Los GL fijan algunos tipos impositivos, pero solo pueden modificarlos cada 3 años y hasta un 10%. El gobierno central influye fuertemente en el gasto de los GL; la existencia de competencias sin recursos es preocupante.	El uso explícito de incentivos se limita a la retención de transferencias cuando se retrasan los pagos de la deuda.	GL con capacidades limitadas para administrar impuestos y gasto. Importante acumulación de excedentes en dinero.	Aunque los servicios se han mejorado, globalmente el nivel sigue siendo bajo.

País	Suficiencia de recursos	Discrecionalidad fiscal	Incentivos al desempeño	Capacidad de gestión	Provisión de servicios
<b>Vietnam</b>	La suficiencia de recursos de los GL es cuestionable, sobre todo para inversión y mantenimiento de infraestructuras.	GL con muy poca autoridad fiscal. Discrecionalidad moderada para la prestación de servicios.	No hay experiencia en incentivos al desempeño.	Administración fiscal completamente centralizada. El gasto se maneja de manera bastante adecuada.	El nivel de los servicios sigue siendo deficiente. Existe poca rendición horizontal de cuentas en la mayoría de las provincias.
<b>Tailandia</b>	Los recursos de los GL no corresponden con sus responsabilidades.	La discrecionalidad fiscal se limita a tarifas y contribuciones menores; el gobierno central influye fuertemente en el gasto.	No hay experiencia en incentivos al desempeño.	Esfuerzos locales para mejorar la administración de impuestos y gestión del gasto. Informatización del sistema fiscal y subcontratación de servicios.	Los resultados son en general deficientes pero la capacidad de respuesta está mejorando.
<b>Camboya</b>	Los recursos de los GL son extremadamente limitados.	Los GL tienen muy poca discrecionalidad fiscal y de gasto.	En la actualidad se está considerando incorporar incentivos dentro del sistema de subsidios.	En general muy limitada.	En general la provisión de servicios está limitada.
<b>Malasia</b>	Los GL cuentan con muy pocos recursos que no sean subsidios provistos por otros niveles de gobierno.	Muy poca discrecionalidad respecto del ingreso y del gasto.	Existe cierta correspondencia entre los subsidios y la capacidad recaudatoria, pero esta no es muy fuerte.	La capacidad está limitada a la necesaria para ejercer de brazos del gobierno central.	

Fuentes: Valoraciones del autor en base a datos recopilados por CGLU y otras fuentes (ver bibliografía).

### **Incentivos dentro del marco de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno**

Indonesia ha tenido cierta experiencia en incluir incentivos de desempeño dentro del sistema fiscal. Sin embargo, el gobierno central distribuye el 10% del impuesto nacional sobre la propiedad entre los gobiernos locales, con base en su desempeño recaudatorio durante el año anterior. Asimismo, el subsidio DAU se incrementó reflejando el nivel de excedente entre los ingresos propios y los «ingresos potenciales». Sin embargo, esta práctica fue eliminada en parte por las quejas de los gobiernos locales (Lewis y Smoke, 2009).

En todo caso, una interesante investigación demostró que el tamaño del DAU está positivamente relacionado con el nivel de recaudación local, inclusive en ausencia del incentivo (Lewis, 2005). Esto podría explicarse debido a que el aumento en las transferencias y un gasto inferior a las previsiones permitieron una acumulación de reservas. Esto a su vez generó ganancias por concepto de intereses, lo que se convirtió en una especie de

fuerza propia de ingresos. Finalmente, una experiencia más positiva con los incentivos se ilustra por la reciente retención (parcial) de las transferencias no condicionadas del DAU a aquellos gobiernos locales que no cumplieron debidamente con los requisitos de informes presupuestarios. Una vez que se les retrasó el pago de la transferencia, los gobiernos locales que no habían cumplido se ajustaron de manera casi inmediata a la regulación correspondiente.

En Filipinas ha habido todavía menos experiencia con incentivos de desempeño que en Indonesia. Sin embargo, la evidencia demuestra que los aumentos de las transferencias están asociados a una menor generación de ingresos localmente (Manasan, 2004). Así, se constata que las transferencias más importantes desincentivan los esfuerzos locales de recaudación. Como se ha mencionado más arriba y de manera más positiva, la prerrogativa del gobierno central para retener la transferencia del IRA del gobierno local cuando incumple con el pago puntual o íntegro de un crédito ha contribuido a fomentar el buen desempeño de los gobiernos locales para pagar sus deudas.

El sistema en Vietnam no incluye incentivos específicos de desempeño. Por otro lado, la ausencia de una repartición clara de impuestos y gastos puede crear desincentivos para mejorar la eficiencia en el gasto y la búsqueda de ingresos. La centralización de la administración fiscal también puede desincentivar la recaudación local. Asimismo, los trámites requeridos para negociar las transferencias podrían favorecer más una cultura de *lobbying*, a expensas de mayores esfuerzos para recaudar impuestos. En materia de las transferencias de nivelación, parece que el uso de normas obsoletas para determinar las necesidades de gasto podría crear incentivos negativos en la planificación de los servicios y la toma de decisiones. El hecho de que las transferencias de nivelación se reduzcan cuando aumentan los recursos locales propios envía una señal negativa para el esfuerzo local de recaudación (Martínez-Vázquez, 2005).

El gobierno central tailandés aún no incorpora explícitamente incentivos de desempeño en su sistema de transferencias y existe poca información sobre los estímulos generales de la descentralización. Sin embargo, hay quien asegura que la excesiva laxitud del sistema fiscal ha dado lugar a importantes innovaciones por parte de algunos gobiernos locales a la hora de desarrollar sus estrategias fiscales (Weerasak, 2006).

Camboya aún no tiene ninguna experiencia con incentivos de desempeño en el marco de su sistema de transferencias, pero está considerando incorporarlos. En Malasia, desde 2008 se califica el desempeño de los gobiernos locales a través de un mecanismo de «clasificación de gobiernos locales con estrellas». Algunas de las transferencias para los gobiernos locales dependen de la posición financiera del municipio y de su desempeño recaudatorio, pero la distribución de transferencias no contiene un mecanismo incitativo.

### **Administración fiscal y gestión del gasto**

En Indonesia, la planificación de los ingresos y la administración de impuestos no están suficientemente desarrolladas. No hay formularios de informes financieros estandarizados con un calendario de entrega claramente definido. Los funcionarios locales no se fijan objetivos anuales para incrementar sus ingresos fiscales; la mayoría se conforma con un pequeño porcentaje fijo de aumento, situación que logran sin mayor dificultad (Lewis y Oosterman, 2009). Otro asunto es el excesivo coste de la administración fiscal. En la actualidad, la proporción entre el coste de administración fiscal y su rendimiento en



ingresos para el conjunto de los gobiernos locales de Indonesia está muy por encima del 50%. Asimismo, más del 10% de los gobiernos locales tienen índices de coste / rendimiento superiores al 100% (Lewis, 2006).

De manera similar, la gestión del gasto adolece de debilidades. Como se ha mencionado anteriormente, muchos gobiernos locales de Indonesia no gastan todos los recursos que tienen y han acumulado un sorprendente excedente de reservas fiscales desde el inicio de la descentralización, en 2001. En la actualidad, las reservas fiscales de los *kabupaten/kota* equivalen a alrededor del 25% del gasto anual de los gobiernos locales. Como sucede con los ingresos, la repartición de las reservas fiscales entre los gobiernos locales de Indonesia es irregular, varía entre un 5 y un 80% de los gastos anuales. Aun así, muy pocos gobiernos locales indonesios han hecho uso de estas reservas para financiar sus requerimientos de inversión (Lewis y Oosterman, 2009). En cuanto a los gastos presupuestarios, consagran cuantías importantes a la administración (25% del gasto local), pero también hasta un 35% en educación, por encima de las cantidades óptimas predeterminadas (Lewis y Pattinasary, 2009b).

Aunque el endeudamiento de los gobiernos locales de Indonesia es limitado, el pago de deuda es en general deficiente (Lewis y Woodward, 2009). Los pagos pendientes representan más del 40% del capital y de los intereses vencidos. En circunstancias normales, la mayoría de los préstamos pendientes de los gobiernos locales y, en particular, de sus empresas de agua se considerarían como incobrables (aunque en Indonesia se les ha denominado como préstamos «bloqueados»). Sin embargo, el gobierno central parece estar haciendo frente a este problema con un vasto programa de reestructuración de las deudas locales.

La administración fiscal en Filipinas ha tenido mejoras, pero aún enfrenta retos importantes. Apenas el 60% de los recursos propios son recaudados por los gobiernos locales y la eficiencia recaudatoria se ha visto mermada en años recientes. Muchos funcionarios locales no hacen uso de sus poderes fiscales. Además, los gobiernos locales recaudan muchos impuestos considerados como ineficientes y, aunque no existen datos fiables, el índice coste / eficiencia de la administración fiscal es bajo (Manasan, 2004).

En cuanto a la gestión del gasto, los gobiernos locales filipinos destinan en promedio alrededor del 25% de sus presupuestos en gastos administrativos (Manasan, 2004) y de forma semejante a sus homólogos en Indonesia, han acumulado reservas fiscales de manera importante. El importe de las reservas subnacionales en Filipinas representa entre el 35 y 40% del gasto anual. Sin embargo, en contraste con la situación en Indonesia, las reservas de los gobiernos locales filipinos no están completamente a su disposición ya que deben cumplir con ciertos mínimos de liquidez para hacer frente a sus deudas de largo plazo. Por último, como ya se ha mencionado, el hecho de que el gobierno central pueda interrumpir las transferencias del IRA cuando los gobiernos locales no pagan sus deudas ha fomentado que estos paguen todos sus préstamos puntualmente (Banco Mundial, 2009).

En Vietnam la administración de los impuestos está centralizada. Por ello, la efectividad y la eficiencia de la gestión fiscal no es un tema que preocupe a los gobiernos locales. Los funcionarios locales a veces intentan mejorar el desempeño de los administradores fiscales, limitando sus salarios y prestaciones, pero esto ha tenido globalmente poco impacto. Por otro lado, los gobiernos locales de Vietnam sí cuentan con cierto control sobre su gasto y parecen estar haciendo un buen trabajo en la gestión de sus gastos. Bajo están-



dares internacionales, los gobiernos locales gastan menos en nóminas y salarios, y mucho más en el desarrollo de inversiones (Martínez-Vázquez, 2005).

A pesar de gozar de poca discrecionalidad sobre sus ingresos, la administración fiscal de los gobiernos locales de Tailandia parece ser bastante competente y muchos de ellos han modernizado sus sistemas fiscales administrativos con el fin de mejorar su eficiencia recaudatoria (Weerasak, 2006; JICA, 2008). Otros han instrumentado esquemas exitosos de educación ciudadana para hacer que los residentes cumplan con sus compromisos fiscales (Weerasak, 2006). Los gobiernos locales de Tailandia también han sido innovadores en materia de gasto ya que muchos han subcontratado la prestación de servicios e incrementado su eficiencia en el manejo de costes. Algunos gobiernos locales también han adoptado esquemas de gasto de mediano plazo y otros han incursionado en verdaderos presupuestos participativos, mejorando así su capacidad de respuesta (Weerasak, 2006).

En Camboya, la administración fiscal de los gobiernos locales se ve limitada por el retraso en la adopción de la legislación sobre las finanzas locales que debe definir la repartición de los ingresos y establecer las facultades legales de recaudación. Mientras esto no suceda, los gobiernos locales camboyanos tendrán pocas facultades y capacidades. En materia de gasto, los municipios incluyen proyectos pequeños en sus planes y presupuestos de desarrollo, pero sus ayuntamientos suelen contar solo con un empleado, lo que demuestra que la capacidad administrativa es muy limitada.

En Malasia, la política de «una sola Malasia» ha dado lugar a que los gobiernos locales tengan muy pocas responsabilidades de recaudación fiscal y, por lo tanto, muy pocas capacidades. En términos de gestión del gasto, el principal reto de los gobiernos locales es hacerse cargo de funciones que son controladas por el gobierno central. Así, aunque tengan algo de experiencia en la provisión de servicios, globalmente su capacidad de gestión, incluyendo la determinación de políticas e identificación de estándares, es globalmente limitada.

### **Calidad de los servicios públicos**

Como sucede en otras naciones en desarrollo, los servicios públicos locales de Indonesia necesitan mejoras. Sin embargo, desde que inició el proceso de descentralización, hace una década, la ciudadanía se encuentra más satisfecha con el nivel de servicios que ofrecen los gobiernos locales (por ejemplo, un estudio reciente demuestra que más del 85% de la población está satisfecha con la educación pública local). En contraste, el desempeño de los servicios sociales ha tenido resultados decepcionantes tanto a nivel de los estándares regionales como internacionales (Lewis y Pattinasarany, 2009). La calidad de la infraestructura es, en general, insatisfactoria y en proceso de deterioro. Pero la conformidad de los ciudadanos con estos servicios de baja calidad (posiblemente relacionada con las mejoras que perciben en el papel de los gobiernos locales y la gobernanza) da lugar a pocos incentivos para que los gobiernos locales mejoren su desempeño en la prestación de servicios.

Al igual que sus contrapartes en Indonesia, los residentes filipinos parecen estar satisfechos con la calidad de los servicios públicos. Una encuesta reciente sobre servicios de sanidad dejó ver que poco menos del 90% de los filipinos están, por lo menos, relativamente satisfechos con la calidad de estos (Azfar y Meagher, 2001). Sin embargo, en un informe reciente del Banco Mundial se calificaba a la provisión de servicios públicos en Filipinas como deficiente (Banco Mundial, 2009). Como en el caso de Indonesia, es posible

que las bajas expectativas de la gente expliquen los altos niveles de satisfacción, pero estas expectativas no contribuyen a que se mejoren los servicios.

No existe información disponible sobre la calidad de los servicios públicos en Vietnam. Algunas fuentes indican que se requieren mejoras significativas (Martínez-Vázquez, 2005). Sin embargo, el mejoramiento de los servicios locales se ve limitado por una casi total ausencia de mecanismos horizontales de rendición de cuentas. En Vietnam se empieza a experimentar con un sistema de indicadores para calificar los servicios públicos. Aunque se trata de un buen comienzo para que el gobierno local rinda mejores cuentas ante la ciudadanía, queda aún mucho por hacer.

De manera similar, no existe información sobre los resultados en la provisión de servicios públicos en Tailandia. El desempeño de los gobiernos locales no es monitoreado y no se recogen regularmente datos sobre la provisión de servicios. No obstante, pareciera que los gobiernos locales están mejorando su rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por ejemplo, cada vez es más común que se organicen audiencias públicas para recabar opiniones y experiencias con relación a ciertos proyectos de desarrollo. Mientras que la participación del público en las decisiones presupuestarias es todavía limitada, algunas experiencias positivas por parte de algunos gobiernos locales permiten ser optimistas (Weerasak, 2006).

En Camboya, el nivel de ingresos de los municipios, la falta de transparencia en la asignación del gasto y la poca capacidad institucional hacen que la provisión de servicios sea ad hoc con un abanico bastante limitado de servicios a pequeña escala. Algunos de los servicios provistos son de baja calidad y tienen poco impacto.

#### ALGUNOS TEMAS URGENTES Y OBSTÁCULOS A SUPERAR

En Indonesia, los temas más críticos que enfrentan los gobiernos locales tienen que ver con la repartición de recursos entre ellos, así como la cantidad y calidad de su gasto. La proporción mínima y máxima entre los recursos propios y los recursos compartidos per capita es de casi 400 a 1, cifra muy alta dentro de los estándares internacionales (Lewis, 2002). Esta cifra sobredimensiona el problema de desigualdad ya que dichos ingresos representan solo una pequeña parte de los presupuestos locales totales. Sin embargo, incluso después de considerar los subsidios DAU de nivelación, existe una gran disparidad en el acceso a los recursos entre los gobiernos locales (Lewis, 2003).

La capacidad de gestión de los gobiernos locales de Indonesia es también débil. Aunque algunos municipios han hecho mejoras significativas, se constata globalmente poca eficiencia de gasto. Existe potencial para alcanzar niveles más altos en la provisión de servicios con los recursos existentes, siempre y cuando se reoriente el gasto (particularmente gastando menos en tareas administrativas) y se mejore la eficiencia. Esta debilidad se deben, en parte, a los pocos incentivos de desempeño existentes en el sistema de transferencias y a esfuerzos inadecuados para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales.

Otra limitación en Indonesia son los recursos propios. Como en la mayoría de los países en desarrollo, el nivel de recursos propios de los gobiernos locales de Indonesia es muy bajo, lo que limita su responsabilidad financiera. Igual de importante resulta la falta de fuentes adecuadas de ingresos propios para responder a la demanda de los ciudadanos

(Lewis, 2009). La nueva ley sobre la fiscalidad subnacional prevé transferir el impuesto sobre la propiedad urbana y rural a los gobiernos locales en cinco años. Pero no es seguro que la ley se implemente dentro del tiempo impartido. De confirmarse, será necesario reforzar la capacidad de los gobiernos locales para utilizar eficazmente los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad (Lewis, 2009).

En Filipinas, uno de los problemas más urgentes es el bajo nivel de recursos de los gobiernos locales y, en particular de las municipalidades, para poder cumplir con la provisión de servicios de su competencia. La administración local de los impuestos también parece ser una limitación. El impuesto sobre la propiedad no es considerado como una fuente local de recursos. La transferencia de competencias sin los fondos correspondientes limita aún más las capacidades financieras de los gobiernos locales filipinos.

Una segunda preocupación importante en Filipinas es la falta de autonomía de los gobiernos locales en la gestión presupuestaria. Como se mencionó más arriba, el gobierno central mantiene un fuerte control sobre los ingresos y gastos locales. Este control excesivo de la gestión presupuestaria local impide que se avance en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia y rendición de cuentas.

Quizás, el principal problema en Vietnam sea la estructura actual sistema administrativo y, particularmente, el papel que desempeñan las provincias. En la actualidad, se les ha permitido gozar de casi total discrecionalidad para fijar la agenda fiscal de los gobiernos de los municipios y distritos, con quienes mantienen relaciones jerárquicas, particularmente a la hora de preparar y aprobar los presupuestos. El modelo prevé que el presupuesto de cada nivel de gobierno sea aprobado por el nivel inmediatamente superior (además del Concejo del Pueblo) lo que limita la autonomía para la planificación y la gestión presupuestaria, afectando negativamente la búsqueda de eficiencia y la rendición de cuentas. Por último, la relativamente alta cantidad de niveles subnacionales de gobierno aumenta los gastos administrativos y distorsiona la implementación de las políticas y programas centrales, regionales y locales (Martínez-Vázquez, 2005).

Una restricción particular que impide la descentralización efectiva en Tailandia es el número y tamaño de los gobiernos locales. Tailandia cuenta con más de 7.800 gobiernos locales en el nivel inferior. Las unidades locales tienen, en promedio, poco más de 8 mil habitantes y muchas son bastante menores. Esto impide una verdadera descentralización de muchos servicios y posiblemente incrementa el coste de su provisión. Otro problema se refiere a la estructura paralela de oficinas desconcentradas del gobierno central que operan al lado de los gobiernos descentralizados. Esta estructura crea confusión a la hora de prestar servicios y administrar los impuestos, y limita la rendición horizontal de cuentas. Además de estos problemas institucionales, también existen preocupaciones a nivel técnico. Se destaca en particular la definición de las competencias, que no han sido clarificadas desde que se adoptara en 1999 la legislación básica. También es problemática la falta de descentralización y de autonomía en materia de ingresos. Finalmente, el sistema de transferencias es complicado y está fragmentado, limitando el margen de maniobras para la toma de decisiones locales. La asignación de transferencias carece de transparencia, de previsibilidad y puntualidad (Martínez-Vázquez, 2005).

En Camboya lo más urgente es que se implemente la Ley Orgánica de Descentralización y Desarrollo Democrático de 2009. En junio de 2010 se adoptó un plan para ello y se espera que de aquí a 2013 haya cambios significativos. Sin embargo, los recientemente

creados concejos de los distritos seguirán siendo elegidos de forma indirecta por los concejales electos de los municipios y *sangkats*, situación que dificulta la rendición de cuentas ante la población.

Sin duda, en Malasia el asunto más urgente es la reintroducción de los gobiernos locales electos. Una vez que los concejos sean restablecidos, estos deberán ser dotados de suficiente autonomía para funcionar efectivamente como representantes del pueblo y proveedores de servicios.

#### SUDESTE ASIÁTICO: CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

A continuación se presenta una serie de áreas prioritarias para la reforma de las políticas en el sudeste asiático:

En Indonesia, el gobierno debería considerar:

- Revisar los procedimientos de asignación de las principales transferencias DAU no condicionadas para mejorar la nivelación (incluyendo la eliminación del componente para el pago de salarios, que agrava la desigualdad).
- Revisar y eliminar los muchos impuestos y tasas locales ineficientes (estimados en 9.715, el 36% del total de impuestos y tasas locales).
- Dar prioridad a la gestión del gasto mejorando la gestión de las necesidades de mantenimiento y funcionamiento, así como la identificación de oportunidades de inversión y la prestación de servicios públicos.
- Solicitar a los ministerios centrales que trabajen con los gobiernos locales para fortalecer sus capacidades administrativas (en términos generales y en el supuesto de que el impuesto sobre la propiedad sea descentralizado y requiera de un buen manejo).
- Iniciar un diálogo con los gobiernos locales para diseñar e integrar un grupo consistente de incentivos de desempeño dentro del sistema de transferencias y trabajar con ellos para desarrollar más la rendición horizontal de cuentas.

En Filipinas, el gobierno central podría considerar diversas alternativas para mejorar la financiación de los gobiernos locales, particularmente de las ciudades. Estas podrían incluir:

- Incrementar las asignaciones del IRA.
- Descentralizar nuevas bases impositivas y redistribuir entre gobiernos locales un porcentaje del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en administración fiscal y en la generación de recursos propios.
- Evitar la transferencia de competencias sin los recursos correspondientes.
- Suprimir algunos controles sobre la generación de ingresos y el gasto de los gobiernos locales, reemplazándolos con incentivos de desempeño.

En Vietnam, el Gobierno podría revisar el papel de control que ejercen las provincias sobre los distritos y las municipalidades. Algunas reformas a considerar serían:

- Asignar de manera explícita competencias de gasto y de ingresos a los niveles subprovinciales.
- Dar mayor autonomía a los distritos y las municipalidades en la planificación y la toma de decisiones sobre la gestión del gasto y la generación de ingresos.
- Modernizar el impuesto sobre la propiedad para que los gobiernos subnacionales gocen de un mínimo de autonomía para fijar los tipos impositivos.

Asimismo, en Vietnam se podrían revisar los procesos demasiado centralizados de preparación y aprobación de los presupuestos, con la intervención de diferentes niveles de la administración. También se debe evaluar la necesidad de contar con cuatro niveles de gobierno.

En Tailandia, el Gobierno podría seguir el ejemplo indonesio y eliminar las oficinas desconcentradas. Una preocupación prioritaria es la clarificación de las competencias de los gobiernos locales para la prestación de servicios. En la actualidad, los servicios se asignan a través de regulaciones individuales para cada gobierno local o de leyes sectoriales, en lugar de una legislación nacional consolidada. De esta manera, se lograría una mejor asignación de recursos y se podría desarrollar un sistema de transferencias. La gobernanza local y la rendición de cuentas deben profundizarse, fortaleciendo las estructuras horizontales y disminuyendo la excesiva burocracia. Adicionalmente, sería necesario mejorar la eficiencia operativa de los gobiernos locales, posiblemente a través de la fusión de las municipalidades más pequeñas.

En Camboya, la medida más urgente es la implementación de la Ley Orgánica de 2009, proceso que ya está en curso. Se debería clarificar el estatus de los concejos provinciales, municipales y los de los distritos así como definir las asignaciones de ingreso y gasto para cada uno. Se deberá desarrollar el sistema de transferencias para garantizar que cada esfera de gobierno en Camboya se financie de manera equitativa (aunque probablemente no de manera suficiente).

En Malasia, la prioridad sería dotar a los gobiernos locales electos de verdadera autonomía. A su vez, el Gobierno debería simplificar la repartición de competencias entre los niveles local, provincial y central y esforzarse para eliminar la duplicación de funciones, mejorando así la eficiencia.

## **FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA**

Australia y Nueva Zelanda se diferencian de las demás naciones en la región de Asia-Pacífico por el hecho de que solo una pequeña parte de su población es de origen indígena. En ambas naciones, el sector gubernamental en general representa el 35% del PIB, pero el gobierno local es pequeño, representando solo el 6% del gasto gubernamental total en Australia, y alrededor del 9% en Nueva Zelanda (2 y 3% del PIB respectivamente).

Australia es una federación en cuya Constitución nacional no se mencionan los gobiernos locales. En cada uno de los seis estados<sup>20</sup> y en el Territorio del Norte los gobiernos locales se rigen por la legislación estatal y cada municipio está sujeto a la misma normati-

---

<sup>20</sup> A menos que el contexto lo indique, el término «estado» en el caso australiano incluye tanto al Territorio del Norte como al Territorio de la Capital Australiana.



vidad, independientemente de su población, de su tamaño, del grado de urbanización y de la oferta de servicios. En el Territorio de la Capital Australiana las funciones municipales son realizadas por el gobierno territorial. El número de municipios en Australia permaneció relativamente estable entre el 2000 y 2008 en alrededor de 700. Sin embargo, en 2008 hubo cambios en Queensland y en el Territorio del Norte dando lugar a una disminución de alrededor de 100 municipios.

En Nueva Zelanda existen dos niveles de gobiernos locales y ambos funcionan bajo la misma legislación nacional. La mayor parte del país está cubierto por consejos regionales (12) y autoridades territoriales (73). Cinco autoridades territoriales tienen a su vez las facultades de los concejos regionales. A estas se les conoce como «autoridades unitarias». La estructura del gobierno local se ha mantenido estable desde finales de la década de 1980 aunque en la actualidad hay presiones para disminuir el número de regiones y crear más autoridades unitarias. Ya se han aprobado cambios importantes para el área de Auckland. La naturaleza unitaria del gobierno ha hecho que este proceso de reforma legal sea mucho más fácil que en la federación australiana en donde cada estado es responsable de sus propios gobiernos locales.

La separación de poderes entre las dos esferas de autoridad local en Nueva Zelanda se expresa, en teoría, en el hecho que las regiones son la autoridad reguladora y las autoridades territoriales proveen los servicios. Estas últimas pueden además crear un nivel de organización local: las juntas comunitarias (*community boards*). Alrededor de la mitad de las autoridades territoriales cuenta con ellas y en 2006 existían alrededor de 150. Algunos concejos también mantienen relaciones formales con los comités locales de enlace de los indígenas maoríes. Existen considerables diferencias en superficie y en población tanto entre los concejos regionales como entre las autoridades territoriales.

Todos los concejos de Australia y de Nueva Zelanda están compuestos de autoridades electas y gozan de un alto nivel de autonomía dentro de las competencias que les han sido fijadas por ley. La excepción es Nueva Gales del Sur en donde el gobierno local no puede fijar los tipos impositivos. En términos de control, los concejos de Nueva Zelanda están ampliamente sometidos al escrutinio de la población y a los procesos electorales. El estado de Australia del Sur cuenta con un sistema auto-regulatorio a través de una asociación de gobiernos locales. Los otros estados australianos tienen un modelo de control más reglamentado.

#### GASTO LOCAL<sup>21</sup>

Tradicionalmente, las principales responsabilidades de los gobiernos locales han sido las calles locales, instalaciones recreativas y servicios comunitarios (incluyendo la recolección de basura). En tiempos recientes se han ampliado estas actividades para incluir temas de seguridad y bienestar social, aunque siguen siendo tareas menores en relación con el conjunto de sus responsabilidades. La estructura atípica de la población en el Territorio del Norte (poco numerosa, muy dispersa y con una alta proporción de indígenas en situación de pobreza) ha dado lugar a que en esa jurisdicción los municipios tengan que hacer frente a más tareas que en otros lugares. Cabe mencionar la creciente proporción de gastos que los gobiernos locales australianos dedican a gastos administrativos. Esto parece deberse, al menos parcialmente, a que la legislación estatal exige más requisitos a los municipios. Quizás debido a estos costes administrativos

---

<sup>21</sup> Ver cuadro 5.13.



extraordinarios, la proporción del gasto que dedican los municipios al mantenimiento de calles –uno de los servicios municipales básicos– ha ido disminuyendo durante la última década.

**Cuadro 5.13. Oceanía. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto e ingresos públicos totales**

País	Participación en el total del gasto público (%)			Participación en el total del ingreso público (%)		
	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior	Subnacional	Nivel superior	Nivel inferior
<b>Australia</b>	36	30	6	20	17	3
<b>Nueva Zelanda</b>	9	s.d.	9	8	n.a.	8

Fuente: Datos recopilados por CGLU. Los datos son aproximativos.

Al igual que en Australia, las principales competencias de los gobiernos locales en Nueva Zelanda son las carreteras y el transporte, así como actividades relacionadas con la cultura, actividades recreativas y deporte, agua, saneamiento y gestión de residuos sólidos. Los gastos administrativos representan alrededor del 17% del total del gasto local. Si el proceso de fusión de concejos regionales y territoriales se mantiene, este porcentaje podría disminuir. En ambos países, durante los últimos años se han transferido nuevas competencias hacia los gobiernos locales, de forma progresiva y reglamentaria.

Desde el punto de vista del principio de subsidiariedad, ninguna de las dos naciones ha ido muy lejos en la transferencia de la provisión de servicios al nivel más bajo de gobierno capaz de proveerlos. En ambas naciones predomina la idea que ciertos servicios como la educación y la sanidad deben ser provistos de manera uniforme, situación que no se lograría si se transfiriesen a los gobiernos locales. En Australia, dicha uniformidad –que responde a una demanda de la población– se logra a través de convenios entre la Commonwealth (la federación) y los estados, y mediante transferencias condicionadas mediante las cuales la Commonwealth financia a los estados. No hay ninguna intención de transferir estos servicios a los gobiernos locales y, de haber cambios, esto se haría probablemente hacia una mayor concentración del poder en el gobierno central. En Nueva Zelanda, la uniformidad nacional de los servicios de sanidad y educación se logra gracias a que estos dependen del gobierno central y no hay presión para que esto cambie.

#### INGRESOS PROPIOS

Las fuentes de ingreso de los gobiernos locales en Australia y Nueva Zelanda se presentan en los gráficos 5.1 y 5.2. En ambos casos, la base impositiva es el valor de la propiedad real. Sin embargo, en Australia los estados federados también aplican un impuesto sobre la propiedad y sus ingresos por este impuesto son mayores que el de los gobiernos locales. Los municipios son quienes deciden el nivel de imposición y las tasas por servicios, y recaudan sus propios ingresos. La excepción es el estado australiano de Nuevo Gales del Sur que limitó la capacidad de sus municipios de incrementar anualmente las tasas.<sup>22</sup> Lo mismo sucede con algunos concejos en Nueva Zelanda cuyos ingre-

<sup>22</sup> Esto también aplicará en el Territorio del Norte hasta 2013.

son recaudados por las autoridades territoriales. Pero los concejos de Nueva Zelanda disponen de mayor flexibilidad que los municipios de Australia para aplicar diferentes bases de valoración y crear impuestos. En aquellos estados de Australia que tienen más autonomía los niveles de recaudación suelen ser más altos.

Actualmente, en ambas naciones se lleva a cabo una revisión de las políticas fiscales, lo que podría afectar al gobierno local. En Nueva Zelanda, el gobierno nacional podría cobrar un impuesto sobre el valor de la propiedad rural. En Australia se debate una propuesta bastante radical para que todos los impuestos del sector público sean recaudados por una sola agencia, independientemente de que los recursos sean para los gobiernos central, estatales o locales.

**Cuadro 5.14. Fuentes de ingreso de los gobiernos locales australianos, por estado, 2006-2007 (en porcentaje)**

Estado	Fuente de ingreso					
	Impuesto sobre la propiedad	Venta de bienes y servicios	Intereses y dividendos	Otros ingresos	Proporción de auto-financiación	Subsidios y transferencias
Nueva Gales del Sur	35,7	32	4,3	12	84	16
Victoria	47,7	17,9	1,3	12,9	79,8	20,2
Queensland	27,4	39	2,4	19,3	80,1	11,9
Australia Occidental	40,2	20,7	3,2	15,7	79,8	20,2
Australia del Sur	59,2	16,3	1,2	5,7	82,4	17,6
Tasmania	31,4	39	3,8	8,3	82,4	17,6
Territorio del norte	17,2	16,5	1,9	12,9	48,4	51,6
<b>Total</b>	<b>37,4</b>	<b>28,9</b>	<b>2,8</b>	<b>14,1</b>	<b>83,1</b>	<b>16,9</b>

Fuente: Oficina Australiana de Estadística, *Public Finance Statistics series*.

**Cuadro 5.15. Fuentes de ingreso de los gobiernos locales neozelandeses, 2007-2008 (en porcentaje)**

Fuente de ingreso	Concejos Regionales	Concejos de los distritos /ciudades
Impuestos municipales	43,9	61,0
Ingresos reglamentarios	4,3	6,4
Ingresos de inversión	7,9	5,1
Venta de bienes y servicios y otros ingresos	14,4	17,6
Proporción de autofinanciación	70,5	90,1
Subsidios y transferencias	29,5	9,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Oficina neozelandesa de Estadística.

Aunque el gobierno estatal de Nueva Gales del Sur limita el incremento anual de los tipos impositivos, los municipios pueden solicitar exenciones especiales, que en su mayoría son aceptadas. No obstante, pareciera que dichas limitaciones sí tienen impacto ya que la tasa de crecimiento del ingreso en ese estado durante la última década ha sido significativamente menor a la del resto de los estados. El uso del valor de la propiedad como una fuente de ingresos de los gobiernos estatales podría ser una actuación más amplia y generalizada.

En el Oeste de Australia, la obligación legal de utilizar el valor no mejorado como base para la valoración de las tierras rurales da lugar a que algunas propiedades mineras muy productivas, ubicadas en tierras rurales de baja calidad, estén fuertemente infravaloradas y por tanto paguen pocos impuestos. A pesar de esta restricción, desde mediados de la década de 1990 el Oeste de Australia presenta una de las tasas de crecimiento más rápidas de los impuestos sobre la propiedad.

El patrón de las fuentes de ingreso en los municipios del Territorio del Norte difiere del de los otros estados de Australia debido a su escasa y dispersa población con una alta proporción de indígenas en situación de pobreza. A esto se suma el hecho que otros niveles de gobierno usen a los municipios para proveer servicios que son municipales, como si se tratara de agencias, a través del pago de subsidios. En el marco de la reforma de los gobiernos locales, se viene de limitar durante tres años el incremento de los tipos impositivos en el Territorio del Norte. Sin embargo, hasta ahora no hay información disponible para medir el impacto de esta política estatal.

En ambos países, la venta de bienes y servicios es una importante fuente de ingresos adicionales, aunque es más importante en Australia, donde representa casi el 30% del total de los presupuestos locales. Una de las razones que explican la diferencia que existe en los importes de este ingreso entre ambas naciones (y entre diferentes estados de Australia) se debe a que algunos servicios como el agua y el saneamiento se financian en algunos territorios con impuestos y en otras con el pago directo de los usuarios. En Nueva Zelanda se esperaba que los ingresos por las ventas de bienes y servicios tuvieran mayor peso en los presupuestos de los concejos regionales debido a la existencia de empresas de puertos y de transporte público. Pero al parecer estas son manejadas por fuera de la contabilidad general de los concejos, salvo que requieran de subsidios o que contribuyan con sus ingresos al desarrollo de otras actividades del concejo.

Los ingresos en concepto de intereses y dividendos son relativamente altos en ambos países, pero mayores en Nueva Zelanda en donde los concejos han acumulado grandes superávits a lo largo del tiempo y cuentan con importantes inversiones. El ingreso por concepto de intereses y dividendos es superior al 10% de los recursos propios en los concejos regionales de Nueva Zelanda, lo cual deja entrever que han sido capaces de acumular inversiones sustanciales, posiblemente como resultado de las actividades comerciales de sus empresas. Por esta razón, el tamaño y la importancia de las transferencias que se otorgan a los concejos regionales de Nueva Zelanda es sorprendente.

Tanto en Australia como en Nueva Zelanda, el impacto de la reciente crisis financiera global sobre los ingresos de los concejos ha sido relativamente débil. Algunos sufrieron una reducción temporal en la capacidad de pago de los residentes para cubrir sus impuestos y contribuciones. El mayor impacto fue la caída de la tasa de interés lo que redujo los ingresos por inversiones. En Australia, el valor de sus carteras de inversión se vio fuerte-

mente mermado en algunos casos por el colapso de los bancos internacionales. El impacto a más largo plazo, por lo menos en este país, podría ser una reducción de la diferencia entre los niveles inferiores y superiores del mercado inmobiliario, lo que daría lugar a una redistribución de la carga fiscal desde los contribuyentes con mayor capacidad de pago hacia los de menor capacidad.

#### TRANSFERENCIAS

Los municipios australianos reciben transferencias tanto del gobierno central como de los gobiernos estatales. El programa más importante es la financiación no condicionada que proviene de la federación y que representa alrededor de una tercera parte de todas las transferencias municipales. Se distribuye a través de comisiones estatales de transferencias según los principios definidos por el gobierno central para nivelar la capacidad fiscal y la prestación de servicios. El sistema no funciona de manera adecuada ya que cada comisión estatal interpreta los principios de forma distinta, dando lugar a que municipios similares en estados diferentes reciban niveles muy dispares de financiación per cápita. Aunque el incremento anual del fondo común de transferencias está definido en una fórmula, el importe original fue el resultado de una autoevaluación del gobierno australiano de su capacidad fiscal, realizada hace muchos años. En consecuencia, el importe del fondo común no se corresponde directamente con los niveles actuales de presión fiscal (de existir estos) de los tres niveles de gobierno. El gobierno federal financia otro 15% del total de transferencias bajo la forma de transferencias condicionadas para la provisión de servicios recurrentes, particularmente el mantenimiento de carreteras. Estos subsidios son administrados por agencias desconcentradas del gobierno central, que por lo menos obedecen en parte a los criterios de distribución decididos por las comisiones estatales de subsidios, por ejemplo en términos de equidad.

A nivel estatal, el programa más importante es el de transferencias no condicionadas a los municipios para reducir o eximir del pago de impuestos municipales a la población necesitada. Estos subsidios han ido disminuyendo en términos reales en algunos estados y ya no logran cubrir el coste total de las políticas estatales. Dos estados también proveen fondos no condicionados para los municipios más necesitados con alta población indígena. Las transferencias condicionadas se otorgan principalmente para inversiones en infraestructura y para servicios que se prestan con obligación de recuperar sus costes. La repartición se basa frecuentemente en las solicitudes que reciben las agencias responsables de administrar el programa.

Hay muy pocos mecanismos de incentivos dentro del sistema de transferencias australiano. El gobierno se apoya sobre todo en acuerdos con los gobiernos subnacionales, en lugar de imponer condiciones estrictas, para garantizar que estos cumplan con sus objetivos. Los fondos de los estados rara vez están condicionados a que los gobiernos locales logren ser más eficientes.

La mayoría de las transferencias para los concejos de Nueva Zelanda están condicionadas para el mantenimiento y la construcción de calles. Los fondos provienen de los impuestos nacionales sobre el carburante, peajes en carreteras y matriculación de vehículos. El sistema de distribución promueve cierta nivelación de la capacidad de prestar servicios. Se procura que los municipios más pobres reciban porcentajes mayores de subsidios para cubrir sus gastos presupuestarios para el mantenimiento y la construcción de calles.

El importe global del fondo común de transferencias para los concejos de Nueva Zelanda puede variar en el tiempo en función de los cambios de prioridades del gobierno nacional.

Durante ocho años, después del periodo 1999-2000, los cambios en las políticas del gobierno central permitieron un aumento del 15 a casi el 30% del peso de las transferencias dentro de los ingresos de los concejos regionales, mientras que se mantuvieron estables en alrededor del 10% de los ingresos de las autoridades territoriales. Como resultado, los impuestos locales se han reducido de más del 50% a menos del 44% en los concejos regionales y se han mantenido mucho más estables, entre el 57 y el 60%, para los concejos territoriales. Esta evolución se relaciona con las distintas funciones que desempeñan los concejos regionales y las autoridades territoriales, pero es un tema que requiere de mayor análisis y negociación con el gobierno de Nueva Zelanda.

El nivel de autofinanciación de los gobiernos locales de Australia y Nueva Zelanda no contribuye a que los servicios municipales sean en general de la misma calidad en ambos países. La autofinanciación debería dar lugar a gobiernos locales más ricos que sean capaces de proveer mejores servicios. Los mecanismos de nivelación del sistema de transferencias son insuficientes para compensar las diferencias de capacidad fiscal. Se requiere mayor claridad en ambos países para saber cómo el objetivo político de promover cierta equidad puede ser compatible con la provisión de servicios municipales. Es posible que se requieran modificaciones en las asignaciones de competencias, de ingresos, o ambas, entre los diferentes niveles de gobierno. En ambos países, la estructura del gobierno local y su capacidad administrativa parecen estar infrautilizadas, por lo que es evidente que se están desperdiciando economías de pequeña escala en muchos municipios.

#### FINANCIACIÓN DE LA DEUDA

Todas las autoridades locales tanto de Australia como de Nueva Zelanda tienen capacidad de endeudarse. Sin embargo, el nivel de endeudamiento en Australia es particularmente bajo con una deuda bruta de alrededor del 25% del ingreso anual operativo. En Nueva Zelanda el nivel de endeudamiento también es bajo y representa alrededor del 70% del ingreso anual operativo. En ambos casos, el endeudamiento suele usarse a menudo para financiar infraestructuras, pero más con una lógica de recuperación de costes que para actividades sociales.

Globalmente, en un contexto de índices muy altos de autofinanciación, amplias cartteras de inversión y muy bajo nivel de endeudamiento, se puede asumir que los gobiernos locales de Australia y Nueva Zelanda no tienen mucha presión financiera para cubrir sus responsabilidades de prestación de servicios. Como mínimo, se podría adoptar otra estrategia con distintos tipos de fondos para infraestructura con el fin de que se aumente el endeudamiento y la recaudación (o se disminuyan las inversiones) y se financien más proyectos sociales.

#### AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA: CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

Se cree en Australia que el factor más negativo que define el contexto en el que operan los gobiernos locales es la falta de un estatus constitucional a nivel nacional. De ser el caso, esto no parece estar relacionado con la administración fiscal ya que los municipios tienen un alto nivel de autonomía y el sistema de subsidios ha sido diseñado para superar cual-

quier dificultad constitucional. Se requiere que los gobiernos locales profundicen el análisis para identificar cuáles son las consecuencias de dicha ausencia de reconocimiento constitucional. Por ejemplo, el estatuto constitucional podría facilitar las asignaciones de gasto, lo que daría lugar a un papel más activo e influyente a los gobiernos locales.

Los representantes de los gobiernos locales han subrayado las dificultades fiscales que enfrentan los municipios, que están siendo presionados, de un lado, por mayores expectativas de la ciudadanía, por el incremento de sus responsabilidades y una mayor exigencia en su cumplimiento y, por el otro, por un crecimiento apenas modesto de sus ingresos. Los gobiernos locales de las grandes zonas urbanas y los concejos regionales tienen mucho menos limitaciones económicas que los municipios pequeños en zonas rurales remotas, particularmente los municipios indígenas más alejados.

Se requiere trabajar para mejorar la planificación a largo plazo de los gobiernos locales de Australia. El sistema de transferencias fiscales para los gobiernos locales es demasiado complicado y crea dificultades para que estos acepten los resultados de la distribución de los subsidios, particularmente en el caso de las transferencias no condicionadas. Asimismo, se requiere que el gobierno central se esfuerce en garantizar que los principios de distribución que ha acordado con los estados sean interpretados de manera uniforme y aplicados de manera más ecuánime por las siete comisiones estatales de subsidios.

Junto con el desarrollo de una política para lograr el estatuto constitucional de los gobiernos locales en Australia, es necesario examinar y clarificar el desequilibrio vertical dentro de la federación para asegurarse que las asignaciones de ingreso y gasto para cada uno de los tres niveles de gobierno sirven adecuadamente a los intereses de la nación. El control ejercido por el gobierno de Nueva Gales del Sur sobre los tipos de los impuestos debe eliminarse para dar verdadera autonomía a los gobiernos locales de dicho estado. Se requiere mayor claridad sobre cómo el objetivo de nivelar la prestación de servicios entre los distintos municipios es compatible con los objetivos nacionales y cómo esto afectará al sistema de transferencias, a la asignación de ingresos y al abanico de ingresos disponibles entre impuestos e ingresos que provienen de la venta de bienes y servicios.

En Nueva Zelanda, la principal reforma debería considerar el papel futuro de los concejos regionales y su fusión para crear autoridades unitarias. En la actualidad, dichos concejos parecen tener un abanico demasiado estrecho de competencias mientras que se desaprovechan importantes economías de escala. También se requiere más claridad sobre hasta qué punto el gobierno central desea promover cierta nivelación en la capacidad de los gobiernos locales. El sistema actual de transferencias no logra alcanzar esta equidad y se están desarrollando mayores desigualdades con el tiempo, en detrimento de los sectores sociales más necesitados. Se requiere una política sobre el manejo de activos de inversión de los municipios que garantice una mayor equidad entre las distintas generaciones de ciudadanos. Esto debería ser el resultado de acuerdos entre municipios a través de sus asociaciones más que de imposiciones por parte del gobierno central.

#### CONCLUSIONES SOBRE LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO

El análisis anterior demuestra que existen importantes diferencias en el marco de la descentralización fiscal y sus resultados entre y dentro de las subregiones de Asia-Pacífico. Las diferencias se expresan en variables estándares como la proporción de los gobiernos locales en el gasto e ingresos públicos consolidados; la dependencia local de las transfe-



rencias intergubernamentales, así como el acceso de los gobiernos locales al capital financiero. Las diferencias también se presentan a lo largo de todo un abanico de indicadores de desempeño relacionados con la adecuación de los niveles de recursos, la discrecionalidad fiscal, incentivos, capacidad y provisión de servicios. Al menos parcialmente, esta diversidad depende del nivel de desarrollo de las economías nacionales y sus antecedentes históricos, lo que hace prácticamente imposible hacer generalizaciones sobre la descentralización fiscal en Asia-Pacífico.

A pesar de las dificultades para generalizar, a continuación se resumen las tres grandes conclusiones que podrían ser importantes para que los políticos de la región avancen en sus agendas de reformas a la descentralización. **La primera tiene que ver con las metas económicas apropiadas de la descentralización.** Uno de los principales argumentos a favor de la descentralización es que mejora la provisión de servicios públicos a la ciudadanía. Como tal, tiene sentido que los países diseñen e implementen sus programas de descentralización con el objetivo explícito de mejorar los servicios públicos. En China, por ejemplo, se ha condicionado recientemente la agenda descentralizadora hacia la obtención de metas de desarrollo económico (política que está siendo emulada por Camboya), aunque también se da cada vez más importancia a los servicios públicos. Los políticos de Bangladés han ignorado la prestación de servicios en el diseño e implementación de su programa de descentralización. Consideran la descentralización más como un instrumento de control que como un mecanismo para mejorar los servicios locales. Se podría orientar más la descentralización hacia la mejora de los servicios como un punto de partida para lograr dicho objetivo.

**La segunda conclusión tiene que ver con la estrategia de descentralización.** La clave está en saber hasta qué punto es el gobierno central o los gobiernos intermedios los que deberían liderar el diseño y/o la implementación de los programas de descentralización. En las naciones unitarias, pareciera que la fuerte intervención del gobierno central en las políticas de descentralización es necesaria para que esta sea aplicada de manera exitosa. En las naciones federales y en aquellos países en donde la toma de decisiones sobre la descentralización necesita de la articulación de políticas del gobierno central y de los gobiernos intermedios, la descentralización a menudo parece bloquearse en los niveles intermedios. Sin embargo, Australia ha sido una excepción a la regla y Vietnam sigue haciendo esfuerzos para superar esta dinámica. En todo caso, la observación general es que, cuando la descentralización se detiene en los niveles intermedios, se limita la prestación de los servicios. Los gobiernos centrales necesitan desarrollar mecanismos para garantizar que la provisión y la financiación de los servicios públicos se delegue al nivel más bajo posible.

**Una última conclusión tiene que ver con la rendición de cuentas.** Este análisis ha demostrado que los países de la región que han puesto atención a la rendición de cuentas como parte del diseño y de la ejecución de su descentralización fiscal, han puesto a menudo el énfasis en la rendición vertical de cuentas ante otros niveles de gobierno. La rendición horizontal de cuentas es relativamente débil en las subregiones asiáticas, aunque ha sido más fuerte en las democracias desarrolladas más antiguas de Australia y Nueva Zelanda. Es difícil que los programas de descentralización provean servicios locales de calidad en ausencia de mecanismos fuertes que responsabilicen a las autoridades locales ante la población. Parte del problema en Asia es quizás de naturaleza técnica debido a que el vínculo entre la prestación de servicios y el pago de impuestos no es fuerte; esto sin duda restringe la rendición de cuentas de las autoridades electas ante sus electores. Sin

embargo, la problemática va más allá de lo puramente fiscal y tiene que ver con el contexto político en el cual funcionan los gobiernos locales. A menudo se ha argumentado que las elecciones democráticas a nivel local son necesarias para el establecimiento de mecanismos horizontales de rendición de cuentas y para la creación de una fuerte demanda ciudadana de servicios de calidad. Para mejorar la democracia local se requiere una participación ciudadana más activa y una mayor respuesta de los responsables políticos.

#### **Recomendaciones de CGLU-ASPAC sobre políticas de descentralización fiscal**

Como resultado del Taller sobre Finanzas de los Gobiernos Locales, celebrado en Batam, Indonesia, el 25 y el 26 de junio, los miembros de CGLU-ASPAC acuerdan que las bases para la política de descentralización fiscal en la región son:

1. Que se otorgue a los gobiernos locales mayor autonomía, ampliando sus poderes para que puedan decidir sobre las bases y tipos impositivos, así como sobre los niveles tarifarios de los servicios, en el marco de sus competencias.
2. Que se revise la asignación actual de fuentes de ingresos y las responsabilidades para la provisión de servicios de cada nivel de gobierno, reasignándolos para:
  - a) Disminuir el desequilibrio fiscal vertical.
  - b) Mejorar la correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los recursos propios.
  - c) Garantizar que todos los niveles de gobierno comparten los ingresos por la explotación de los recursos naturales.
  - d) Disminuir el impacto de los ciclos económicos sobre los diferentes niveles de gobierno.
3. Que se provea a los gobiernos locales una mayor proporción fija de los ingresos del sector público nacional a través de subsidios y transferencias, pero disminuyendo los subsidios condicionados y aumentando la proporción de fondos no condicionados.
4. Que la repartición de transferencias a los gobiernos locales sea administrada por una institución independiente del gobierno, cuya calidad de miembro sea aceptable para los receptores de estos fondos y que opere de manera transparente a la hora de transferir fondos directamente a las cuentas bancarias de los beneficiarios.
5. Que se generalice la aplicación de los principios de nivelación fiscal horizontal en la distribución de subsidios para los gobiernos locales.
6. Que todos los gobiernos locales tengan acceso a préstamos, dentro de las condiciones y límites aceptables tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos locales.
7. Que se cree una corporación para la financiación de los gobiernos locales o su equivalente, cuando no exista, cuyo objetivo sea garantizar que los gobiernos locales tengan acceso a créditos con tasas de interés inferiores a las del mercado comercial.
8. Que se elimine la práctica de transferir competencias a los gobiernos locales sin dotarlos de los recursos correspondientes, que dicha práctica se declare ilegal en el futuro.
9. Que se garantice el principio que los «fondos deben adecuarse a las funciones» en cualquier reasignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

10. Que se establezcan mecanismos de consulta que garanticen que todos los niveles de gobierno trabajen juntos para coordinar el desarrollo, la planificación y los presupuestos para la renovación de infraestructuras; y que los gobiernos locales tengan un papel más protagónico a la hora de determinar los objetivos nacionales para la provisión de servicios.

11. Que los otros niveles de gobierno revisen y enmienden sus políticas y procedimientos con el fin de eliminar las restricciones innecesarias que limitan la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

12. En donde no existan, que se introduzcan prácticas de administración financiera y contabilidad estándar para los gobiernos locales; que existan instrucciones claras sobre procedimientos para el personal técnico responsable de aplicar dichos estándares y que tanto los funcionarios como los dirigentes electos estén capacitados para la aplicación de estos.

13. Donde se requiera, que se enmienden las constituciones nacionales para dotar al gobierno local de un estatuto apropiado; examinar la legislación sectorial para garantizar su consistencia con las leyes sobre los gobiernos locales y que la administración de los ingresos de los gobiernos locales se fundamente sólidamente en la ley.

14. Que los demás niveles de gobierno reconozcan a las asociaciones de gobiernos locales como los entes apropiados para representar a los gobiernos locales en las negociaciones intergubernamentales sobre políticas fiscales.

Por su parte, los gobiernos locales trabajarán con los otros niveles de gobierno para alcanzar estos objetivos, reexaminarán sus propias políticas, ordenanzas, regulaciones, procedimientos y prácticas para garantizar que se cumplan con los objetivos generales del gobierno en la prestación de servicios eficientes para la población.

Asimismo, los gobiernos locales tomarán las medidas necesarias para mejorar la transparencia de su funcionamiento, involucrando más a la población en la planificación, en las decisiones presupuestarias y las demás actividades. Los gobiernos locales introducirán programas para fomentar el pago de impuestos y contribuciones locales.

Natalia GOLOVANOV  
y Galina KURLYANDSKAYA  
*Centro de Políticas Fiscales (Moscú, Rusia)*

Los países que se analizan en este capítulo incluyen a los de la región del Cáucaso (Armenia y Georgia), de Asia Central (Kazajstán y Kirguistán), de Europa del Este (Moldavia, Bielorrusia y Ucrania) y Rusia (que cubre parte de Europa del Este y Asia del Norte).

Durante los últimos veinte años, los gobiernos locales de la región euroasiática se han enfrentado a grandes retos para adaptarse a la rápida disminución de su papel y de su tamaño. Paralelamente la mayoría de los gobiernos nacionales pugnaban con los gobiernos locales por conservar la responsabilidad de la mayoría de los servicios sociales, que tradicionalmente eran responsabilidad de los segundos durante el periodo soviético.

De manera simultánea, los gobiernos locales de la región han sido testigos de un incremento drástico de la migración, tanto nacional como internacional, obligándoles a una reorganización de los servicios y de las infraestructuras para responder a las nuevas demandas. En aquellas localidades que han perdido población, se tuvieron que conservar las infraestructuras sociales existentes (escuelas, hospitales, etc.) para disminuir la tensión social, porque las instituciones con financiación pública se han convertido en casi la única fuente de empleo existente.

Partiendo de una base común, cada uno de los ocho países euroasiáticos analizados en este capítulo sigue, desde principios de la década de 1990, su propio modelo de desarrollo y de financiación de la administración local. En Kazajstán, por ejemplo, la administración local está conformada por un sistema de organismos desconcentrados del Estado. En Bielorrusia se adoptó un sistema jerárquico de autoridades públicas bastante centralizado. En Rusia y Moldavia se optó por un sistema de gobiernos locales a dos niveles. Entre estos dos extremos, hay estados en donde existen gobiernos locales autónomos (Armenia y Georgia) o en asociación con los organismos estatales de administración local (en Ucrania a nivel del *oblast* y del *raion*, y en Kirguistán a nivel del *raion*).

En varios países de la región se observan avances en los procesos de descentralización: en 2010 Armenia aprueba un régimen de impuestos locales y Bielorrusia la Ley del Gobierno Local y la Autonomía Local.

Sin embargo, en otros países se observa una tendencia hacia la centralización: se reducen los impuestos locales en Rusia, Kirguistán y Georgia; el gobierno central invierte a los

responsables de los gobiernos locales en Kirguistán; se reorganizan los gobiernos locales en Georgia y se limita la autonomía local en Rusia.

La reciente crisis financiera reveló las debilidades de los sistemas de finanzas locales en varios países, mientras que en otros los presupuestos locales resistieron mejor que los centrales y regionales, porque sus fuentes de ingresos resultaron más estables. Por ejemplo, mientras que las transferencias a los gobiernos locales en Moldavia sufrieron recortes del 20%; en Kazajstán (en donde las transferencias se revisan cada tres años) se mantuvieron estables. En Rusia los presupuestos locales (*poselenie*) crecieron un 22% en términos nominales durante 2009, pero la disminución de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, como consecuencia del creciente desempleo, afectó a las grandes ciudades industriales (como Yaroslavl, Orel y Kursk).

Cabe mencionar que a pesar de los problemas que han enfrentado las finanzas locales en los países euroasiáticos, desde principios de la década de 1990 se han logrado avances en algunos temas:

- se ha legislado para asignar las responsabilidades de gasto en todos los países;
- se han descentralizado los ingresos;
- se han desarrollado mecanismos transparentes de transferencias para la redistribución del ingreso en la mayoría de los países.

En este capítulo se analizan los sistemas de financiación local y las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales de la región, en espera que se encuentren soluciones efectivas para mejorar los sistemas locales en Eurasia.

## ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y TAMAÑO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El tamaño del sector público varía mucho entre los diferentes países, así como en la manera en que se distribuye el gasto público entre los distintos niveles de gobierno. El cuadro 6.1 sintetiza las características territoriales y económicas de los países estudiados en este capítulo.

**Cuadro 6.1. Estadísticas generales por país, 2008**

País	Población (miles)	Población urbana (% del total)	Población de la ciudad capital (miles)	Superficie total (miles de km <sup>2</sup> )	Densidad poblacional (población por km <sup>2</sup> )	PIB per cápita (2008 USD\$)	PIB per cápita, PPA (precios internacionales actuales USD\$)
Armenia	3.234,2	63,9	1.113,3	29,8	109,1	3.872,7	6.074,7
Bielorrusia	9.671,9	73,5	1.829,1	207,6	47,7	6.230,1	12.278,2
Georgia	4.382,1	52,7	1.106,7	69,7	62,0	2.969,9	4.965,5
Kazajstán	15.766,5	57,9	633,7	2.724,9	5,8	8.513,1	11.323,2
Kirguistán	5.276,0	36,3	785,1	198,5	27,5	958,4	2.192,6
Moldavia	3.572,7	41,8	592,9	33,8	110,5	1.693,8	2.979,4
Rusia	142.008,8	72,8	10.470,3	17.098,2	8,7	11.831,5	15.922,5
Ucrania	46.143,7	68,0	2.765,5	603,7	79,8	3.898,9	7.276,8

Fuente: WDI, población y territorio de la ciudad capital, oficinas estadísticas nacionales.

Como se muestra en el cuadro 6.2, el tamaño del sector público representa entre el 23% del PIB en Kirguistán y el 45% en Ucrania. En la región euroasiática, el gasto de los gobiernos locales es proporcionalmente bajo con relación al gasto gubernamental total, con Armenia en el último lugar, con tan solo 6%.<sup>1</sup> Esta tendencia refleja el bajo nivel de responsabilidades que se les ha asignado a los gobiernos locales de la región. Con fines comparativos, pueden reagruparse dentro de un mismo grupo todos los países en donde los gobiernos locales, las ciudades y los *raion* disponen de un presupuesto propio. Por el contrario, en Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán los presupuestos locales incluyen los de los *oblast*, lo que hace que la proporción del gasto de estos presupuestos combinados sea la más alta: 31%, 36% y 53% respectivamente. Las autoridades ejecutivas de los *oblast* en este grupo de países están subordinadas a los gobiernos centrales, los cuales conservan el control de muchas funciones, aun cuando estas hayan sido transferidas a los niveles inferiores de gobierno.

**Cuadro 6.2. Tamaño del gasto gubernamental total**

Países	Armenia (2008)	Bielorrusia (2008)	Georgia (2007)	Kazajstán (2007)	Kirguistán (2006)	Moldavia (2008)	Rusia (2008)	Ucrania (2008)
Gasto total del gobierno en general (% del PIB)	23,9	48,7	29,0	20,6	23,3	41,4	42,9	45,4
Gasto total del gobierno local (% del PIB)	1,3	17,3	6,1	11,0	5,5	10,2	7,8	14,2
Gasto total del gobierno local / gasto total del gobierno general (%)	5,5	35,5	21,2	53,4	23,8	24,6	18,3	31,2

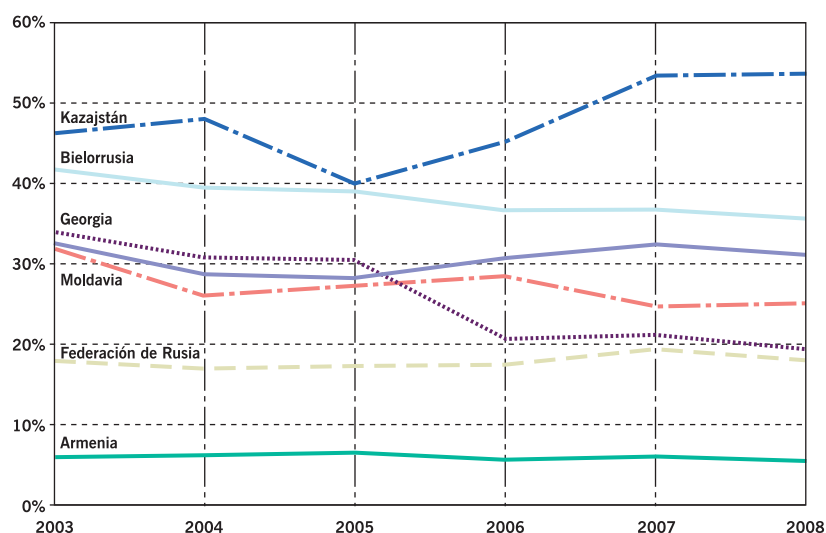
NB: La información de Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania solo incluye cifras a nivel de *oblast*. No hay información disponible sobre gastos del gobierno general en Kazajstán, los datos se refieren al presupuesto del Gobierno.

Fuente: Para Kirguistán: Datos del Ministerio de Finanzas. Para los demás países: Anuario de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2009 (FMI).

<sup>1</sup> Los datos del FMI sobre la proporción del gobierno local en el presupuesto general del gobierno difieren de las cifras encontradas en diversas publicaciones (por ejemplo, Tumanyan, 2009 [2]). La diferencia podría deberse al sistema de contabilidad nacional. Además, los investigadores suelen considerar la proporción de los presupuestos locales en el presupuesto consolidado del gobierno, pero no en el gobierno general.



**Gráfico 6.1. Gasto del gobierno local como porcentaje del gasto gubernamental general (%)**



Fuente: Para Rusia, para el periodo 2003-2004, cálculos del autor basados en datos del Ministerio de Finanzas de la Federación Rusa. Para los demás países, datos de la base IFS (FMI).

Todos los países estudiados accedieron a su independencia después de la desintegración de la Unión Soviética. A excepción de la Federación Rusa, todos son estados unitarios<sup>2</sup>, y todos adoptaron sus constituciones entre 1993 y 1997. Las constituciones sentaron las bases de la autonomía local, las cuales serían profundizadas a través de la adopción de leyes sobre los gobiernos locales autónomos o sobre administraciones locales estatales. Bielorrusia fue el último país en introducir una ley sobre los gobiernos locales en 2010<sup>3</sup>.

Como antiguas repúblicas de la URSS, todos los países compartían inicialmente un mismo sistema de administración y división territorial. Las repúblicas de la URSS estaban divididas en regiones (*oblast, krajs* y repúblicas autónomas). Las regiones se subdividían a su vez en *raion* (el equivalente de condados o distritos) y en ciudades subordinadas a las regiones. Por su parte, los *raion*, incluían ciudades subordinadas a estos, ciudades más pequeñas, pueblos, y asentamientos rurales y urbanos. Esta estructura administrativa fue el punto de partida para el establecimiento de los gobiernos locales en la región y estuvo vigente durante los primeros años de independencia.

Aunque originalmente los países tenían una división territorial y administrativa común, durante el proceso de descentralización estos optaron por distintas opciones de organización territorial para sus gobiernos locales (ver cuadro 6.3).

<sup>2</sup> Aunque Ucrania, Georgia y Moldavia son estados unitarios, la asignación asimétrica de poderes con derechos especiales para las unidades territoriales autónomas, da lugar a que se les considere como un nivel intermedio entre Estado unitario y federal. Para un debate sobre la descentralización asimétrica en Georgia, consultar Kirn y Khokrishvili (2008). La idea de la federalización de Ucrania ha sido ampliamente debatida entre expertos y políticos.

<sup>3</sup> Bielorrusia regulaba a sus gobiernos locales con una ley de 1991 la cual había sido adoptada con anterioridad a la constitución.

**Cuadro 6.3. Los gobiernos locales dentro de la organización territorial<sup>4</sup> (2009)**

País	Nivel regional	Nivel intermedio	Nivel local
<b>Armenia</b>	10 <i>marzers</i> (regiones administrativas sin autonomía presupuestaria)		Ciudad de Yerevan (capital) 48 comunidades urbanas y 866 rurales
<b>Bielorrusia</b>	6 <i>oblast</i> Ciudad de Minsk (capital)	118 <i>raion</i> 23 ciudades	1.524 unidades municipales rurales (ciudades / pueblos subordinados a los <i>raion</i> , aldeas y asentamientos)
<b>Georgia</b>	9 regiones administrativas (sin competencia presupuestaria) Repúblicas autónomas de Abkhazia y Adjara <sup>5</sup>	5 ciudades: Tbilisi (capital), Batumi, Rustavi, Poti, Kutaisi 4 comunidades (Eredvi, Kurta, Tighvi y Azhara) 60 <i>raion</i>	
<b>Kazajstán</b>	14 <i>oblast</i> 2 territorios con estatus especial: Astana (capital) y Almaty	160 <i>raion</i> 39 ciudades	45 ciudades y pueblos, aproximadamente 2.500 asentamientos rurales sin autonomía presupuestaria
<b>Kirguistán</b>	7 <i>oblast</i> (regiones administrativas sin autonomía presupuestaria) 2 territorios con estatuto especial: Bishkek (capital) y Osh	40 <i>raion</i> 12 ciudades subordinadas a los <i>oblast</i>	11 ciudades subordinadas a los <i>raion</i> 472 asentamientos ( <i>ayls</i> )
<b>Moldavia</b>	1 unidad territorial autónoma de Gagauzia (Gagauz Eri) <sup>6</sup>	32 <i>raion</i> 2 municipios (Chisinau y Balti)	3 municipios (Comrat, Bender y Tiraspol) 51 ciudades 847 pueblos (comunidades)
<b>Rusia</b>	83 entes de la Federación Rusa: 21 repúblicas, 46 <i>oblast</i> , 9 <i>krais</i> , 4 <i>okrugs</i> autónomos, 1 <i>oblast</i> autónomo, 2 ciudades federales: Moscú (capital) y San Petersburgo	1.799 <i>raion</i> 521 ciudades (« <i>gorodskoi</i> <i>okrug</i> »)	21.595 asentamientos (1.734 urbanos y 19.861 rurales)
<b>Ucrania</b>	25 regiones: 24 <i>oblast</i> y la República Autónoma de Crimea 2 territorios con estatus especial: Kiev (capital) y Sebastopol	488 <i>raion</i> 176 ciudades	243 ciudades 657 asentamientos 10.222 pueblos

Fuente: compilación realizada por los autores (ver bibliografía).

<sup>4</sup> En algunos países (como Rusia y Ucrania) las grandes ciudades (Moscú, San Petersburgo, Kiev) podrían subdividirse en municipalidades de conformidad con las leyes especiales. Sin embargo, estas unidades municipales tienen muy pocos poderes por lo que no se consideran en este capítulo.

<sup>5</sup> También existe en Georgia la república separatista del sur de Osetia. De acuerdo con la Ley Orgánica de los gobiernos locales, «en el territorio de Georgia que no está bajo la jurisdicción de Georgia, la autoridad y las reglas para el establecimiento de órganos autónomos de gobierno local serán determinados una vez que se restaure la jurisdicción de Georgia, en cumplimiento de las condiciones establecidas en esta ley».

<sup>6</sup> La unidad territorial de Stînga Nistrului (Transnistria) no forma parte del sistema de relaciones intergubernamentales de la República de Moldavia.

Las formas que adoptan las autoridades locales de Eurasia no se corresponden con las de países con una larga tradición de autonomía local. En muchos casos (Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán y Ucrania) los órganos ejecutivos de los gobiernos locales están sometidos a los de niveles superiores de gobierno (dentro de una «estructura vertical de poder»). En el mismo nivel de división territorial y administrativa existen ayuntamientos electos, responsables de adoptar los presupuestos que presentan las autoridades ejecutivas y de tomar otras decisiones en temas de su competencia. El grado de rendición de cuentas del órgano ejecutivo local ante los niveles superiores de gobierno, así como el poder de influencia de los ayuntamientos electos ante el ejecutivo local, varía de un país a otro. Esta organización de los gobiernos locales es una especie de compromiso entre la desconcentración y la descentralización de poderes. Las autoridades locales gozan de la mayor cantidad de atributos de un gobierno local: corporación local electa, competencias y presupuestos locales. En el caso de los sistemas desconcentrados, los presupuestos locales suelen ser parte del presupuesto central (como es el caso de los presupuestos de los *marzers* en Armenia o los de los *oblast* en Kirguistán).

En Kazajstán, la administración local no goza del estatus oficial de gobierno local autónomo. De acuerdo con la ley, se les denomina órganos locales de administración del Estado, sin embargo cuentan con ayuntamientos electos y responsabilidades de gasto, así como con asignaciones de recursos. Las autoridades locales incluyen a los *oblast* y a las ciudades subordinadas a la república (Astana y Almaty), así como *raion* y ciudades subordinadas a los *oblast*. Por su parte, el gobierno central solo tiene relaciones directas con los *oblast*, mientras que estos establecen relaciones presupuestarias con los *raion* y las ciudades subordinadas a los *oblast*. Existen concejos locales a nivel sub-*raion*, pero como no tienen presupuesto propio, no pueden considerarse como un nivel de administración pública en sentido estricto.

En Armenia los *raion* fueron abolidos. El territorio nacional se divide en provincias administrativas (*marzers*) las cuales incluyen varios de los antiguos *raion*. Los *marzers* son subdivisiones desconcentradas del gobierno central. Se crearon unidades de gobierno local autónomo en la ciudad de Ereván (con una ley adoptada en 2009 que modificó la anterior división de la ciudad en 12 comunidades vecinales) y comunidades locales, a nivel de asentamientos rurales y urbanos (con una primera ley adoptada en 1996 y otra más reciente en 2002).

Georgia tiene subdivisiones administrativas del gobierno central a nivel regional (*krais*, repúblicas autónomas y la ciudad de Tiflis). Inicialmente, Georgia contaba con dos niveles de administración subnacional, el *raion* y los gobiernos locales a nivel de los municipios. Solo el nivel municipal gozaba de cierta autonomía.<sup>7</sup> Desde 2006, la nueva Ley Orgánica Municipal introdujo un sistema de gobierno local autónomo de un solo nivel. En la actualidad las municipalidades del nivel *raion* (incluyendo las grandes ciudades) constituyen el único nivel territorial de autonomía local. Existe cierta insatisfacción con los resultados de la reforma debido a que el número de residentes de las nuevas municipalidades es demasiado grande como para que la población se sienta debidamente representada (Losaberidze, 2009).

En Kirguistán el sistema de gobierno local se crea en 1995 para la ciudad de Bishkek. A partir de 2001, todas las ciudades, pueblos y aldeas tienen derecho a constituir gobier-

---

<sup>7</sup> Ver Shergelashvili y Narmania (2006).

nos locales autónomos. Inicialmente, en Kirguistán se contaba con un sistema en donde los *oblast* y los *raion* tenían órganos locales dependientes del poder ejecutivo estatal. Por su parte, las ciudades, pueblos y localidades (*ayls*) establecían gobiernos locales autónomos con responsabilidades y fuentes de ingresos propios. Más tarde, los *oblast* se convirtieron en subdivisiones administrativas de los gobiernos centrales, sin presupuestos ni órganos representativos propios. De acuerdo con la ley, los concejos de los *raion* (*kenesh*) se conforman de los representantes de las municipalidades sub-*raion*, por lo que expresan los intereses de los gobiernos locales autónomos. Los titulares de las autoridades ejecutivas en las ciudades (alcaldes) son «electos» por los representantes de los *keneshes* locales, previa nominación del Presidente de la República. Desde 2009, los responsables de las ciudades subordinadas a los *raion*, de las aldeas y localidades son aprobados por los representantes de los *keneshes* locales, a propuesta del responsable de las administraciones del *raion*.<sup>8</sup> Sin embargo, con los cambios recientes en el Gobierno (2009) es probable que se implementen nuevos procedimientos y restricciones.

En 1998, el territorio de la República de Moldavia se organizó en once unidades, nueve de las cuales eran regiones (*judets*), una era la unidad territorial autónoma de Gagauzia y la otra la municipalidad de Chisinau. En 2001 los niveles regionales (*judets*) fueron abolidos y se adoptó el sistema de *raion*. Tras las elecciones locales de 2003, los *raion* fueron investidos de poderes efectivos (Veverita, 2006).<sup>9</sup> A partir de entonces, el gobierno central mantiene relaciones presupuestarias directas con los gobiernos locales autónomos de los *raion*, las dos municipalidades fuera de los *raion* (Chisinau y Balti) y la unidad territorial autónoma de Gagauzia. Por su parte, los *raion* interactúan con los gobiernos locales de asentamientos y ciudades sub-*raion*. Transdniestria, un territorio separatista en la frontera con Ucrania, aunque es formalmente un territorio de la República, no está incluido en el sistema presupuestario de la República de Moldavia.

De conformidad con los principios del federalismo y de acuerdo con la antigua Ley sobre los Principios Generales de Organización de los Gobiernos Locales Autónomos (1995), los entes de la Federación Rusa establecieron diferentes modelos de gobiernos locales. En la mayoría de las regiones se establecieron gobiernos locales, principalmente a nivel de las grandes ciudades y *raion* (lo que se conoce como el modelo «*raion*» de administración local). En otras regiones los gobiernos locales se establecieron, en su mayoría, al nivel de las grandes ciudades y municipios («el modelo sub-*raion*»). En otras, se estableció una combinación de gobiernos locales autónomos de tipo *raion* y sub-*raion* («el modelo a dos niveles»).<sup>10</sup> Desde 2006, se introdujo en el país el modelo de gobierno local autónomo a dos niveles con la nueva Ley sobre los Principios Generales para la Organización del Gobierno Local Autónomo (2003). Existen gobiernos locales autónomos en las grandes ciudades («*gorodskoj okrugs*»)<sup>11</sup>, en los *raion* y en los asentamientos.

---

<sup>8</sup> Anteriormente, los responsables de las ciudades subordinadas a los *raion*, pueblos y asentamientos eran electos por vía de sufragio directo.

<sup>9</sup> Esta situación ha evolucionado desde entonces. Bajo la Ley de Desarrollo Regional (2006) se establecieron 6 regiones de desarrollo. Estas no son unidades territoriales y no cuentan con autoridad legal. Sin embargo, en el marco de la actual iniciativa de reforma de la constitución moldava hay propuestas para reorganizar los *raion* en regiones más grandes, lo que sería más viable desde una perspectiva económica.

<sup>10</sup> Para conocer detalles adicionales, consultar: Kurlyandskaya et al. (2001), Martínez-Vázquez et al. (2006) o De Silva et al. (2009).

<sup>11</sup> Algunas regiones con baja densidad poblacional han tratado de evitar las consecuencias negativas de la fragmentación de los gobiernos locales. Han organizado *gorodskoj okrugs* en los territorios

En Ucrania las administraciones locales de las aldeas, municipios y ciudades que asumen el papel de gobierno local autónomo, a través de los ayuntamientos electos de la ciudad, pueblo o asentamiento y de sus órganos ejecutivos; y por otro, a través de las corporaciones municipales de *raion* y *oblast* representan los intereses colectivos de los gobiernos locales en dichas ciudades, aldeas y asentamientos. De manera similar a lo que ocurre en Kazajstán y Bielorrusia, los órganos ejecutivos de los *oblast* y *raion* funcionan dentro de una «estructura vertical de poder». El gobierno central mantiene lazos directos con los *oblast*, los *raion* y las ciudades; mientras que los niveles de gobiernos locales autónomos de base (pueblos, asentamientos y aldeas) solo se relacionan con los órganos del *raion* que dependen del gobierno central. En Ucrania un proyecto de Reforma del Gobierno Local preveía en 2009 la creación de corporaciones electas en los *oblast* y *raion*, otorgándoles nuevas competencias y recursos. Pero este proyecto fue abandonado en 2010, se presentó ese mismo año un proyecto de fusión de los pequeños municipios. El nuevo código presupuestario (ley de 8 de julio de 2010), que entró en vigor el 1 de enero de 2011, no introduce grandes cambios en el sistema de financiación del Estado. Mientras que las ciudades ya recibían recursos directos del presupuesto del Estado, esto se descarta para los gobiernos locales básicos. Al mismo tiempo se alienta la financiación de iniciativas comunes entre varios gobiernos locales para inversiones.

La República de Bielorrusia ha conservado su antigua división administrativa en materia de autoridades locales aunque existen, *de jure*, corporaciones locales denominadas «órganos de gobierno local autónomo»;<sup>12</sup> y estas están, *de facto*, incluidas en el sistema global de administración pública. Las decisiones del desarrollo territorial en temas como construcción de escuelas, centros de atención o instalaciones de infraestructura (carreteras, transporte, etc.), son tomadas por los niveles superiores de gobierno. La misma práctica administrativa se aplica a los recursos financieros que respaldan dichas decisiones. Las corporaciones locales no tienen autoridad real para tomar decisiones ni cuentan con los recursos para implementarlas. Sin embargo, el lenguaje utilizado en la administración local llevaría a pensar que la autonomía local es plausible, debido al uso de términos como «corporaciones locales», «comité ejecutivo», o «responsable de la ciudad». La nueva Ley de Gobiernos Locales y Autonomía Local (que fue introducida el 4 de enero de 2010 y entra en vigor seis meses después de su publicación oficial) no cambió esta situación. La nueva ley regula las responsabilidades de los gobiernos locales y de los comités ejecutivos de los *oblast*, de los niveles básicos (*raion*) y primarios (municipios). La nueva ley prevé que «los ayuntamientos de los *oblast* son superiores a los ayuntamientos de niveles básicos y primarios». Los comités ejecutivos pueden anular las decisiones de los órganos ejecutivos y administrativos de nivel inferior, así como los decretos de sus responsables si no cumplen con lo establecido en las leyes y decisiones adoptadas por el ayuntamiento o comité ejecutivo a nivel regional.

La mayoría de los países euroasiáticos consideran que los asentamientos y las ciudades son el principal nivel de gobierno local autónomo más cercano a la población. Sin embargo, aún se debate sobre cuál es el nivel territorial más adecuado para esta-

---

de los antiguos *raion*, conservando la estructura de un solo nivel de gobierno local en su territorio. Un ejemplo de esto puede verse en las regiones del Lejano Oriente con baja densidad poblacional (por ejemplo en Sakhalin y Kamchatka).

<sup>12</sup> Ver la Constitución de la República de Bielorrusia y la Ley de Gobiernos Locales y Autonomía Local en la República de Bielorrusia.

blecer un gobierno local autónomo. Por un lado, las autoridades de los municipios están más cerca de la población y tienen por tanto una mejor comprensión de las demandas populares. Por otro lado, los gobiernos autónomos de los *raion* pueden proporcionar mejores servicios debido a la existencia de economías de escala, un personal más competente y a los restos del tradicional sistema presupuestario orientado hacia los *raion* en los países de la ex Unión Soviética. Asimismo, los *raion* suelen ser llamados a cumplir con muchas responsabilidades que les delegan las regiones o el gobierno central (por ejemplo, funciones de seguridad social). Se han alcanzado acuerdos como la instauración de un sistema de gobierno local autónomo a dos niveles, o la combinación de órganos ejecutivos que incluyan tanto a los representantes de los niveles superiores de gobierno (de la jerárquica «estructura vertical de poder») como a miembros de las corporaciones locales (provenientes de los gobiernos locales autónomos) y del nivel *raion* (ver cuadro 6.4).

**Cuadro 6.4. Estatus legal de los gobiernos locales**

País	Nivel regional	Nivel intermedio ( <i>raion</i> )	Nivel de asentamiento
Armenia	D		GLA
Bielorrusia	AL/GLA	AL/GLA	AL/GLA
Georgia	D	GLA	
Kazajstán	AL	AL	AL (sin autoridad presupuestaria)
Kirguistán	D	AL/GLA	GLA
Moldavia		GLA	GLA
Rusia	Entes de la Federación	GLA	GLA
Ucrania	AL/GLA	AL/GLA	GLA

D: Unidades desconcentradas del gobierno central.

AL: Órganos locales de la administración estatal.

GLA: Órganos locales de gobierno autónomo.

AL/GLA: Órganos ejecutivos locales incluidos dentro de la jerárquica «estructura vertical de poder» y órganos locales representativos (ayuntamientos) con estatus de gobierno local autónomo.

Fuente: Compilación realizada por los autores.

## FINANZAS LOCALES

### ASIGNACIÓN DE GASTOS

En un principio, la asignación del gasto entre los distintos niveles de gobierno en los países de la ex Unión Soviética se correspondía con la propiedad de la infraestructura y otras instalaciones. El presupuesto central financiaba a las instituciones que dependían del gobierno central y los presupuestos locales a las instituciones locales, independientemente de los servicios que estas ofrecieran. A menudo, las leyes se modificaban para incluir disposiciones que asignaban una misma responsabilidad a diferentes niveles de gobierno. Cuando se instalaron los nuevos estados, les fue difícil decidir la repartición de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y, por lo tanto, estimar las necesidades de gasto que implica la creación de un sistema de transferencias de nivelación.



No obstante, los países euroasiáticos han ido reconociendo de manera gradual la necesidad de clarificar las responsabilidades de asignación de gasto para la creación de un sistema efectivo de relaciones intergubernamentales en materia fiscal. La mayoría de los países estudiados han regulado sus asignaciones de gasto a través de reglamentos presupuestarios o una Ley de Autonomía Local. La única excepción a esta regla es el caso de Moldavia en donde los temas relativos a la responsabilidad local están regulados por la Ley de la Administración Pública Local y la Ley de Descentralización Administrativa (ambas aprobadas en diciembre de 2006), mientras que la Ley de Finanzas Públicas Locales rige la asignación del gasto público.

En Rusia, las leyes que dieron lugar al nuevo sistema de asignación de gasto se adoptaron en 2003. La Ley de Gobiernos Locales que definió formalmente las responsabilidades de las ciudades, *raion* y asentamientos entró en vigor en 2006.

En Armenia y Georgia las responsabilidades de los gobiernos locales están reguladas por las leyes del Gobierno Local Autónomo. En Armenia la ley fue adoptada en 2002 para reemplazar a la de 1996. En Georgia, la Ley Orgánica se firmó en diciembre de 2005.

En Ucrania, la ley del presupuesto de 2010, como la de 2001, se basa en la distinción entre, por un lado, gastos e ingresos considerados como servicios garantizados por el Estado y que se basan en un sistema de nivelación nacional (primer «fondo»), y por el otro, en gastos e ingresos que corresponden a necesidades locales y que no forman parte del sistema de nivelación (dentro de los que se incluye, la vivienda y los servicios municipales, las infraestructuras y los transportes).

En Bielorrusia, antes de la reciente Ley de Gobierno Local de 2010, las responsabilidades de gasto no estaban bien definidas (ver Martínez-Vázquez y Bakanova, 2007), y la asignación de competencias se hacía en función de la distribución de instituciones. La nueva ley se concentra más en la división de poderes entre las autoridades ejecutivas y las corporaciones locales que en la repartición vertical de responsabilidades.

En Kirguistán, las responsabilidades de los gobiernos locales autónomos se definieron en 2008 en la Ley del Gobierno Local y de las Administraciones Locales del Estado. Por su parte, en Kazajstán las competencias de todos los niveles de gobierno se definían en la ley de presupuesto (2007). Las municipalidades de nivel sub-*raion* en Kazajstán no tienen presupuesto propio. Sin embargo, de acuerdo con la ley de presupuesto, los *raion* y las ciudades subordinadas a los *oblast* deben prever en sus presupuestos gastos para los distritos de las ciudades, las ciudades subordinadas a los *raion*, los municipios y los *auls* (pueblos).

En los países euroasiáticos la terminología utilizada en la legislación para referirse a las competencias puede ser algo imprecisa, por lo que a menudo es muy difícil determinar qué nivel de gobierno es responsable de proveer un servicio. Además, en muchos países suelen haber excepciones a las reglas generales de asignación de competencias. En ocasiones, una autoridad puede asumir responsabilidades adicionales (de manera discrecional); a menudo con la financiación proveniente del presupuesto de otro nivel de gobierno. A continuación se presenta el esquema general de asignación de gasto de acuerdo con la legislación (ver cuadro 6.5).

**Cuadro 6.5. Asignación del gasto entre niveles de gobierno**

Gasto / País	Armenia	Bielorrusia	Georgia	Kazajstán	Kirguistán	Moldavia	Rusia	Ucrania
<b>Orden público</b>								
Seguridad, policía	C	C, R	C	C,R	C	C, L2	C, (L2)	C, R, L2
Bomberos	C	C, R, L2	(L2)	C	C, L2, L1	L1	R	R, L1
Protección civil	L1		C	C	C	C, L1		
<b>Educación</b>								
Jardín de infancia y educación preescolar	L1	*	L2	L2, L1	L1	L2→, L1	L2	L1
Educación primaria y secundaria	C	*	C	L2	L1	L2→, L1	R→, L2	L2, L1
Educación técnica y profesional	C	*	C	R	C	L2	R	C, R
Educación superior	C	*	C	C	C	C	C, (R), (L2)	C
Educación especial o adicional /extraescolar	L1	*	C	L2	C	L1	L2	L1
<b>Sanidad</b>								
Urgencias	C	*	C	L1	C	C	R/aviación /, L2	L2, L1;
Atención primaria	C, (L1)	*	C, (L2)	R	C	C	L2, L1	L1
Hospitales	C	*	C	C, R	C, L2, L1	C	R, L2	R, L2
<b>Seguridad social</b>								
Servicios para el bienestar de la familia	C	L2	C	L2, L1	C	L2, L1	C, R	R, L2
Vivienda social	C	R	C	R			R	R, L2
Seguro social	C, L1		C	C	C, L2, L1	C, L2, L1	C	R, L2
<b>Vivienda y planificación urbanística</b>								
Vivienda	L1	L2		L2	L1	L1	L1	L1
Planificación urbanística	L1	L2	L2	L2	L1	L1	L1	L2, L1
Cementerios y crematorios	L1		L2	L2, L1	L1	L1	L1	L1
<b>Servicios</b>								
Gas	L1	L1		R, L2	L1	C, L2, L1	L1	R, L2, L1
Calefacción de los distritos	L1			L2	L1	L1	L1	L1
Electricidad	L1	L1		L2	L1	C, P	L1	L1
Agua y alcantarillado	L1	L2, L1	L2	R, L2, L1	C, L2, L1	C, L1	L1	L1
Recogida de residuos	L1	L2, L1	L2	L2	L2, L1	L1	L1	L2, L1
Gestión de residuos	(L1)	L2, L1	L2	L2	L2, L1	L1	L2	L2
<b>Cultura, entretenimiento y deporte</b>								
Teatros y auditorios para conciertos	C, L1	C, R, L2	C, L2	R, L2	C, L2, L1	C, L1	R, L2, L1	R, L2
Museos	C, L1	C, L2	C, L2	R, L2	C, L2, L1	C, L1	R, L2, L1	R, L2
Bibliotecas	C, L1	C, L2	C, L2	R, L2	C, L2, L1	C, L2→, L1	R, L2, L1	R, L2, L1

Gasto / País	Armenia	Bielorrusia	Georgia	Kazajstán	Kirguistán	Moldavia	Rusia	Ucrania
Parques y espacios abiertos	C, L1	C, L2	C, L2		C, L2, L1	L1	L1	L1
Deporte y tiempo libre	L1	L2	C, L2	R, L2	C, L2, L1	L2, L1	R, L2, L1	R, L2
Otros servicios culturales (clubs)	L1	L2	L2	R, L2	C, L2, L1	L2→, L1	L1	R, L2, L1
<b>Carreteras, transporte</b>								
Carreteras locales	L1	L2, L1	L2	L2, L1	L1	L2, L1	R, L2, L1	L1
Transporte	L1	C, R, L2	L2	L2	L1	L1	L2, L1	R, L2, L1

L1: municipios; L2: *raion*; R: regiones; C: gobierno central.

(...) autoridad voluntaria o discrecional;

\* Los gastos se asignan de acuerdo con la distribución de instituciones (propiedad);

→ Responsabilidad para financiar salarios y otros gastos a través de transferencias condicionadas concedidas por otros niveles de gobierno.

En países con un sistema multinivel de gobiernos locales, la lista de responsabilidades de las ciudades subordinadas a los *oblast* suele combinar las de los *raion* y de los asentamientos. Las ciudades subordinadas a los *oblast* cumplen con la lista de responsabilidades de los *raion*, asentamientos y *oblast*, salvo en los casos en que se precise lo contrario.

Fuente: Análisis de las legislaciones nacionales, datos recogidos por CGLU, publicaciones mencionadas en la bibliografía y comentarios de los participantes al taller de CGLU.

La ley de presupuesto de Ucrania distingue entre competencias «propias» y «delegadas». Estas últimas incluyen educación, salud y protección social; se financian con los fondos del presupuesto general del Estado y se toman en cuenta en el proceso de asignación de las transferencias de nivelación.

En algunos países las responsabilidades no son claras y es difícil saber qué nivel de gobierno es responsable de qué servicio. Por ejemplo, en Georgia el gobierno local «realiza actividades socioculturales y apoya aquellas actividades en temas relevantes de importancia local» (instituciones educativas y de formación) y «establece las instituciones de educación preescolar y otras». De acuerdo con lo anterior, la educación general podría ser provista tanto por el gobierno local como por el gobierno central (en la práctica esta es provista por el gobierno central). En Moldavia la legislación sobre gobiernos locales autónomos les otorga el mismo poder a las autoridades locales de primer y segundo grado (ver Popa, 2007).

En los países euroasiáticos también se dan casos de gobiernos locales que financian asuntos que no son de su competencia exclusiva. En Georgia, los presupuestos locales financian a los departamentos de policía local aunque de acuerdo con la Ley Orgánica del Gobierno Local el mantenimiento del orden público no es responsabilidad exclusiva del gobierno local.<sup>13</sup> De conformidad con la misma ley, los gobiernos locales pueden también gozar de *autoridad voluntaria*, gracias a la cual «la unidad de gobierno local podrá, por iniciativa propia, financiar asuntos sociales, culturales o educativos». Se puede cuestionar sin embargo, si la financiación de la policía puede ser considerado como un asunto social. Antes de 2009 la definición era aún más estricta. La autoridad voluntaria podía incluir

<sup>13</sup> En Georgia, de acuerdo con la legislación, los gobiernos locales tienen responsabilidades «propias», «voluntarias» y «delegadas».

asuntos «no incluidos en sus responsabilidades exclusivas o las de la autoridad del órgano estatal y aquellos que no estén prohibidos a los gobiernos locales autónomos».<sup>14</sup> De acuerdo con esta antigua definición, la financiación de la policía por parte de las unidades de gobierno local no puede considerarse como una forma de ejercer la autoridad voluntaria porque la Constitución de Georgia (en su Artículo 3) establece que la investigación y la policía criminal son de la exclusiva responsabilidad de los órganos superiores del Estado (para un debate detallado sobre este tema, consultar CIESR, 2009).

La financiación de la policía local es un tema complicado en varios países además de Georgia. De acuerdo con la Constitución rusa (Artículo 132) «los órganos del gobierno local [...] garantizan la protección del orden público». Por su parte, la Ley del Gobierno Local en la Federación Rusa incluye la «provisión de servicios de policía municipal» entre las competencias de los gobiernos locales. Sin embargo, para implementar estas disposiciones se tuvo que reformar el sistema de justicia ya que el orden público y la seguridad eran, previamente a las reformas legislativas, provistos por el Ministerio Federal del Interior. Algunas localidades (generalmente las grandes ciudades) financian su «propio» cuerpo policial, aunque este informe y reciba instrucciones del Ministerio del Interior. En la actualidad, en lugar de separar las policías en locales y federales (como se pretendía en el momento de las reformas en la asignación de competencias), el gobierno federal planea simplemente recentralizar el cuerpo policial.<sup>15</sup>

Otro problema del gasto en la región de Eurasia es la asignación de competencias sin los recursos correspondientes (mandatos sin financiación).<sup>16</sup> Este problema existe en Armenia, Kirguistán y Moldavia. En Armenia, por ejemplo, de las 19 responsabilidades delegadas a los gobiernos locales, solo 2 se financian con el presupuesto central. En Kirguistán, en lugar de transferir fondos para las competencias delegadas, el gobierno central solo convirtió dichos mandatos impropios (sin financiación) en competencias oficiales de los gobiernos locales, sin siquiera modificar la asignación de recursos para estos. La decisión del gobierno central de aumentar los salarios en Moldavia es un ejemplo de mandato no financiado.

En Kazajstán, Rusia, Ucrania, Bielorrusia<sup>17</sup> y Georgia está prohibido otorgar mandatos sin financiación. Sin embargo, en la práctica, algunas decisiones de los niveles superiores de gobierno se convierten en cargas financieras para el gobierno local.

Por ejemplo, en Rusia, cuando el gobierno federal aumenta los salarios de la policía federal, los gobiernos locales y regionales deben a su vez incrementar su gasto en orden

---

<sup>14</sup> Se establecen restricciones similares en la Ley sobre los Principios Generales de Organización del Gobierno Local Autónomo en la Federación Rusa. Sin embargo, en la ley rusa existen algunas excepciones.

<sup>15</sup> Los gobiernos regionales cofinancian a la policía federal. En la primera versión de la legislación sobre la repartición de las responsabilidades de gasto, se prohibió la duplicación de transferencias para sufragar servicios entre distintos niveles de gobierno. Sin embargo, más adelante se hizo una excepción para la financiación de la policía.

<sup>16</sup> Esto se refiere a la obligación de los gobiernos locales para proveer un servicio o realizar alguna tarea sin contar con la financiación necesaria o suficiente por parte de los niveles superiores de gobierno que introdujeron dicho requerimiento u obligación.

<sup>17</sup> No es fácil saber si la responsabilidad puede o no considerarse como un mandato en Bielorrusia debido a la poca claridad en la asignación del gasto y la subordinación vertical de las autoridades ejecutivas.

público y seguridad. En el año que sucede esto, el gobierno federal otorga una transferencia especial para cubrir el incremento de los salarios, pero en los años subsiguientes los gobiernos subnacionales deben arreglárselas para encontrar sus propias fuentes de ingreso para cubrir el gasto adicional. Esta práctica afecta a los presupuestos locales de manera negativa en tiempos de crisis económica (un ejemplo reciente se dio en la ciudad de Yaroslavl).<sup>18</sup> En Kazajstán, el gobierno central decidió introducir desayunos calientes en las escuelas sin otorgar un presupuesto adicional a los gobiernos locales para sufragar el gasto.

A pesar de que existe una delimitación formal de la autoridad, los gobiernos centrales suelen tratar de mantener su control sobre el gasto local. Una forma de hacer esto es permitir que el Ministerio de Hacienda maneje el gasto público (es decir, que controle la asignación de recursos como sucede en Armenia y Rusia). Aunque, en teoría, el Ministerio de Hacienda debería supuestamente limitarse a manejar las auditorías internas de los fondos y nunca decidir sobre las prioridades de gasto, este puede (y a menudo lo hace) ejercer mucha presión sobre dichas prioridades. Por ejemplo, algunos observadores en Armenia han señalado que el Ministerio de Hacienda a menudo interfiere en las operaciones financieras de las comunidades locales.<sup>19</sup> En Rusia, el Ministerio de Hacienda Federal solicita que se detallen las asignaciones de los gastos presupuestarios y luego exige que se ejecuten exactamente según lo previsto, limitando así la flexibilidad en la ejecución del presupuesto.

Otro método utilizado por los gobiernos centrales y federales para controlar los gastos locales es regular por ley el número de empleados de los gobiernos locales y del sector público, sobre todo en los países con órganos ejecutivos que forman parte de la estructura vertical de poder central, como Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania; así como Kirguistán. La autonomía en el manejo del personal de los municipios moldavos está limitada debido al alto porcentaje de recursos que provienen de transferencias condicionadas de los *raion* (en concreto para el pago de salarios en el sector social).

En Georgia, la Ley de Supervisión del Estado sobre las actividades de los órganos del gobierno local permite al gobierno central anular los actos normativos de los gobiernos locales (ver Losaberidze, 2009).

En Rusia, la ley del presupuesto impone limitaciones a las municipalidades dependiendo del porcentaje que representen las transferencias intergubernamentales en el total de sus ingresos, sin contar las transferencias para financiar competencias delegadas (ver cuadro 6.1). Como los presupuestos de los gobiernos locales dependen mucho de las transferencias intergubernamentales, los gobiernos locales sufren un control muy estricto.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Las leyes sobre calidad en los servicios y estándares de seguridad son otro ejemplo de mandatos no financiados en Rusia. Al prestar servicios públicos, los gobiernos locales deben respetar estas normas federales. Sin embargo, a menudo no cuentan con fondos para cumplir con todos los requisitos de la legislación federal. Si la Fiscalía federal (la cual es la principal autoridad que supervisa el cumplimiento de la legislación federal) encuentra que una municipalidad ha violado normas y estándares federales, el municipio debe suspender la provisión de dichos servicios. Pero otras agencias pueden entonces ofrecer dichos servicios, violando igualmente los estándares de la ley federal, hasta que sean evaluadas por los representantes de la Fiscalía.

<sup>19</sup> Archivos de datos de CGLU sobre Armenia.

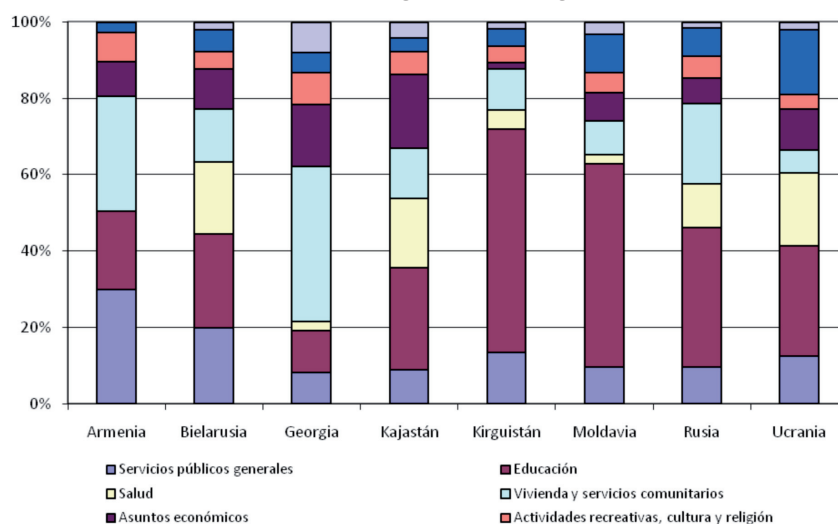
<sup>20</sup> Las mismas normas existen para los gobiernos regionales (ver De Silva, et al. 2009).

**Cuadro 6.1. Restricciones a la autonomía de los gobiernos locales en Rusia**

Porcentaje de transferencias (incluyendo transferencias fiscales) en el total de ingresos del gobierno local	Restricciones
$0 \leq 10\%$	Ninguna
$> 10\%$ durante dos años consecutivos	El salario de los funcionarios locales no deberá superar los límites establecidos por el consejo regional.
$> 30\%$ durante dos años consecutivos	El gasto local se limita a asuntos explícitamente listados dentro de las responsabilidades locales de gastos según se establezca en la legislación federal regional.
$> 70\%$ durante dos años consecutivos reportados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno local debe firmar un acuerdo con el gobierno regional para incrementar la eficiencia del gasto local y aumentar la recaudación.</li> <li>• El presupuesto del gobierno local se somete a la aprobación del gobierno regional.</li> <li>• El gobierno regional audita los informes anuales del ejercicio presupuestario, por lo menos cada dos años.</li> </ul>

Fuente: De Silva et al. 2009, con base a la ley de presupuesto de la Federación Rusa.

La estructura del gasto de los gobiernos locales depende de la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y entre los sectores público y privado.<sup>21</sup> Los gastos incluyen las sumas relacionadas con las responsabilidades propias y las delegadas; los informes presupuestarios no distinguen entre una u otra categoría (ver gráfico 6.2).

**Gráfico 6.2. Estructura del gasto de los gobiernos locales (2008)**

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos IFS; para Armenia, ver «Local Self-Government Reforms in Armenia (2007 y 2008) Book 3», para Rusia – informes del Ministerio de Finanzas de la Federación Rusa. Los datos para Kirguistán son de 2006 (ver anexo 6.1).

<sup>21</sup> La proporción del gasto en salud también depende de la existencia de los Fondos de Seguros Médicos. El gasto en protección social depende de la existencia de los Fondos de Pensión y otros fondos que acumulan recursos para protección social.



La lista de las competencias locales está determinada por la división territorial y administrativa. Así, el número de competencias asignadas a los municipios no suele ser muy grande, debido a las deseconomías de escala y a los problemas de externalidades.<sup>22</sup> Usualmente, a los asentamientos se les asignan responsabilidades sobre la vivienda y los servicios comunitarios, educación preescolar y recreación. Si se incluyen los presupuestos de los *raion* en la categoría de los gobiernos locales, la lista de responsabilidades puede incluir, de conformidad con los criterios para la asignación del gasto, educación general y sanidad primaria. Si los presupuestos de los *oblast* se considerasen como locales, el gasto en salud y educación constituiría un alto porcentaje del total de gastos, y ayudaría a financiar una variedad de funciones relacionadas. Debido a las economías de escala, los servicios que se proveen en este nivel serían más baratos y alcanzarían a un mayor porcentaje de la población.

Cuando existe un gran número de municipalidades poco pobladas, se incrementará el peso de los costes de administración per cápita dentro de los presupuestos locales, así como el porcentaje de gastos de funcionamiento generales. Esto se ejemplifica con el caso de Armenia en donde la principal partida de gasto es servicios públicos generales (con un 26%)<sup>23</sup>, empatado con vivienda y servicios comunitarios (también con 26%). Asimismo, es importante el porcentaje de gasto en educación, el cual alcanza el 18% (ver gráfico 6.2).

En Georgia, donde no existen gobiernos autónomos a nivel municipal, los presupuestos locales dedican mucho menos recursos a los servicios públicos generales –solo el 8% del gasto total–.<sup>24</sup> La mayor proporción del gasto va a la vivienda y los servicios comunitarios (40%). En Georgia, el 16% del gasto se dedica a los asuntos económicos. En comparación, los gastos en cultura (8%) y en educación (11%) aparecen como relativamente pequeños.

A pesar de que tanto Rusia como Moldavia tienen sistemas de gobierno local autónomo a dos niveles, la diferencia entre las responsabilidades que se asigna al gobierno local en ambos países da lugar a que tengan estructuras diferentes de gasto. En Rusia, la educación (general y preescolar) representa el 37% del gasto total y en Moldavia más del 50%. Rusia gasta el 12% de su presupuesto local en sanidad y Moldavia solo el 2%. En Rusia los servicios comunitarios y la vivienda representan el 21% de los gastos, mientras que en Moldavia solo el 9%.

---

<sup>22</sup> En los países en transición los empleados del sector público a nivel de los municipios tienen un nivel bajo de calificación. Esto podría también contribuir o ser una de las principales razones que explican por qué se le asignan tan pocas funciones al gobierno local.

<sup>23</sup> Este porcentaje es aún mayor si se considera el 11,9% correspondiente a «Gastos no clasificados en ninguna otra parte», ya que la mayoría de estos gastos puede atribuirse a Servicios Públicos Generales.

<sup>24</sup> Es difícil comparar las estructuras de ingreso y de gasto en diferentes países, particularmente cuando se trata de países en transición. Como resultado de las diferencias en las clasificaciones presupuestarias, los gastos por un mismo concepto pueden asignarse a otro grupo de funciones en los presupuestos de distintos países. La base de datos del FMI podría ser una buena fuente ya que los países proveen información de acuerdo con un estándar común que hace comparables las clasificaciones presupuestarias. Sin embargo, la excesiva consolidación de los datos en el GFS trae consigo otro problema. La información da una cifra única para todos los niveles de gobiernos locales. Esto no es un problema grave cuando se analizan países con un solo nivel de gobierno subnacional (como Armenia o Georgia), o países con dos niveles de gobiernos subnacionales (como Rusia o Moldavia). No obstante, en aquellos países en donde el sistema estatal local se complementa con órganos de gobierno local autónomo (Bielorrusia y Ucrania) es más conveniente distinguir entre los distintos niveles del sistema presupuestario.

En Kirguistán, en donde los presupuestos de los *raion* pertenecen a los gobiernos locales, el gasto local en salud no ha sido alto (solo 5% de los gastos). Al mismo tiempo, el gasto en educación alcanzó el 59%. Posteriormente, se creó el Fondo para Seguros Médicos en Kirguistán y el gasto de salud se centralizó.

En Kazajstán, Kirguistán y Ucrania el gasto en servicios públicos generales representa entre el 11 y el 13%, mientras que en Bielorrusia asciende al 20%. Esto puede atribuirse tanto al alto número de personal administrativo como a las diferencias a la hora de clasificar los gastos.

En Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania, en donde el gasto de los gobiernos locales incluye al de los *oblast*, el nivel local financia la educación general y preescolar y, en algunos países, la formación profesional. Esto se suma al gasto en educación por lo que el porcentaje de gastos en esta partida es mayor (entre 25 y 29%). La sanidad es otro gasto importante en este grupo de países (entre 19 y 20%). Los asuntos económicos representan el 11% del gasto en Bielorrusia y Ucrania y alcanzan hasta el 20% en Kazajstán.

Existe asimismo una tendencia a reducir el gasto en protección social. En aquellos países con un solo nivel de gobierno local (Armenia y Georgia) y en los que tienen presupuestos a nivel de *oblast* (a excepción de Ucrania), estos gastos representan del 2 al 5%.<sup>25</sup> La baja proporción de gasto en esta partida puede explicarse por el hecho que la protección social se financia a través de fondos especiales. En Rusia y Moldavia la proporción del gasto en protección social asciende a casi entre el 8 y el 10%; aunque esta competencia no haya sido asignada a los gobiernos locales. Sin embargo, en Rusia los gobiernos regionales suelen delegar las funciones de protección social a los gobiernos locales y acompañarlas de transferencias condicionadas para financiarlas. Por otro lado, los gobiernos locales de Ucrania dedican el 17% de su gasto a la protección social.

No existe una asignación ideal de las responsabilidades de gasto. El abanico de responsabilidades en cada uno de los países estudiados depende, entre otras cosas, de la organización territorial y de la disposición del gobierno central para transferir las competencias a los niveles subnacionales. En los países con órganos locales del poder estatal (Bielorrusia y Kazajstán) se asignan más responsabilidades a los gobiernos locales a través de las decisiones de los órganos del poder ejecutivo. Asimismo, los gobiernos de los *raion* tienen más facultades asignadas que los gobiernos de los municipios. Esta estrategia puede probablemente explicarse por las economías de escala y el bajo nivel de capacitación del personal contratado a nivel municipal.

#### ASIGNACIÓN DE INGRESOS

Con el fin de analizar la efectividad de las relaciones fiscales intergubernamentales a continuación se examinará la asignación del ingreso. En algunos países (como por ejemplo Kirguistán) se inició la repartición de ingresos antes incluso de que se definieran las responsabilidades. En Rusia, durante de la década de 1990, las regiones y los gobiernos locales competían por las fuentes de recursos antes de saber para qué servirían dichos

---

<sup>25</sup> Conviene recordar que el gasto per cápita en términos absolutos es más alto en aquellos países que cuentan con sistemas presupuestarios de varios niveles.

recursos. La ley de presupuesto de la Federación Rusa estableció que los ingresos fiscales se repartirían 50:50 entre la Federación y las regiones.<sup>26</sup> Por su parte, la Ley sobre la Financiación de los Gobiernos Locales determinó el modo de repartición de los impuestos federales a los gobiernos locales (por ejemplo, el 50% de los impuestos regionales a la propiedad empresarial se deberían transferir a los presupuestos locales.<sup>27</sup>

Para evaluar el nivel real de autonomía financiera, se debe hacer la distinción entre los impuestos propios (aquellos para los cuales los gobiernos locales gozan de autoridad para cambiar los tipos y/o las bases imponibles) y los impuestos participados (aquellos que se comparten entre los distintos niveles de gobierno y cuyos tipos y bases no pueden ser modificados por el gobierno local).

Desde el punto de vista de la autonomía fiscal de los gobiernos locales, es importante distinguir entre los impuestos que se les asignan de forma permanente y los que dependen de los porcentajes anuales establecidos por una ley de presupuesto de un nivel superior de gobierno. Sin embargo, no todos los países cuentan con legislación que haga una clara distinción entre impuestos propios y participados. Muchos consideran que todos los impuestos que reciben los gobiernos locales son impuestos propios, diferentes a las transferencias y subsidios otorgados como sumas de dinero. Por ejemplo, de acuerdo a la ley de presupuesto de la Federación Rusa los ingresos propios incluyen tanto a los ingresos tributarios como a los no tributarios, y también a las transferencias. Es decir, se incluye todo tipo de ingreso a excepción de algunas transferencias específicas (para financiar responsabilidades delegadas de gasto).

La búsqueda de fuentes estables de ingreso con una base imponible distribuida igualitariamente es un gran reto para los países en transición. Sin embargo, debido a las disparidades espaciales entre los países estudiados y las diferencias en sus capacidades recaudatorias, las desigualdades regionales están aumentando. Asimismo, cuanto más pequeña sea una municipalidad (pueblo o asentamiento), más difícil será encontrar las fuentes de ingreso adecuadas.

No hay duda que los impuestos sobre la propiedad son la mejor alternativa para la fiscalidad local. En la URSS el grupo de impuestos sobre la propiedad incluía impuestos sobre la propiedad personal, sobre la propiedad de las entidades legales y sobre el suelo. Algunos países euroasiáticos no han separado aún los impuestos sobre la propiedad del impuesto de bienes inmuebles o predial<sup>28</sup> (Rusia<sup>29</sup>, Armenia, Kirguistán) y otros los han combinado dentro de un solo impuesto. Asimismo, en Moldavia, Rusia y Kirguistán, las autoridades locales pueden modificar los tipos impositivos dentro de los límites establecidos por la ley. En contraste, en Armenia y Ucrania los gobiernos locales no tienen control

---

<sup>26</sup> Sin embargo, en la práctica la normativa nunca se cumplió.

<sup>27</sup> Algunas regiones como el *oblast* de Rostov no respetaron la ley, dejando a Rostov en la ciudad de Don con un porcentaje entre 36 y 40% de la recaudación en 1997-2000.

<sup>28</sup> Esta distinción tiene sus raíces en el sistema fiscal de la ex Unión Soviética. Antes de la transición el suelo era propiedad pública, pero los inmuebles podían ser privados. Esta fue la razón para crear dos impuestos separados.

<sup>29</sup> En Rusia el impuesto sobre bienes inmuebles se introdujo como experimento en dos ciudades: Novgorod y Tver. De acuerdo con el Gobierno de la Federación Rusa, es posible que el impuesto sobre bienes inmuebles se introduzca después de las elecciones presidenciales de 2013.

sobre los ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad. En todos los países, la base imponible de los impuestos sobre la propiedad es fijada por el gobierno central.

Los gobiernos locales de Moldavia y Ucrania pueden imponer, además del impuesto sobre la propiedad, impuestos locales y contribuciones dentro de una lista establecida por vía legislativa por el gobierno central. Generalmente, estos pueden modificar los tipos de dichos impuestos y contribuciones dentro de los límites establecidos por el gobierno central. En Armenia y en algunos otros países los gobiernos locales pueden introducir y regular el pago de contribuciones locales.

Se observa en algunos países euroasiáticos una tendencia reciente hacia la eliminación de los impuestos locales, debido a que son considerados como una pérdida en virtud del alto coste de su gestión. Por ejemplo, en Rusia la lista de impuestos locales se redujo de 22 a 4 en 2004 y finalmente a 2 en el 2005 (ver recuadro 6.2). En Kirguistán, se redujo la lista de impuestos de 16<sup>30</sup> a 8, y luego en 2009 a solo 2. En el 2004 también se recortó la lista de impuestos locales en Georgia.<sup>31</sup> Armenia es el ejemplo opuesto a esta tendencia. Desde 2011 los impuestos sobre la propiedad y el impuesto sobre el suelo son locales, y dos impuestos adicionales serán introducidos en 2011 (impuesto a la ocupación hotelera y a los estacionamientos), (ver Tumanyan, 2010).

**Recuadro 6.2. Reforma fiscal en Rusia: reducción de la fiscalidad a expensas de los gobiernos subnacionales**

La historia de la reforma del sistema fiscal en Rusia se resume en la reducción gradual de la fiscalidad a expensas del ingreso de los gobiernos locales y regionales.

Antes de 2004 la lista de impuestos locales, de acuerdo con la Ley sobre los Principios Fundamentales del Sistema Fiscal en la Federación Rusa, incluía 22 impuestos y contribuciones. Quince impuestos y contribuciones fueron eliminados de esta lista para todo sujeto de la Federación que introdujera un impuesto sobre las ventas, del cual el 60% le correspondía a los gobiernos locales. Sin embargo, en 2004, los impuestos regionales sobre las ventas y los quince impuestos locales y contribuciones que este sustituyó fueron abolidos por la ley federal.

En 2001, los gobiernos locales obtenían el 5% del impuesto federal sobre la renta (aunque cada gobierno local podía renunciar a este ingreso si así lo deseaba). En 2002-2004 este porcentaje se redujo al 2%.

Desde 2004, solo se transfieren 4 impuestos a los presupuestos locales: el impuesto sobre el suelo, el impuesto sobre la propiedad personal, la contribución de registro que

<sup>30</sup> Los impuestos locales incluyen licencias para perros, contribuciones para la organización de subastas comerciales locales, loterías, competiciones y exhibiciones, impuestos sobre el uso de símbolos locales, contribuciones sobre transacciones en el comercio de bienes de consumo e insumos, impuestos sobre el cultivo y sobre la venta al público de flores de invernadero, licencias para la caza y la pesca, impuesto a los turistas que viajan al extranjero, impuestos sobre las salas de video y conciertos.

<sup>31</sup> La lista incluía a los impuestos sobre la actividad económica, negocios de juegos de azar, centros turísticos, hoteles y publicidad. Para reemplazar estos ingresos se le asignó al gobierno local un porcentaje de los impuestos centrales.

pagan las personas físicas con actividades profesionales y el impuesto a la publicidad. A partir de 2005, la ley fiscal solo asigna al gobierno local el impuesto sobre el suelo y el impuesto sobre la propiedad personal.

Como resultado de la casi inexistencia de facultades para generar recursos propios ni para administrar su propia recaudación, los gobiernos locales no tienen flexibilidad para manejar los ingresos de su presupuesto. Además, el nivel *raion* de gobierno local ha sido despojado de cualquier fuente de ingresos.

El deseo del gobierno central de recortar la lista de impuestos locales se debió en parte a la centralización de la recaudación de los impuestos locales. Las autoridades fiscales no estaban interesadas en mejorar el cumplimiento en el pago de los impuestos locales, por lo que fueron eliminados debido al alto coste que representaba administrarlos.

A pesar de las obvias ventajas de los impuestos sobre bienes inmuebles como fuentes de ingreso para los presupuestos locales, estos no son suficientes para compensar el desequilibrio vertical del sistema presupuestario en los países euroasiáticos. Hay dos razones que contribuyen a esto: (1) la gran cantidad de responsabilidades de gasto que han sido legalmente asignadas a los gobiernos locales y (2) la imposibilidad de recaudar altos ingresos fiscales sobre la propiedad, debido a la pobreza existente en muchas jurisdicciones o a una deficiente evaluación de las bases imponibles (por ejemplo, en Rusia la base imponible del impuesto sobre la propiedad individual se calcula con base al valor declarado,<sup>32</sup> en lugar del valor de mercado). Los impuestos locales adicionales que se cobran en Ucrania, Moldavia y en otros países tampoco resuelven el problema del desequilibrio vertical. Por esta razón en los países estudiados se asignan porcentajes de impuestos participados a los gobiernos locales.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) a menudo se utiliza como la segunda mejor opción para asegurar cierta autonomía financiera a los gobiernos locales. Si el IRPF se paga en el lugar de residencia, este puede considerarse un impuesto destinado al pago por los servicios que presta el gobierno local. Desafortunadamente, en algunos países (como por ejemplo, Bielorrusia, Rusia y Ucrania) este impuesto, calculado sobre los salarios, sigue pagándose en el lugar de domiciliación del empleador. Esta práctica da lugar a que la base imponible se distribuya desigualmente y a que se cree un desequilibrio entre la suma de impuestos pagados y el volumen de servicios recibidos.

El impuesto sobre las pequeñas y medianas empresas (régimenes fiscales especiales) es otra fuente adecuada de ingresos locales. Sin embargo, su éxito depende de la existencia de una base imponible apropiada. En aquellos casos en donde el gobierno puede gestionar la base de imposición de las PYMES, este impuesto podría ser una buena fuente de ingresos locales.

---

<sup>32</sup> El valor declarado es el valor estimado en el momento de creación de un activo, posteriormente corregido con la amortización y el uso de algunos coeficientes para actualizarlo. Por ello, el valor de mercado de la propiedad suele estar lejos del valor declarado que se usó para fines recaudatorios.



Muchos países también asignan el impuesto sobre los beneficios de las sociedades a los gobiernos locales. Sin embargo, esto da lugar a un incremento de las disparidades en los ingresos debido a la distribución espacial desigual de la base imponible. Asignar el impuesto sobre la renta al nivel local, también supone una mayor volatilidad de los ingresos locales. Durante la reciente crisis económica se produjo una reducción de los ingresos locales.

Además del gobierno central, las autoridades regionales y del nivel *raion* también pueden atribuir un porcentaje de sus impuestos a los gobiernos locales. En Rusia, los entes de la Federación pueden asignar a los gobiernos locales un porcentaje de cualquier impuesto del presupuesto regional. Esto significa que los gobiernos locales a lo largo del país tienen diferentes tipos de impuestos asignados. La ley de presupuesto de la Federación Rusa solo requiere que a las municipalidades del mismo tipo se les asignen los mismos porcentajes de ingresos de los impuestos participados y que los impuestos se cobren en virtud de una ley de largo plazo y no de la ley de presupuesto anual. En Kazajistán, los *oblast* pueden establecer el modo de repartición del IRPF y del impuesto social de los *raion* y de las ciudades subordinadas a los *oblast*. En Moldavia, las autoridades de segundo nivel (*raion*) pueden asignar impuestos a las autoridades del primer nivel. Pero el sistema más complicado de repartición de impuestos es el de Bielorrusia en donde algunos tipos de los impuestos participados son fijadas por la ley de presupuesto y otras en las leyes presupuestarias anuales de la República y por decisiones de los *oblast*.

Dentro de los países estudiados, Armenia, Moldavia y Kirguistán han transferido o delegado la recaudación de impuestos locales al nivel local. En Armenia el gobierno local administra la base imponible y la recaudación de los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre la propiedad. Para cumplir con esto se crearon 75 inspecciones intermunicipales. La delegación de la recaudación del impuesto sobre la propiedad hacia el nivel local en 2003-2005 dio lugar a un aumento del 38% en la recaudación. La delegación del impuesto sobre bienes inmuebles en 2006 dio lugar a un aumento de 36% en los ingresos recaudados.<sup>33</sup>

En Kirguistán, tras la introducción del código fiscal en 2009, los impuestos y contribuciones locales han sido recaudados por la Oficina Nacional de Impuestos. Sin embargo, de conformidad con la Ley del Gobierno Local y de la Administración Pública Local, la recaudación de impuestos se considera una responsabilidad delegada por el nivel estatal y, antes de 2009, el gobierno local recaudaba sus propios ingresos fiscales. La centralización del impuesto sobre las ventas en 2009 (que pasó de ser un impuesto local a ser un impuesto regional) dio lugar a una disminución de la cuantía de impuestos recaudados.

Cuando los servicios locales se financian con impuestos participados y transferencias, a menudo se pierde claridad en la relación entre los impuestos pagados y los servicios que prestan los gobiernos locales. Las autoridades locales culpan a los niveles superiores de gobierno de no recibir los fondos suficientes y los residentes no exigen servicios de calidad a cambio de los impuestos que pagan.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Para ambos impuestos las estimaciones se hicieron en 2008 en términos reales (Tumanyan, 2009).

<sup>34</sup> También es importante recordar que la mayor parte de la población creció bajo el sistema soviético y que las mentalidades no cambian fácilmente. Hay una tendencia a pensar que los servicios financiados por el presupuesto son servicios gratuitos. La idea de que el ciudadano paga por los servicios a través de sus impuestos no está aún bien integrada (esto es particularmente cierto en el caso de los impuestos indirectos que gravan los bienes de consumo y los servicios).



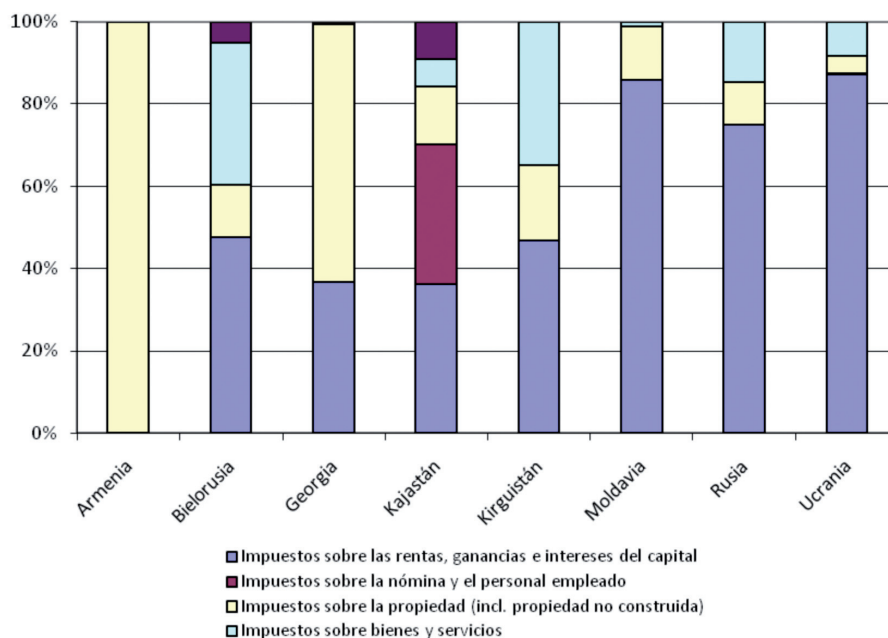
Desde el punto de vista de la autonomía fiscal, es importante estimar los recursos propios de los gobiernos locales. Sin embargo, los informes disponibles no permiten diferenciar estos ingresos. A primera vista, parece que las autoridades locales tienen más influencia sobre los impuestos que sobre las transferencias. Sin embargo, en el caso de los impuestos participados, los gobiernos locales tienen poco o ningún control. Si su autonomía fiscal se analiza con base al peso de los impuestos y de los ingresos no fiscales en su estructura presupuestaria, esta podría fácilmente sobreestimarse.

Desafortunadamente, en Eurasia los impuestos locales no son realmente «locales»; el gobierno central puede otorgar exenciones fiscales en perjuicio de los impuestos locales, reduciendo así la base imponible local y la autonomía fiscal. Por ejemplo, en Georgia y en Rusia la legislación del gobierno central (federal) establece exenciones fiscales a los impuestos locales sobre la propiedad.

En Rusia, por ejemplo, antes de 2005 los entes de la Federación podían establecer tasas diferenciadas de distribución de los ingresos de los impuestos a diferentes gobiernos locales (se adoptaban diferentes tipos para distintas municipalidades de una misma región). Como resultado, cuando una región asignaba una parte de los ingresos fiscales a los gobiernos locales, el porcentaje de impuestos en la estructura de los presupuestos locales era mayor que en una región en donde solo se otorgaban transferencias. Sin embargo, sería una exageración pensar que las municipalidades de la primera región gozaban de mayor autonomía local que las de la segunda.

También es difícil distinguir entre los ingresos fiscales y las transferencias o subsidios, especialmente cuando se trata de ingresos fiscales que reemplazan a las transferencias. En Rusia, desde 2005, los entes de la Federación podían sustituir una transferencia de nivelación por una porción del impuesto sobre la renta de las personas físicas (y antes de 2009 con un porcentaje de cualquier impuesto federal o regional que se le debiera a cualquier sujeto de la Federación). En este caso, las cuantías de las transferencias para una municipalidad se sustituyen por el impuesto calculado con base en los ingresos fiscales estimados y de conformidad con la tasa de repartición establecida en la ley presupuestaria regional. Si el ingreso fiscal real en una jurisdicción municipal es mayor al estimado, el ingreso de la municipalidad no será reintegrado dentro del presupuesto regional. Sin embargo, si la suma recaudada está por debajo de lo estimado, la pérdida de la municipalidad no se compensa. Además, y lo más relevante para este análisis, dichos ingresos aparecerán como ingresos fiscales y no como transferencias.

El impuesto sobre la renta representa la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales en la mayoría de los países euroasiáticos (a excepción de Armenia en donde los impuestos sobre el suelo fueron asignados a los presupuestos locales). En Moldavia, Rusia y Ucrania el impuesto sobre la renta representa entre el 75 y el 87% del ingreso fiscal local, la mayor parte del cual es pagado por las personas físicas (ver gráfico 6.3). El impuesto sobre la renta que pagan las sociedades incluye los impuestos sobre las pequeñas y medianas empresas, los impuestos que se aplican en el marco del programa fiscal simplificado y los impuestos sobre las ganancias. Este último no es usual debido a que su base imponible está distribuida de manera desigual. En Kirguistán y Bielorrusia los impuestos sobre la renta representan entre el 47 y el 48% de los ingresos locales, pero los impuestos sobre los bienes y servicios representan una proporción significativa de los ingresos (alrededor del 35%). En Kazajstán, en donde el impuesto sobre la renta representa el 36% de los ingresos fiscales, también se aplica una contribución social adicional. En realidad, se trata de un impuesto sobre los salarios, es decir, un impuesto sobre la renta que paga el empleador.

**Gráfico 6.3. Estructura de los recursos tributarios locales (2008)**

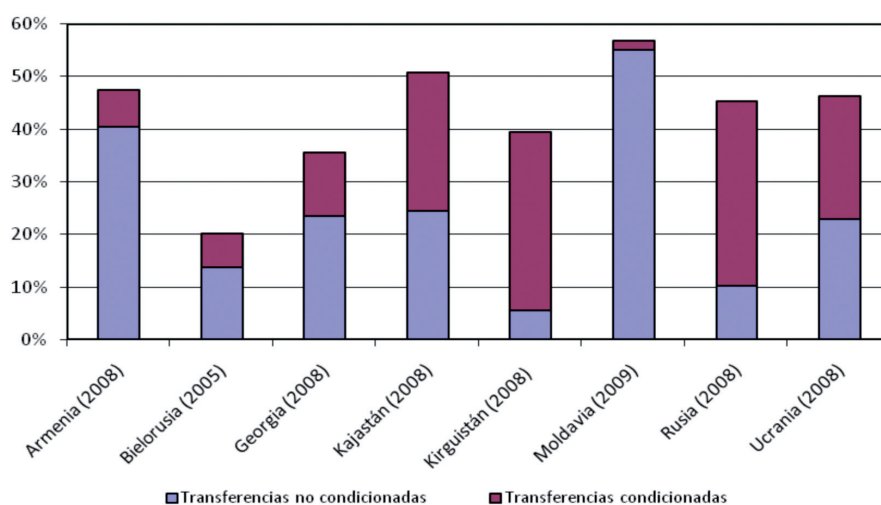
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Instituto de Estudios Fiscales (véase el anexo 6.2).

Los impuestos sobre la propiedad representan solo el 4% de los ingresos fiscales de Ucrania (en donde aún no se ha introducido el impuesto sobre los bienes inmuebles), el 11% en Moldavia, el 14% en Kazajstán, el 13% en Rusia y Bielorrusia respectivamente, el 63% en Georgia y el 18% en Kirguistán. En Armenia, la proporción de estos impuestos en los presupuestos locales es del 100% ya que estos son los únicos impuestos asignados al nivel local en dicho país.

## TRANSFERENCIAS

Las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno se utilizan para atenuar los desequilibrios verticales y horizontales y estimular a los gobiernos locales para que sigan las políticas públicas centrales (o regionales). Asimismo, sirven para garantizar un acceso equitativo a los servicios públicos para todos los ciudadanos. Los gobiernos locales en todos los países estudiados reciben transferencias de nivelación. En Rusia, además de las transferencias de nivelación, la mitad de los gobiernos locales en las regiones reciben transferencias compensatorias para equilibrar su sistema presupuestario. Los gobiernos locales en los países estudiados también reciben transferencias condicionadas (transferencias de capital, transferencias para financiar las responsabilidades delegadas, etc.).

No sorprende el bajo porcentaje de las transferencias en los presupuestos locales de Bielorrusia (20,9%, ver gráfico 6.4): el régimen político está tan centralizado que el gobierno central no parece tener miedo que la descentralización de los ingresos traiga consigo una pérdida de control sobre los órganos ejecutivos verticalmente alineados. Además, el gobierno central tiene la facultad legal de retirar los excedentes de ingresos a través de transferencias negativas.

**Gráfico 6.4. Estructura de las transferencias locales**

Fuente: Elaboración propia, para Armenia sobre *Local Self-Government in Armenia (2007 and 2008)*, Libro 3, para Georgia sobre *Local Self-Government in Georgia*, y para los otros países los informes nacionales de los Ministerios de Hacienda (véase el anexo 6.3).

En Kazajstán, la proporción de las transferencias es mucho mayor que en Bielorrusia (56% de los ingresos), aunque Kazajstán también usa impuestos participados y las transferencias negativas. En Moldavia, la proporción de las transferencias sobre los presupuestos locales es también alta (57%).

En Rusia, las transferencias representan el 46% del presupuesto consolidado de los gobiernos locales. Sin embargo, el porcentaje sería mayor si se incluyeran las sumas de los impuestos participados que reemplazan a las transferencias.<sup>35</sup>

### Transferencias de nivelación o redistributivas

La metodología que utilizan la mayoría de los países para las transferencias de nivelación se basa en la estimación de la capacidad de ingresos (o capacidad fiscal) y la estimación de las necesidades de gasto. En algunos países (como Bielorrusia, Moldavia, Kazajstán y Georgia) las transferencias se asignan para cubrir la diferencia entre ingresos y gastos estimados. Otro método posible es comparar el indicador de ingresos (ajustados al coste de los gastos) con el valor meta (este método se usó en Georgia y se sigue usando en 2010 en Armenia). Un método más sofisticado se basa a la utilización de un índice de capacidad fiscal no dimensionado, el cual se calcula con base a la capacidad fiscal per cápita del gobierno local y al índice de las necesidades de gasto. Esta última estrategia se usa en Rusia (ver recuadro 6.3). Una fórmula similar se usa en Kirguistán y se incluye en el borrador de Ley de Redistribución Financiera en Armenia.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> No existen datos debido a la diferencia de estándares en los informes.

<sup>36</sup> De acuerdo con el borrador de la Ley de Redistribución Financiera (en Armenia) una parte del fondo se asigna con base a un coeficiente de escala. Otra parte se asigna de acuerdo al índice de capacidad fiscal. Para más detalles ver Movsisyan (2007). Mayores detalles sobre la redistribución en Rusia pueden encontrarse en Slavgorodskayam et al. (2008).

### Recuadro 6.3. Principales características de las transferencias de nivelación para los gobiernos locales de Rusia

En Rusia, se usan fórmulas diferentes en distintas regiones para determinar las transferencias de nivelación o redistributivas. Sin embargo, de acuerdo con la ley de presupuesto las fórmulas deberían basarse en:

- Un índice de capacidad fiscal (en donde se consideran los factores objetivos que afectan el coste per cápita de los servicios municipales);
- Una redistribución per cápita.

#### *Ingresos*

El Índice de Capacidad Fiscal (*Tax Capacity Index* o TCI, por sus siglas en inglés) se usa para estimar los ingresos del gobierno local. Se utilizan fórmulas generales cuando la capacidad fiscal de un municipio dado, dividida entre su población, es comparable con la misma ecuación a nivel regional.

Para los impuestos específicos, la capacidad fiscal se calcula multiplicando el tipo de los impuestos específicos por la base imponible de la municipalidad.

#### *Gastos*

Las estimaciones de gasto generalmente se basan en el Índice de Necesidades de Gasto (*Expenditure Needs Index*, o ENI por sus siglas en inglés). Se usan diferentes fórmulas en diferentes regiones para calcular las necesidades de gasto. Generalmente la fórmula se basa en uno (o más) de los siguientes elementos:

- a) el número de consumidores de servicios estatales en una municipalidad dada;
- b) la suma ponderada de los factores de gasto (que es lo más común);
- c) las normas de gasto establecidas por la legislación regional.

Diferentes factores se pueden considerar para diferentes partidas de gasto. Los más comunes son: tamaño, proximidad, nivel de urbanización, costes de los servicios, estructura de la población por edades y diferencias de salarios para las zonas remotas.

#### *Fórmula para la asignación de transferencias*

Las fórmulas más comunes que se utilizan para las transferencias son:

- Redistribución proporcional
- Redistribución completa
- Asignaciones per cápita

Generalmente, las fórmulas aplicadas a los *raion* y a las ciudades (*gorodskoy okrug*) difieren de las que se aplican a los municipios pequeños (en donde la asignación per cápita es más frecuente). Además, a menudo se delega a los *raion* la responsabilidad de calcular la nivelación en los presupuestos de los municipios más pequeños.

Fuente: Análisis del autor basado en la legislación de las regiones de la Federación Rusa.

Los países de Eurasia compartían el mismo sistema presupuestario en el pasado y hoy se enfrentan a retos similares en materia de transferencias, por lo que no sorprende que compartan las mejores prácticas y experiencias en materia de transferencias de nivelación. Muchos de estos países también se han beneficiado de asistencia técnica de organismos internacionales.

En algunos países, los gobiernos municipales pagan transferencias negativas en los casos en que sus ingresos exceden los niveles predeterminados (ver cuadro 6.6). La ley del presupuesto en Rusia permite que se deduzcan una parte de las transferencias del fondo de nivelación de los gobiernos locales si los ingresos fiscales per cápita de una municipalidad representan más del doble del promedio de los ingresos fiscales per cápita del último año reportado. La cantidad de transferencias no debe ser mayor al 50% de la diferencia entre los ingresos fiscales locales per cápita y el doble del promedio de los ingresos fiscales. Aunque muchas regiones han incluido esta disposición en sus leyes, no más de seis antes de la Federación Rusa lo emplean en la actualidad.

**Cuadro 6.6. Características de las transferencias negativas en Eurasia**

País	Fórmula para determinar el excedente	% del excedente reasignado	Fondos asignados a
<b>Bielorrusia</b>	$\text{Ingreso}_j / \text{Gasto}_j > 1$	100%	Presupuesto central
<b>Kazajstán</b>	$\text{Ingreso}_j / \text{Gasto}_j > 1$	100%	Presupuesto central
<b>Moldavia</b>	$\text{Ingreso}_j / \text{Gasto}_j > 1.2$	100%	Fondo de nivelación
<b>Rusia</b>	$\text{Ingreso}_j / \text{Gasto}_j \text{ promedio} \geq 2$ (establecido por la ley de los entes de la Federación Rusa, pero de un valor igual o superior a 2)	$\leq 50\%$ (establecido por la ley de los entes de la Federación Rusa, pero no más del 50%)	Fondo de nivelación
<b>Ucrania</b>	$\text{Ingreso}_j / \text{Gasto}_j > 1$	93% para Kiev 95% para otros contribuyentes al presupuesto 60% para las capitales de los oblast con población superior a 950 mil habitantes	Presupuesto central

Ingreso<sub>j</sub>: Estimación de ingresos utilizada para asignar las transferencias.

Gasto<sub>j</sub>: Estimación de gasto utilizada para asignar las transferencias.

Fuente: Análisis del autor sobre las legislaciones nacionales.

Asimismo, Bielorrusia, Kazajstán, Ucrania y Moldavia utilizan diferentes variantes de transferencias negativas cuando tratan con gobiernos locales relativamente más prósperos, dentro de un marco reglamentario más estricto. Por ejemplo, Bielorrusia y Kazajstán tienen un sistema de gestión presupuestaria centralizado que obliga a los gobiernos locales a retornar al presupuesto del gobierno central cualquier cantidad de ingresos que exceda los gastos estimados. En Moldavia, las estimaciones de ingreso de los gobiernos locales pueden exceder las estimaciones de gasto hasta el 20%. Cualquier ingreso superior a esta cantidad debe transferirse al presupuesto central. En Rusia y Ucrania se han establecido límites a la cuantía permitida de excedentes. En otros países esto no sucede y se permite conservar cualquier excedente. En Rusia y en Moldavia estos ingresos entran dentro de un

fondo de nivelación y se reparten entre otros gobiernos locales. En otros países estos ingresos van directamente al presupuesto central.

Algunos expertos locales señalan que en los países euroasiáticos las transferencias negativas reducen los incentivos para que los gobiernos locales desarrollen sus propias bases fiscales. En contraste, los defensores del sistema de transferencias negativas aseguran que en los países con una distribución inequitativa de las bases imponibles, las transferencias negativas (con retención moderada) pueden dar lugar a una mejor distribución de los ingresos fiscales entre los presupuestos locales.

En países que cuentan con sistemas de gobierno local con diversos niveles (Bielorrusia, Kazajstán y Moldavia), predomina el modelo jerárquico<sup>37</sup> de asignación de transferencias. Sin embargo, desde 2008 las transferencias a los asentamientos en Kirguistán provienen directamente del presupuesto de la República, no del presupuesto del *raion*. En Ucrania, el gobierno central otorga transferencias niveladoras a los *oblast* y *raion*. Por su parte, los *raion* otorgan transferencias a las municipalidades dentro de su territorio. En Rusia, los entes de la Federación utilizan diversos modelos: las regiones y los *raion* tienen derecho a realizar transferencias para igualar los ingresos entre los municipios. Además, un sujeto de la Federación puede delegar en un *raion* su responsabilidad para transferir recursos con fines de nivelación entre los municipios. En consecuencia, los municipios rusos reciben transferencias de nivelación de los gobiernos regionales, solo de los gobiernos del nivel de *raion*, o de ambos (en cuyo caso las transferencias del presupuesto del *raion* pueden asignarse considerando las transferencias de nivelación del gobierno regional).

Los países de Eurasia también difieren en su forma de tratar a los distintos tipos de gobiernos locales. En Kirguistán existen tres fondos separados: para la nivelación entre ciudades, *raion* y municipios, respectivamente. En Rusia, las ciudades pueden recibir transferencias del fondo de nivelación para los *raion* y para los *gorodskoy okrugs*, así como del fondo de nivelación para los municipios.

### Otras transferencias

A diferencia de las transferencias de nivelación, no se aplican metodologías transparentes de asignación para las transferencias con fines específicos. En todos los países euroasiáticos estudiados, se otorgan transferencias condicionadas para inversión, para pago de salarios y para fomentar políticas específicas.

En el mejor de los casos, las transferencias de capital se asignan con criterios de competitividad, aunque en la ley de presupuesto no se establecen disposiciones claras sobre cómo otorgarlos. En el peor de los casos, su distribución es el resultado de la presión que realizan los municipios individualmente.

En Moldavia, las unidades administrativo-territoriales de segundo nivel (*raion*) otorgan transferencias condicionadas a los gobiernos locales de primer nivel (municipios) para el pago de salarios, de contribuciones obligatorias para el presupuesto de las instituciones

---

<sup>37</sup> Cuando los gobiernos locales del nivel más bajo reciben transferencias de los gobiernos locales del nivel intermedio.



estatales de seguridad social y el seguro médico para el personal de los centros de educación preescolar, escuelas primarias, escuelas de educación general, liceos, clubes y bibliotecas.

Los gobiernos regionales de Rusia y el gobierno central de Kirguistán<sup>38</sup> otorgan transferencias condicionadas a los gobiernos locales para financiar la educación.<sup>39</sup> El dinero de las transferencias se usa para pagar salarios y otros costes operativos de las instituciones educativas. Las transferencias se calculan a partir de un mínimo estándar de gastos educativos por estudiante. Algunas regiones de Rusia usan transferencias similares para cofinanciar el gasto de instituciones de educación preescolar (jardines de infancia).

Rusia también usa un mecanismo de cofinanciación para apoyar el gasto corriente en el sector social. El gobierno central y los entes de la Federación pueden dar asistencia financiera a los gobiernos locales para asumir sus competencias, pero esto, estos no necesariamente exigen la cofinanciación de los gobiernos locales. El gobierno federal o regional a menudo simplemente asume la financiación de una competencia dada. Por ejemplo, transferencias para el pago de gratificaciones a los profesores en el marco del Proyecto Nacional de Educación, o pagos adicionales para médicos de cabecera en el marco del Proyecto Nacional de Salud; también transferencias de algunas regiones para pagar alimentos escolares, etc. Cabe mencionar que la crisis financiera ha disminuido el número de transferencias condicionadas (principalmente las dedicadas a inversión) provenientes de los presupuestos regionales y federales. Otros ejemplos de transferencias específicas en Rusia son las transferencias provenientes del Fondo para la Reforma de las Finanzas Municipales (ver recuadro 6.4).

#### **Recuadro 6.4. Fondos para la Reforma de las Finanzas Regionales y Municipales en Rusia: ¿éxito o fracaso?**

El Fondo para la Reforma de las Finanzas Regionales nace en 2000 con el apoyo de un préstamo del Banco Mundial al Gobierno de la Federación Rusa. Las transferencias de este Fondo se otorgaban a regiones, sobre una base competitiva, para poder cofinanciar e implementar programas de reforma. Posteriormente, dado el éxito del programa regional de reforma financiera, el Ministerio de Finanzas comenzó a financiar el Fondo regional con sus propios recursos y creó adicionalmente un nuevo Fondo para la Reforma de las Finanzas Municipales.

Existía un proceso especial de selección para las regiones y municipalidades. Para participar en los programas, debían cumplir con ciertos criterios de gestión financiera y desarrollar un programa de reforma del sistema de administración financiera regional o municipal, que incluyera medidas para incrementar la efectividad de las inversiones. Cualquier sujeto de la Federación Rusa y/o municipalidad con más de 100.000 habitantes, así como las capitales de los entes de la Federación Rusa, eran elegibles para participar en el Programa de Reforma Financiera federal. Durante el periodo de existencia del Fondo, 54 entes de la Federación Rusa fueron

<sup>38</sup> Antes existía una transferencia para pagar los salarios del sector sanidad. Sin embargo, desde 2008 la sanidad es financiada a través del Fondo para los Seguros Médicos.

<sup>39</sup> Uzbekistán utiliza el mismo método para subsidiar la educación escolar con los presupuestos de los distintos niveles mediante transferencias condicionadas.

seleccionados para financiación, aunque posteriormente cinco de ellos fueron descalificados por haber incumplido los criterios.

No todas las actividades que fueron apoyadas por el programa de transferencias contribuyeron a un desempeño más efectivo de las autoridades (para participar se exigía una enorme cantidad de informes y una vez que se completaba el programa de reformas, algunas regiones anulaban los reglamentos adoptados en el marco del programa, demostrando así la ineffectividad de una parte de sus actividades). Aun así, el Fondo estimuló la implementación de buenas prácticas de gestión, incluyendo la creación de sistemas transparentes de relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y la implementación de presupuestos basados en el rendimiento. Las regiones que no participaron pudieron copiar las prácticas exitosas de quienes sí participaron y usar sus reglamentos como ejemplos para desarrollar legislaciones propias. Así, se concretó una de las principales ventajas del federalismo, la posibilidad de copiar la innovación.

Algunos de los mecanismos eficientes que fueron desarrollados bajo el Programa para la Reforma de las Finanzas Regionales (por ejemplo, herramientas transparentes para la asignación de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno, inventarios de las responsabilidades locales, estándares de calidad para los servicios, etc.), fueron incluidos en la ley de presupuesto y se convirtieron en disposiciones obligatorias para todos los entes de la Federación.

En respuesta al éxito del Programa Federal de Reforma de las Finanzas Municipales, los entes de la Federación Rusa iniciaron su propia reforma municipal. Por ejemplo, el Krai de Stavropol obtuvo buenos resultados en su programa de reforma financiera regional y municipal.

Desafortunadamente, durante la reciente crisis financiera el gobierno federal decidió recortar los fondos dedicados al programa y en 2009 los aspirantes recibieron menos financiación en comparación con los años anteriores. El gobierno federal no financió el Fondo en 2010, aunque es probable que este se restablezca en 2011.

Las transferencias para financiar las responsabilidades delegadas (mandatos) deben considerarse separadamente. Como regla, dichas transferencias se calculan con base a una estimación del coste de dichas responsabilidades. Se suele delegar a menudo la protección social para algunos grupos de ciudadanos o los subsidios para ciertos sectores de la población. Por ejemplo, en Rusia y Ucrania las regiones suelen delegar este tipo de responsabilidades a los *raion* y a las ciudades.

Todos los países analizados ejercen un estricto control del gasto público financiado a través de transferencias condicionadas.

## ENDEUDAMIENTO LOCAL

Además de analizar las estructuras de ingreso y gasto es importante conocer las reglas generales de endeudamiento subnacional. Existen dos tipos de financiación externa para los gobiernos locales: préstamos de organizaciones financieras y préstamos presupuestarios provenientes de los niveles superiores de gobierno. Generalmente el endeudamiento de corto plazo, para cubrir crisis de liquidez, debe pagarse durante el mismo año fiscal.

En Kazajstán las autoridades locales pueden endeudarse a través de préstamos presupuestarios o de la emisión de bonos. Los límites de endeudamiento de los órganos ejecu-

tivos locales para el año fiscal respectivo son establecidos por el gobierno central con base a los objetivos y tareas definidos en la política fiscal de medio plazo (cada tres años). Las sumas dedicadas al pago de la deuda y sus servicios no deben exceder más del 10% del ingreso local total durante ese mismo año.

En Bielorrusia solo se permite el endeudamiento vía préstamos presupuestarios de los niveles superiores de gobierno y a través de la emisión de bonos. No está permitido que los bancos otorguen préstamos a los órganos administrativos y ejecutivos locales. El tamaño máximo de la deuda de un gobierno local para el siguiente año fiscal no debe superar el 30% de la previsión de ingresos locales, sin contar las transferencias de otros niveles de gobierno.

En Armenia, la legislación permite que los municipios se endeuden tanto con los niveles superiores de gobierno como con la banca comercial. En la práctica, los municipios no tienen acceso al mercado de créditos.<sup>40</sup> Por el contrario, en Armenia existe una práctica de préstamos intermunicipales en donde un municipio recibe un préstamo sin intereses por parte de otro. A la fecha, no ha habido casos de incumplimiento en el pago de estas deudas. Aunque este tipo de préstamos suele ser por cuantías no muy elevadas, este podría ser un caso interesante de buena práctica y servir de modelo a otros países, aunque desafortunadamente quizás sea difícil de replicar.

En Georgia, los gobiernos locales pueden endeudarse ante el Fondo de Desarrollo Municipal de Georgia (ver recuadro 6.5). Estos préstamos se limitan al desarrollo de infraestructuras como la reparación de instalaciones existentes y carreteras, el reemplazo de equipamientos para la provisión de agua, etc. Los niveles de endeudamiento se limitan a la cantidad disponible de fuentes presupuestarias discrecionales. El gobierno local financia el 20% del coste del proyecto, el 40% proviene de transferencias y el 40% se financia con un préstamo a una tasa de interés anual del 15% en un plazo de 10 años.

#### **Recuadro 6.5. Fondo para el Desarrollo Municipal en Georgia**

El Fondo para el Desarrollo Municipal de Georgia (*Municipal Development Fund of Georgia*, o MDF por sus siglas en inglés) nace en 1997 en el marco de la implementación de un proyecto del Banco Mundial para la reconstrucción de la infraestructura municipal.

El MDF es gobernado por una Junta de Dirección aprobada por decreto presidencial y que incluye a representantes del Gobierno de Georgia, delegados relevantes del presidente de Georgia y de los gobiernos locales. La Junta de Dirección toma las decisiones finales sobre la financiación de los proyectos municipales de inversión.

Como resultado de la exitosa implementación de los proyectos del MDF, el gobierno decidió transferir otros proyectos de inversión hacia el MDF para que este los administrara. De esta manera, la actividad del MDF se diversificó aún más.

<sup>40</sup> Tumanyan (2009) escribió sobre este tema que «el Artículo 59 de la Ley de Autonomía Local y el Artículo 30 de la Ley del Sistema Presupuestario de Armenia establecen que los bonos municipales se emiten de conformidad con la ley relevante. Asimismo, la Cláusula 6 del Artículo 57 de la Ley del Gobierno Local establece que los procedimientos para la emisión y asignación de bonos municipales son establecidos por el gobierno, aunque no hay una ley o un procedimiento en vigor para ello [...] y los municipios no han emitido bonos municipales...».

El MDF ya ha sido institucionalizado. Su opinión y experiencia cuenta gracias a las buenas relaciones que estableció con las autoridades centrales y regionales de Georgia y los donantes, así como por su capacidad para implementar proyectos de diferente categoría.

El principal objetivo del MDF es conseguir fondos en las instituciones financieras internacionales, agencias de donantes, gobiernos centrales y locales y hacerlos accesibles a los gobiernos locales y gobiernos autónomos para inversiones en infraestructura y servicios municipales. El MDF también ayuda a los gobiernos locales a optimizar su administración e introduce prácticas internacionales en materia de administración local. El MDF estableció una fuente adicional de financiación para proyectos implementados bajo la supervisión de las municipalidades. Su estructura cumple perfectamente con los requerimientos de los gobiernos locales que no tienen acceso a pericia administrativa ni a los mercados financieros.

La actividad del MDF es un paso considerable para mejorar la inversión en infraestructura municipal en Georgia, particularmente en virtud del auge actual en el desarrollo de la infraestructura de carreteras en las ciudades, el mejoramiento de los sistemas de distribución de agua, el mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan las instituciones de educación y sanidad, así como la generación de oportunidades de empleo.

Fuente: [www.mdf.org.de](http://www.mdf.org.de)

En Kirguistán, los gobiernos locales pueden recibir préstamos previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, y con garantía gubernamental. Los préstamos de corto plazo deben reembolsarse durante el mismo año fiscal. Los préstamos de mediano y largo plazo solo pueden utilizarse para proyectos de desarrollo. Los órganos del gobierno local no pueden endeudarse si las obligaciones de su deuda superan el 20% de su ingreso total anual.

En Moldavia, los gobiernos locales (en los dos niveles) pueden endeudarse para cubrir el gasto corriente ante organismos financieros y gobiernos de nivel superior, a condición de que estos se reembolsen durante el mismo año fiscal. La cuantía total del crédito no debe sobrepasar el 5% del ingreso total de la unidad administrativa que recibe el préstamo. Para los gastos de inversión, se pueden contratar créditos de corto y largo plazo. En este caso, la cuantía de préstamos pendientes de pago ya recibidos (incluyendo intereses), así como la suma de deudas por los créditos futuros (incluyendo intereses), no puede sobrepasar el 20% de los ingresos totales anuales en los respectivos presupuestos.

En Rusia, no se permite a los gobiernos locales endeudarse en el extranjero. La cantidad total de la deuda municipal no debe exceder la suma total de los ingresos locales, sin considerar las transferencias de otros niveles de gobierno. Para las municipalidades que reciben transferencias (incluyendo las fiscales) y que estas no representan más del 70% del total de sus ingresos durante dos años consecutivos, la suma total de la deuda no debe exceder el 50% del ingreso local total, menos las transferencias de los otros niveles de gobierno (ver recuadro 6.1). Asimismo, las municipalidades pueden recibir préstamos presupuestarios de niveles superiores de gobierno. Normalmente, los préstamos presupuestarios deben reembolsarse en el mismo periodo financiero en que se contrataron. Sin embargo, debido a la crisis financiera este periodo se extendió hasta tres años.

En Ucrania los gobiernos locales pueden endeudarse ante organizaciones financieras y bancarias para cubrir necesidades de liquidez por un periodo de no más de tres meses y dentro del mismo año fiscal. Los gobiernos locales (las ciudades y Crimea) también pueden contratar créditos para inversión en el mercado nacional. La cuantía total de estos préstamos no debe exceder el 10% del gasto total de la unidad administrativa. Todo endeudamiento debe ser aprobado por el Ministerio de Finanzas. Solo las ciudades con población superior a los 800.000 habitantes están autorizadas para endeudarse en el extranjero. En el caso de que un órgano de gobierno local o regional no cumpla con el pago de una deuda, se le prohíbe endeudarse durante los siguientes cinco años. El tope máximo de endeudamiento se establece anualmente en la ley de presupuesto. El total de la deuda de los gobiernos locales, regionales y central no debe superar el 60% del PIB de Ucrania.

Además de ver disminuidas las fuentes de recursos propios, las restricciones que experimentan las autoridades locales para acceder al crédito entorpecen su capacidad para financiar gastos de inversión. En teoría estos límites buscan proteger a los gobiernos locales de prácticas dañinas de endeudamiento. Sin embargo, cuando los límites de endeudamiento se establecen como un porcentaje de los presupuestos anuales, se vuelve difícil, cuando no imposible, financiar proyectos de inversión a largo plazo. Como resultado de esto, los gobiernos locales consideran que es más fácil conseguir fondos para inversión de los presupuestos de los niveles superiores de gobierno que del sector financiero. La colaboración público-privada (*Public Private Partnerships*, o PPPs por sus siglas en inglés), es una alternativa que se ha utilizado con cierto éxito en otras regiones para financiar la inversión. Sin embargo, esta no ha sido muy utilizada en la región de Eurasia.

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, POSITIVAS Y NEGATIVAS, DE LAS FINANZAS LOCALES EN LOS PAÍSES DE EURASIA

La descentralización en los países de Eurasia fue un proceso espontáneo, que, a través de sucesivas pruebas y errores, ha generado cambios en el estatus de las entidades administrativo-territoriales, en los límites municipales, así como en la asignación de competencias e ingresos. Aunque la estructura formal de los gobiernos locales se remonta en algunos países a casi 20 años, el proceso de descentralización aún no se ha consumado. Sin embargo, los países de la región comparten muchos elementos comunes en materia de finanzas locales.

*En algunos países se pueden identificar tendencias positivas en materia de descentralización.* En Armenia la lista de impuestos y contribuciones locales se incrementará a partir de 2011. Bielorrusia adoptó en 2010 la Ley sobre Gobiernos Locales.

*Sin embargo, en otros países se han observado tendencias hacia la recentralización, específicamente en años recientes en Kirguistán (donde los responsables de los gobiernos locales son designados) y en Georgia (donde se eliminaron los asentamientos como nivel de gobierno). En Rusia el proceso de nominación de los gobernadores regionales ha afectado al nivel regional, pero aún no ha tenido impacto sobre los gobiernos locales.<sup>41</sup> En los tres países, la lista de impuestos locales se ha reducido en los últimos años.*

---

<sup>41</sup> La unificación del modelo de gobierno local autónomo en Rusia dio lugar a la centralización de poderes en algunas regiones debido a que algunas competencias de los gobiernos locales que solían ser propias, se convirtieron en competencias delegadas. Además, se recortó la lista de impuestos locales y en algunas regiones el gobierno local autónomo apenas fue creado en 2006.



*Se ha logrado un impacto importante en el desarrollo de los gobiernos locales a través de proyectos de asistencia internacional.* El apoyo externo en materia de descentralización y reforma de los gobiernos locales por parte del Banco Mundial, USAID, PNUD, BERD, el Consejo de Europa y la UE, así como otros organismos internacionales, ha incluido tanto asistencia técnica como ayuda financiera. La conformación de un gobierno local autónomo no es posible sin que la población esté informada y sin el apoyo del gobierno central (se puede citar el caso de Kazajstán, un Estado centralizado, sin gobiernos locales autónomos pero con una clara repartición de competencias entre los niveles de gobierno). No obstante, los procesos de descentralización euroasiáticos se han visto fuertemente fortalecidos por la asistencia recibida en materia de legislación transparente, creación de instituciones democráticas y apoyo a las iniciativas locales.

*En todos los países estudiados, las competencias de los diferentes niveles de gobierno están definidas en las leyes; sin embargo, dicha asignación no siempre es clara.* A veces, las mismas competencias se asignan a autoridades de distintos niveles (por ejemplo en Moldavia). Asimismo, algunas responsabilidades continúan asignándose por medio del antiguo método de delimitación institucional (tenencia de la propiedad) (por ejemplo, en Bielorrusia). En ocasiones, las asignaciones de facto difieren de lo establecido en la ley: los gobiernos locales financian responsabilidades que no son de su competencia (por ejemplo, Georgia). La cofinanciación del gasto por parte de los diferentes niveles de gobierno no es común, pero sí existe (por ejemplo, en Rusia y Moldavia).

*Se han reducido significativamente los mandatos impropios (sin financiación).* En los países euroasiáticos la ley prohíbe asignar mandatos sin los fondos correspondientes. Sin embargo, aún persisten competencias que si bien no se consideran como impropias, implican cargas significativas sobre los presupuestos de los gobiernos locales y reducen su autonomía de gasto.

*El gobierno central ha tratado de ejercer control sobre el gasto local.* En algunos países (como Kazajstán, Bielorrusia, Kirguistán y Moldavia), la cantidad de empleados locales es establecida por el gobierno central a través de la ley o de límites impuestos al presupuesto local para cierto tipo de gastos (por ejemplo, en Rusia). En Rusia, de acuerdo con un decreto presidencial, los gobiernos regionales deben evaluar el desempeño de los *raion* y de los gobiernos de las ciudades.

*En la mayoría de los países de la región, la autonomía fiscal de los gobiernos locales está limitada.* Todos los países estudiados tienen listas cerradas de impuestos locales. En algunos (Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán) los gobiernos centrales fijan en la ley de presupuesto las tasas de repartición de los impuestos participados. En Rusia, las administraciones de los *raion* tienen muchas competencias, pero pocos impuestos propios. Además, los gobiernos centrales (federales) pueden conceder exenciones fiscales sobre los impuestos locales (como sucede en Georgia y Rusia).

*No es común que se delegue la facultad para cobrar impuestos.* Solo los gobiernos locales de Armenia, Kirguistán y Moldavia pueden cobrar impuestos locales. La experiencia de estos países ha demostrado que la recaudación de impuestos en el nivel local permite incrementar el cumplimiento en el pago de los mismos.

*Ha habido importantes mejoras en el diseño de las transferencias de nivelación.* Todos los países estudiados han adoptado leyes que establecen metodologías para la asignación de transferencias de nivelación del presupuesto central, a través de fórmulas. Aunque se



podría debatir sobre la eficiencia de los coeficientes para recoger las potencialidades y necesidades de los gobiernos locales, con su introducción las reglas del juego son las mismas para todos los beneficiarios. Sin embargo, algunos expertos locales aseguran que las transferencias negativas en Bielorrusia, Kazajstán, Moldavia y Ucrania crean desincentivos para el desarrollo de una base imponible local.

*El diseño de las transferencias condicionadas no ha avanzado tan satisfactoriamente.* En el mejor de los casos, las transferencias de capital se otorgan sobre una base competitiva y las leyes de presupuesto no definen reglas claras para la asignación de este tipo de transferencias. En el peor de los casos, su distribución es el resultado de la presión realizada individualmente por las municipalidades. Todos los países estudiados ejercen un estricto control del gasto público que financian a través de transferencias condicionadas.

*La capacidad de endeudamiento está restringida en todos los países de la región Eurasia.* En algunos países los límites se fijan como un porcentaje de los ingresos locales anuales; en otros, como porcentaje del gasto local. En la mayoría (Rusia, Kazajstán, etc.), el gasto de inversión en los gobiernos locales suele ser cofinanciado por los niveles superiores de gobierno.

A pesar de la cantidad de problemas aún por resolver en materia de finanzas locales en los países euroasiáticos, se han realizado avances significativos durante los últimos veinte años.

## CONCLUSIONES

En Eurasia se ha progresado en la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, pero el avance ha sido mucho menor en la descentralización de las fuentes de ingreso. Las economías en transición se enfrentan al difícil problema de identificar impuestos locales «ideales», a la distribución inequitativa de las bases imponibles y a los costes administrativos derivados de la recaudación fiscal. Todo ello ha provocado que se haya logrado un mayor nivel de descentralización en la repartición de las competencias que en las facultades para generar ingreso. Además, todas las economías en transición se enfrentan a la necesidad de reformar de manera efectiva los sistemas fiscales nacionales, de mejorar estimaciones de las bases imponibles, reducir la evasión fiscal de los grandes contribuyentes y a la falta de coordinación de las políticas de reforma.

Para que los gobiernos locales sean más autónomos es necesario ampliar la lista de impuestos locales (particularmente en Rusia, Kirguistán y Georgia) o asignar de manera más estable y durante periodos más largos los ingresos de los impuestos participados que hoy se definen anualmente en las leyes de presupuesto (como en Kazajstán, Bielorrusia y Moldavia). Se debería reemplazar los diferentes impuestos sobre el suelo y sobre la propiedad por un impuesto local único sobre los bienes inmuebles. El impuesto sobre la renta de las personas físicas es una buena fuente de ingresos locales si se aplican tipos fijos y se recauda en el lugar de residencia. Los impuestos sobre las pequeñas y medianas empresas pueden ser un buen instrumento, siempre y cuando el gobierno local pueda establecer la base y el tipo impositivo. Los gobiernos centrales no deberían otorgar exenciones fiscales sobre los impuestos locales.

La administración y la recaudación de los impuestos y contribuciones locales deberían realizarse en el nivel local. La delegación de la recaudación fiscal al nivel local mejora la recaudación y aumenta los ingresos.

La reciente crisis financiera reveló las debilidades de los sistemas de financiación locales en algunos países euroasiáticos, mientras que en otros países los gobiernos locales se desempeñaron mejor que los gobiernos centrales. La recesión económica afecta la repartición de los ingresos dentro del sector público y la posibilidad de contar con fuentes estables de recursos se vuelve crucial para los gobiernos locales. Los impuestos sobre los bienes inmuebles y sobre el suelo son las fuentes de ingreso más estables y más utilizadas, particularmente cuando la base imponible no se estima con base al valor de mercado (como sucede en Rusia y en otros países euroasiáticos). Una de las principales fuentes de ingreso de los gobiernos locales de la región (a excepción de Armenia) es el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el cual también se mantuvo estable en Rusia (excepto en las grandes ciudades industriales) y en Kazajstán. Pero en Ucrania se experimentaron disminuciones importantes en la recaudación. La estabilidad de las finanzas locales se pone en peligro cuando es muy baja la proporción de los impuestos locales estables en relación con el ingreso total, y cuando existe una gran dependencia de los niveles superiores de gobierno.

Otro problema a considerar es la estabilidad de las reglas para la asignación de las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno para proteger a los presupuestos locales de cambios repentinos en las cantidades transferidas. En Moldavia, por ejemplo, las transferencias a los gobiernos locales se recortaron en aproximadamente el 20% durante la crisis (Expert-Grup, 2009), por lo que estos tuvieron que reducir sus gastos significativamente. Al mismo tiempo, en Kazajstán la cuantía de las transferencias, que se había establecido para un periodo de 3 años, no se redujo y se otorgaron transferencias adicionales al nivel *oblast* de gobierno. En Ucrania en 2009 «los presupuestos locales sufrieron una pérdida de aproximadamente el 3,7% en los ingresos que esperaban por concepto de transferencias» (Slukhai y Tsekhanovskiy, 2009). Sin embargo, los presupuestos locales en Ucrania también se enfrentaron a un problema adicional: «constantes retrasos en el pago a los gobiernos locales por parte de los Ministerios de Finanzas [...] lo que casi paralizó el funcionamiento de los gobiernos locales».

En Rusia, la crisis afectó principalmente a los presupuestos federales y regionales, mientras que los presupuestos de los gobiernos locales (en especial los de los municipios) no se vieron tan afectados. Solo algunas de las grandes ciudades industriales tuvieron que hacer frente a problemas presupuestarios debido a una caída de sus ingresos. En la mayoría de los países de la región, las transferencias de nivelación no se redujeron en el 2009. Las transferencias de capital disminuyeron durante la primera mitad del año pero recuperaron su nivel hacia finales de 2009.

La escasez de créditos comerciales no debería ser motivo de serios problemas para los gobiernos locales de la mayoría de los países euroasiáticos, debido a que la capacidad de endeudamiento local ya estaba restringida por ley. En Rusia, los gobiernos federales otorgaban préstamos presupuestarios a los gobiernos regionales, y estos, a su vez, concedían préstamos a los gobiernos locales. Los préstamos presupuestarios también aumentaron en Ucrania.

Cabe mencionar que antes de la crisis los países euroasiáticos ya habían creado herramientas efectivas para hacer frente a los problemas más urgentes del gobierno local. Por ejemplo, el Fondo para el Desarrollo Municipal en Georgia reúne fondos de distintas fuen-

tes para el desarrollo de infraestructuras locales. Un mecanismo similar podría recomendarse para las otras economías en transición, a condición de que sea apoyado por los gobiernos centrales y los organismos financieros internacionales.

El Fondo Ruso para la Reforma Financiera Regional y Municipal es otro ejemplo de buenas prácticas para desarrollar mecanismos de financiación pública en proyectos pilotos, que posteriormente se convierten en instrumentos exitosos de uso corriente. Otro ejemplo útil es la experiencia de los préstamos intermunicipales en Armenia. Diversos programas de buenas prácticas municipales en los países euroasiáticos (por ejemplo, en Moldavia) han contribuido al mejoramiento del desempeño de los gobiernos locales.

La asociación o cooperación intermunicipal es una herramienta efectiva para reducir los costes asociados con la provisión de servicios municipales, aprovechando economías de escala, mientras que se permite que los gobiernos locales individuales conserven el control de sus funciones. Esta estrategia puede usarse efectivamente en otros países, en particular en aquellos en donde el gobierno local solo existe a nivel de municipios pequeños, y, por lo tanto, no se logran economías de escala. Cabe mencionar como ejemplo de este tipo de economías de escala las experiencias de inspecciones fiscales intermunicipales de Armenia. En algunas regiones rusas, los *raion* y las ciudades financian los servicios de las ambulancias conjuntamente. Sin embargo, como la ley de presupuesto ruso no permite hacer transferencias entre presupuestos del mismo nivel de gobierno, algunas municipalidades temen que la provisión conjunta de servicios pueda traerles dificultades debido a la cofinanciación.

De todos los países estudiados, Bielorrusia tiene el sistema de transferencias entre diferentes niveles de gobierno menos efectivo de la región. Esta república debe tomar una decisión sobre el desarrollo de sus autoridades locales. En Bielorrusia se lanzó recientemente una serie de reformas que prevén una nueva ley de autonomía local, la adopción de la segunda parte del Código Fiscal y el inicio de un proceso para desarrollar un nuevo mecanismo de transferencias de nivelación. Considerando el contexto político, se puede suponer que Bielorrusia se beneficiará de la experiencia de otros países euroasiáticos en donde los órganos del poder local, aunque subordinados al gobierno central, tienen sin embargo responsabilidades y fuentes de ingresos legalmente asignados.

Kazajstán no tiene previsto crear gobiernos locales autónomos en el corto plazo. Sin embargo, a pesar de esto, el sistema de gobierno centralizado promueve otras reformas para mejorar el desempeño del sector público (presupuesto basado en el rendimiento, desarrollo de mecanismos de asociación público-privada – PPP). Es posible que en el futuro, una vez que se concluya la reforma presupuestaria y se entre en un estadio superior de desarrollo, el gobierno central reconsidere el tema del gobierno local autónomo.

Moldavia necesita mejorar las relaciones en materia fiscal entre los *raion* y los municipios en sus territorios para hacerlos más transparentes y basados en fórmulas. Los municipios deben gozar de mayor autonomía de gasto e ingreso para la provisión de servicios efectivos.

En Rusia, es necesario asignar impuestos propios a los gobiernos de *raion* (el impuesto al transporte sería el más apropiado para ser descentralizado, pero el gobierno federal está planeando anularlo) e introducir impuestos sobre bienes inmuebles. Como sucede en otros países euroasiáticos, el gobierno central ruso debería confiar la administración de los impuestos al nivel local.

Armenia necesita una legislación más clara en materia de financiación de las competencias delegadas. Los municipios requieren de mayor apoyo para tener acceso a los mercados financieros pues, aunque legalmente tienen la posibilidad de ello, en la práctica no se concretiza de manera efectiva.

Ucrania parece haber renunciado a reformas radicales. En lugar de una reforma de conjunto de la organización territorial, se espera que con el apoyo del gobierno nacional la asociación voluntaria permita mejorar la eficiencia de la gestión local. La atención se concentra en determinados sectores clave como la gestión de la vivienda y la mejora de los servicios municipales más que en las reformas institucionales. La nueva Ley Orgánica del Presupuesto, aprobada en 2010, no introduce ningún cambio de principios, pero se vuelve a debatir sobre la fórmula para el cálculo de las transferencias de nivelación.

Es difícil predecir el desarrollo del gobierno local autónomo en Kirguistán. Pero en el marco de la inestabilidad política actual es difícil que el gobierno central se interese en fortalecer a los gobiernos locales. Los problemas internos de Georgia tampoco son un contexto favorable para la creación de gobiernos locales fuertes.

Los países de Eurasia tienen por delante grandes desafíos para desarrollar gobiernos locales autónomos. Sin embargo, las experiencias exitosas de los países vecinos que se han enfrentado a retos similares y el análisis de las buenas prácticas en aquellos países con una larga tradición de autonomía local, deberían ayudar a encontrar soluciones efectivas. En el siguiente recuadro se resumen las principales recomendaciones para los países euroasiáticos.

#### **CGLU Eurasia: Recomendaciones de política pública para la región**

- *Se debe clarificar la división administrativo-territorial y el estatus de los gobiernos locales:* los órganos ejecutivos de gobierno deben rendir cuentas ante los órganos representativos locales, y por ende ante la ciudadanía;
- *Se debe establecer una clara asignación de competencias;*
- *Se debe eliminar la práctica de otorgar mandatos impropios (sin los fondos correspondientes) no solo sobre el papel sino en la práctica cotidiana; las competencias delegadas deben estar acompañadas de recursos financieros suficientes;*
- *Los gobiernos locales deben tener autonomía sobre sus presupuestos locales:* la autonomía en materia de gasto debe apoyarse en suficientes fuentes de ingresos;
- *Las competencias de los gobiernos locales del nivel inferior (el más cercano a la población) deben incrementarse y acompañarse de los fondos apropiados;*
- *La asignación de transferencias debe ser transparente y no debe incluir transferencias negativas;*
- *La administración y recaudación de los impuestos locales debe transferirse al nivel local;*
- *Se debe promover la cooperación intermunicipal:* los gobiernos locales deben trabajar juntos para mejorar la provisión de servicios;
- *Se recomiendan los préstamos intermunicipales de corto plazo como buen sistema de ayuda mutua;*
- *La evaluación de la calidad de los servicios locales y de la adecuación de la financiación deberá ser realizada por entidades externas no partidistas;*
- *Los gobiernos locales deberán tener acceso a los mercados de capitales.*

Recomendaciones desarrolladas por los participantes del Taller GOLD II de CGLU realizado en Moscú, (febrero 2010).



Luiz DE MELLO

*Departamento Económico, OCDE\**

En este capítulo se analiza la financiación de los gobiernos locales en Europa, en particular en los estados miembros de la Unión Europea, más Islandia, Noruega y Suiza. Estos países presentan una gran diversidad de situaciones en materia de descentralización financiera pero se enfrentan a desafíos políticos similares. Las bases institucionales de la descentralización son sólidas en Europa. Durante varias décadas, el continente ha experimentado una continua, aunque a veces desigual, tendencia hacia una mayor descentralización democrática a nivel local y regional, como lo demuestra la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que entró en vigor en 1989 y ha sido ratificada por todos los estados miembros de la Unión Europea (UE), así como por casi todos los miembros del Consejo de Europa.

El Primer Informe Mundial sobre la Descentralización (GOLD I) presentaba una visión global de la descentralización en Europa y de los progresos de la autonomía local. El informe señalaba que la institucionalidad en vigor –dentro de la cual se enmarca la fiscalidad local, las competencias de los gobiernos locales y sus relaciones con los otros niveles de gobierno– tiene sus raíces en la historia, la cultura y las tradiciones de cada país. Pero las relaciones entre los diferentes niveles de la administración no son inmutables, porque el papel de los gobiernos locales está determinado igualmente por las fuerzas sociales, económicas y demográficas en constante evolución y por las demandas ciudadanas de bienes y servicios a nivel local.

La evolución de la financiación de los gobiernos locales en Europa revela varias tendencias. En primer lugar, los gobiernos locales europeos han sido afectados por la crisis mundial que estalló en 2009 y la recesión posterior<sup>1</sup>. Varios países de la UE han venido desarrollando planes de contención presupuestaria para restaurar la sostenibilidad fiscal

---

\* Las opiniones y análisis presentados en este capítulo son los del autor y no reflejan necesariamente la visión de la OCDE o de los países miembros de la organización. El autor agradece a Dexia la compilación de los datos utilizados en este capítulo, proporcionando información básica sobre las iniciativas de descentralización recientes en Europa y la actualización de la información presentada en el informe de Dexia (2008) para cada país.

<sup>1</sup> De acuerdo con el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y a las encuestas del Consejo de Europa, los gobiernos locales de Europa tienen en su mayoría una visión pesimista sobre las perspectivas de su situación financiera desde el estallido de la crisis mundial.



a largo plazo. Esto afecta a los gobiernos locales y regionales incrementando la presión a favor de un aumento de los impuestos y de la contención del gasto. Por ejemplo, los programas de ajuste fiscal anunciados durante 2009-2010 han incluido aumentos de impuestos, especialmente el impuesto sobre valor añadido (como en Croacia, la República Checa, Estonia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, España y el Reino Unido), congelación de los salarios en el sector público (como en Italia, Letonia, Rumanía, el Reino Unido) y recortes de gastos más generales (como en el Reino Unido). Las subvenciones y las transferencias del gobierno central a las autoridades locales también se han visto afectadas<sup>2</sup>. La restricción presupuestaria también ha implicado una reducción por parte del gobierno central de la autonomía financiera del gobierno local en algunos países, como España<sup>3</sup>.

En segundo lugar, en los últimos años se han iniciado o anunciado en Europa varias reformas territoriales y fiscales que afectan directamente a los gobiernos locales, por ejemplo: la reforma administrativa y territorial de Grecia (la ley derivada del proyecto Kallikratis) que fusionó municipios y sustituyó las prefecturas con gobiernos regionales dotados de facultades ampliadas, o la abolición en Letonia de los gobiernos regionales. En Francia, la ley prevé una fusión de departamentos y regiones para reducir el número de consejeros territoriales y para establecer una «comunidad de municipios» en las ciudades principales, traspasándoles competencias más amplias desde las autoridades regionales y departamentales. También se están realizando fusiones de municipios en Finlandia, Luxemburgo, Suecia y Noruega. Paralelamente, el nuevo gobierno en el Reino Unido ha suprimido las agencias de desarrollo regional y las oficinas regionales del Gobierno y ha cancelado todas las estrategias regionales para el desarrollo económico y la vivienda. Muchas de estas funciones han sido transferidas al gobierno central, a los condados, así como a las alianzas con el sector privado. En Noruega, varias competencias con sus ingresos correspondientes han sido transferidas desde el gobierno nacional a los condados para reforzar la descentralización y la democracia local, así como para hacer más eficiente la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración.

Por último, los gobiernos locales europeos tendrán que hacer frente a nuevos desafíos. En algunos países, el gobierno central impone una reducción de los ingresos locales. Por ejemplo, en Grecia, como parte del programa de reducción del presupuesto; en Francia, como consecuencia de la supresión gradual del impuesto local sobre las actividades económicas –*taxe professionnelle*–, y en Alemania mediante una reducción de las transferencias intergubernamentales. Al mismo tiempo, hay una mayor presión para reducir el gasto de los Gobiernos locales, que se manifiesta en una tendencia a la centralización del último Gobierno del Reino Unido, así como bajo diferentes formas en Escandinavia y los Países Bajos, y ello puede conducir a una mayor presión hacia la externalización o privatización de los servicios. Los gobiernos locales también tienen que responder a nuevas demandas ciudadanas sobre los presupuestos locales, en particular para mejorar la protección social frente a la crisis y ante el rápido envejecimiento de la población. Las demandas asociadas a la integración de los inmigrantes incrementan asimismo la presión sobre los gobiernos locales.

---

<sup>2</sup> Este es el caso de Bulgaria donde, por ejemplo, las transferencias del gobierno central a los municipios se reducirán en 2015 y el tipo del IVA puede ser mayor si los recortes de gasto previsto no son suficientes para reducir el déficit público.

<sup>3</sup> Para limitar el déficit público, el gobierno central de España ha restringido el acceso al crédito a las autoridades locales y a sus organismos dependientes del sector para financiar inversiones a partir de 2011.

El presente capítulo se focaliza principalmente en el nivel local de gobierno (municipios y ciudades), y en menor medida en los gobiernos de nivel medio (por ejemplo, regiones, comunidades autónomas, etc.), aunque para el análisis de las modalidades de financiación local se tienen en cuenta las relaciones entre los diferentes niveles de la administración. Serán analizadas las experiencias de los diferentes países en la asignación de las responsabilidades de gastos, en la distribución de los ingresos, incluyendo la participación de los gobiernos locales en los ingresos nacionales, y en mecanismos de acceso a la financiación, especialmente préstamos a los gobiernos locales. Se pondrán de relieve los desafíos políticos comunes, aunque las generalizaciones suelen ser difíciles ya que pueden ocultar tendencias muy diferentes que modelan la configuración de las finanzas públicas a nivel local.

El capítulo se estructura en varias secciones. La próxima sección se basa en el Informe GOLD I y ofrece una visión general de las finanzas del gobierno local en Europa. La tercera sección analiza la estructura del gasto de los gobiernos locales, siguiendo su clasificación funcional y económica, así como los problemas relacionados con las políticas locales de gasto. La sección cuatro examina las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, los impuestos, los ingresos no fiscales y la distribución de las transferencias provenientes de los otros niveles de gobierno, para entender las políticas de asignación de recursos a los gobiernos locales. La sección cinco se refiere al diseño de las transferencias y subvenciones entre los diferentes niveles de gobierno para subvenir a las necesidades de recursos de los gobiernos locales para que puedan asumir sus competencias. La sección seis se centra en el análisis del presupuesto del gobierno local y el endeudamiento, con especial énfasis en las normas fiscales que rigen la gestión financiera del gobierno local. La sección siete hace hincapié en los desafíos a corto plazo a los que se enfrentan los gobiernos locales europeos: la recuperación de la crisis financiera y económica mundial, así como los retos a más largo plazo relacionados con el envejecimiento de la población y la inmigración. En la sección ocho se resumen los principales problemas planteados en el documento y se hacen recomendaciones generales. Y una última parte se reserva para las conclusiones.

## VISIÓN GENERAL SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EUROPA

### CONTEXTO INSTITUCIONAL

En el Informe GOLD I se analizó el contexto institucional de los gobiernos locales en los diferentes países europeos. La definición de lo que es un gobierno local depende esencialmente de la organización territorial de cada país y de su entorno institucional, los que a su vez están determinados por la historia<sup>4</sup>. El marco institucional varía según se trate de un país unitario, federal (Austria, Bélgica, Alemania y Suiza), o cuasifederal (Italia y España, porque las autoridades regionales están dotadas de una autonomía legislativa, financiera y ejecutiva muy amplia, mientras que el país no se define a sí mismo como un país federal) (Tabla 7.1). Incluso entre los estados unitarios hay notables diferencias: algunos países cuentan con una larga tradición de gestión fiscal y financiera descentralizada y

---

<sup>4</sup> Véase también Dexia (2008) y el CMRE (2009a) para obtener más información sobre el contexto institucional en cada país de la Unión Europea.

de autonomía de las autoridades locales, como los países nórdicos. El Reino Unido se singulariza por tener una situación que puede ser descrita como un caso de descentralización asimétrica: combina un régimen cuasifederal para Escocia, Gales e Irlanda del Norte (desde 1998) con una estructura unitaria en Inglaterra.

Hay además una heterogeneidad considerable en el número de niveles de gobierno en cada país europeo. Por eso es difícil proponer una definición global sobre el gobierno local aplicable a todo el continente.<sup>5</sup> En algunos casos, hay dos niveles de gobierno subnacionales fácilmente identificables, tales como las jurisdicciones de nivel medio (recuadro 7.1), incluidas las comunidades autónomas en España y las regiones en Bélgica, y las autoridades locales, que a su vez abarcan los municipios, las comunas, las corporaciones locales o distritos, y las provincias en algunos países (como España). En otros casos, hay países con gobiernos locales de naturaleza jurídica similares, como en Francia (municipios, departamentos y regiones), pero que en otros países pueden presentar características particulares, en especial entre municipios urbanos y rurales que tienen diferentes estatutos (Chipre y Polonia), o la dualidad distrito-condado y consejos unitarios en Inglaterra (pero también en otras regiones del Reino Unido). En algunos países, las ciudades pueden acumular atribuciones municipales y de otros niveles de gobierno intermedios (por ejemplo, las ciudades de Alemania y Polonia, que tienen también jerarquía de distrito, y en Hungría jerarquía de departamento).

Hay que considerar también el estatus particular de las autoridades locales en varios países. Las ciudades capitales pueden tener un estatus que las diferencia de los otros gobiernos locales, (como en Francia, Hungría, Italia, Polonia y la República Eslovaca). Estas mismas ciudades capitales pueden ser asimiladas a un gobierno de nivel medio, como en Alemania, Austria, Bélgica y la República Checa (estatus regional). También otras ciudades no capitales o diferentes zonas urbanas pueden ser consideradas como gobiernos locales de nivel intermedio; por ejemplo, Bremen y Hamburgo en Alemania, que tienen un doble estatuto de jurisdicción local y de *land*. Pero no debe confundirse ese estatus con disposiciones administrativas particulares: algunas zonas metropolitanas, a pesar de su naturaleza supramunicipal, no son consideradas como un nivel de gobierno diferente. Ciertas zonas geográficamente aisladas, como las islas y regiones montañosas, reciben a menudo un tratamiento diferente en algunos países (Grecia o Italia, por ejemplo), en razón de sus necesidades especiales y de su estructura económica.

---

<sup>5</sup> Para hacer frente a esta dificultad, en este capítulo se utiliza la clasificación utilizada por Eurostat.

Tabla 7.1. Indicadores socio-económicos y políticos

	Población (millones, 1 enero 2009)	Tasa de crecimiento demográfico (% promedio 1999-2009)	Población Urbana (% del total pob., 2005)	Pob. en las ciudades más grandes (% de la pob. urbana, 2005)	Tasa de dependencia de la población mayor de 65 años (pob. 65+ sobre la pob. 15 a 64, 2008)	Inmigración neta (sobre % de la pobl total., 2008)	PIB (mil millones de euros corrientes en PPA, 2008)	PIB per capita (en miles de euros corrientes en PPA, 2008)	Estructura del gobierno (nº de niveles subnacionales, 2009)	Promedio de población por municipio (2008-2009)
Alemania	82,0	0,0	75,2	5,5	30	-0,1	2 380,4	29,0	Federal (3)	6.655
Austria	8,4	0,5	66,0	41,6	25,4	0,4	258,2	31,0	Federal (2)	3.540
Bélgica	10,8	0,5	97,2	9,9	25,8	0,5	309,1	28,9	Federal (3)	18.180
Bulgaria	7,6	-0,8	70,0	20,2	25	0,0	78,8	10,4	Unitario (1)	29.015
Chipre	0,8	1,6	69,3	34,7	17,8	0,1	19,1	24,0	Unitario (1)	1.510
Dinamarca	5,5	0,4	85,6	23,5	23,6	0,5	165,4	30,1	Unitario (2)	56.040
Eslovaquia	5,4	0,0	56,2	14,4	16,6	0,1	97,9	18,1	Unitario (2)	1.870
Eslovenia	2,0	0,3	51,0	32,4	23,3	1,4	46,1	22,8	Unitario (1)	9.630
España	45,8	1,4	76,7	16,8	24,1	0,6	1 173,3	25,7	Cuasi-federal (3)	5.620
Estonia	1,3	-0,3	69,1	43,6	25,3	"	22,6	16,9	Unitario (1)	5.910
Finlandia	5,3	0,3	61,1	34,0	24,8	0,3	155,7	29,3	Unitario (1)	15.265
Francia	64,4	0,7	76,7	21,0	25,1	0,1	1 735,8	27,1	Unitario (3)	1.750
Grecia	11,3	0,4	59,0	49,3	27,8	0,3	265,6	23,6	Unitario (2)	10.870
Hungría	10,0	-0,2	66,3	25,3	23,5	0,2	162,0	16,1	Unitario (2)	3.160
Irlanda	4,5	1,8	60,5	41,2	15,9	0,4	150,8	33,9	Unitario (2)	38.975
Italia	60,0	0,5	67,6	8,5	30,4	0,8	1 526,9	25,5	Unitario (3)	7.395
Letonia	2,3	-0,6	67,8	46,1	24,9	-0,1	32,6	14,4	Unitario (1)	19.205
Lituania	3,3	-0,5	66,6	19,1	23	-0,2	52,1	15,5	Unitario (1)	55.965
Luxemburgo	0,5	1,4	82,8	21,3	20,6	1,6	33,9	69,3	Unitario (1)	4.215
Malta	0,4	0,9	95,3	5,8	19,3	0,6	7,9	19,1	Unitario (1)	6.060
Países Bajos	16,5	0,5	80,2	8,8	21,8	0,2	552,3	33,6	Unitario (2)	37.280
Polonia	38,1	-0,1	62,1	7,1	18,9	0,0	539,3	14,1	Unitario (3)	15.380
Portugal	10,6	0,5	57,6	45,4	23,4	0,1	202,4	19,1	Unitario (2)	34.485
Reino Unido	61,6	0,5	89,7	15,7	24,3	0,4	1 788,7	29,1	Unitario (3)	151.110
Rep. Checa	10,5	0,2	73,5	15,6	20,5	0,7	210,2	20,2	Unitario (2)	1.670
Rumanía	21,5	-0,4	53,7	16,6	21,3	0,0	259,0	"	Unitario (2)	6.760
Suecia	9,3	0,4	84,2	22,5	26,7	0,6	278,6	30,1	Unitario (2)	31.790
UE 27	499,7	0,4	"	"	25,2	"	12 501,7	25,1	"	"
Islandia	0,3	1,5	92,8	39,0	17,1	0,4	9,7	30,3	Unitario (1)	4.150
Noruega	4,8	0,8	77,4	22,4	22,1	0,9	228,6	47,9	Unitario (2)	11.020
Suiza	7,7	0,8	75,2	20,5	24,1	1,2	269,9	35,3	Federal (2)	2.950

Fuente: Eurostat, World Development Indicators, 2009, Dexia y CMRE (2009).

**Recuadro 7.1. Administraciones de nivel intermedio  
en países con tres niveles de administración subnacional**

En 2009, había aproximadamente 980 jurisdicciones de nivel medio en Europa. Están situadas entre los niveles locales y regionales (o federal) de la administración en los siete países europeos que tienen tres niveles de administración subnacional (Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Polonia y el Reino Unido).

La base institucional de las jurisdicciones de nivel medio también está cambiando. En Bélgica, se abrió un debate en 2009 sobre la transformación de las provincias en «gobiernos locales» en Valonia y en «regiones urbanas» en Flandes, en ambos casos con mandatos redefinidos. En Italia, la reforma de los gobiernos locales aprobada por el Consejo de Ministros en julio de 2009 prevé una racionalización del mapa provincial. En Inglaterra, la política de generalizar «las autoridades unitarias» debería desembocar en la supresión de los consejos de condado, pero el gobierno de Cameron decidió no seguir adelante con este proceso (ley del 16 de diciembre de 2010). En Francia, la ley del 16 de diciembre de 2010 prevé el nombramiento de nuevos consejeros territoriales, elegidos a nivel cantonal, pero con participación tanto en el consejo de nivel departamental como en los consejos regionales, lo que implica una redefinición del papel de estos dos niveles de gobierno. También permite fusiones entre departamentos y entre regiones, y entre una región y los departamentos que forman parte de su territorio.

Fuente: Dexia.

Los límites de los gobiernos locales han evolucionado con el tiempo siguiendo los cambios en la organización del territorio nacional y la evolución de la demanda de bienes y servicios locales. En algunos países, donde se considera que los gobiernos locales son demasiado pequeños, se han realizado esfuerzos para fusionar municipios, como en Austria en la década de 1950, Suecia en la década de 1950 y 1970, Dinamarca y Bélgica en la década de 1970, y Finlandia y los Países Bajos más recientemente (recuadro 7.2). El número de gobiernos locales se redujo significativamente en Grecia y Lituania en la década de 1990 y en 2000, en Dinamarca en 2007 y en Letonia en 2009. También se realizaron fusiones a nivel de los gobiernos regionales, como en Dinamarca<sup>6</sup>. Las iniciativas en este área han sido motivadas por la necesidad de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a través de la ampliación de los territorios y el fortalecimiento de las competencias locales (véase más adelante, cuando se analizan las competencias del gobierno local). Por el contrario, en algunos países del Centro y Este de Europa, las fusiones llevadas a cabo durante la época de planificación centralizada se han invertido desde el retorno a la democracia en la década de 1990. La población media de los gobiernos locales es inferior a los 10.000 habitantes por municipio en muchos países europeos, lo que dificulta la acción de las autoridades locales y dificulta alcanzar economías de escala.

<sup>6</sup> Ver CMRE (2009a) para más información.

### **Recuadro 7.2. Reestructuración de los municipios en Europa: reformas previstas y en curso**

#### *Las recientes iniciativas*

En Letonia, el programa de fusión de las autoridades locales duró más de 10 años y llegó a su fin en julio de 2009, dando lugar a la sustitución de 524 autoridades locales por 118 entidades nuevas. En Finlandia, se inició en 2007 el proyecto PARAS para la reestructuración de los municipios y de los servicios. El proyecto se desarrollará hasta 2012 y se espera que de las 416 autoridades locales existentes en 2007, solo queden 337. En Irlanda del Norte, en 2008 se aprobó un programa de reestructuración de los gobiernos locales que entrará en vigor en mayo de 2011 con la sustitución de los 26 distritos actuales por 11 nuevos distritos con una gama más amplia de responsabilidades. En Inglaterra, la reestructuración del sistema de dos niveles en algunas regiones rurales (consejos de condado y distritos) dio lugar en abril de 2009 a la sustitución de 44 corporaciones locales por 9 nuevas autoridades. En febrero de 2010, se aprobaron nuevas fusiones para Norfolk, Suffolk y Devon.

En Grecia y Luxemburgo también se pusieron en marcha ambiciosos programas de fusión de municipios. En Grecia, la reforma institucional Kallikratis votada en 2010 prevé reducir el número de autoridades locales de 1.034 a 370, y fortalecer sus competencias. En Luxemburgo, un proyecto iniciado en 2008 tiene por objeto reducir el número de municipios de 116 a 71.

En Islandia, se prevé que el número de autoridades locales se reduzca de 78 en 2009 a menos de 40 en los próximos 5 años. Por último, en Francia la ley del 16 de diciembre de 2010 renueva los mecanismos de fusión de municipios, permitiendo la creación de «municipios nuevos» sobre la base de las actuales mancomunidades. Pero este proceso puede ser bloqueado con el voto en contra de la mayoría de los electores de los municipios interesados. Los «nuevos» municipios podrán crear «administraciones delegadas» cuyos órganos serán una emanación de los municipios nuevos.

#### *Las mancomunidades*

En Hungría, en el marco de su reforma de los servicios públicos, el Gobierno está reforzando el sistema de «microregiones polivalentes». En otros países, se fomentan las mancomunidades como un paso previo para la fusión de municipios. Este es el caso de Luxemburgo y Finlandia, donde los municipios que no están listos para la fusión deben crear «áreas de colaboración» para gestionar los servicios básicos, tales como la sanidad y los servicios sociales.

En los países donde la cooperación intermunicipal está ya muy desarrollada, se observa una tendencia a su racionalización y al fortalecimiento de su legitimidad democrática. En Italia, la reforma del gobierno local aprobado por el Consejo de Ministros en julio de 2009 prevé la supresión de las comunidades de montaña. En Francia, la ley del 16 de diciembre de 2010 prevé consolidar la cooperación intermunicipal (el 90% de los municipios y el 95% de la población ya forman parte de mancomunidades), para lograr que ningún municipio funcione aisladamente de aquí a 2013 (con excepción de París). Los miembros de las asambleas deliberantes de las asociaciones de municipios que cuentan con ingresos fiscales de fuentes propias serán elegidos por sufragio universal directo, en las mismas listas de candidatos a elecciones municipales.

Fuente: Dexia.



La diversidad se verifica también en la estructura legislativa y ejecutiva de los gobiernos locales. Como se señaló en el Informe GOLD I, todos los gobiernos locales europeos son administrados por concejales electos, pero las modalidades de designación de sus ejecutivos pueden variar: pueden ser electos por el consejo o directamente por la población, o nombrados por el Gobierno; el ejecutivo puede ser unipersonal o colegiado. Se observa en general una tendencia a la descentralización de los ingresos y de las responsabilidades de gastos hacia los gobiernos locales, fenómeno que se acompaña de una fuerte demanda de autonomía local y de transferencia de poderes políticos.

#### APOYO A LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales en Europa cuentan con un apoyo considerable. Esto se expresa en diferentes iniciativas como la Carta Europea de la Autonomía Local, que entró en vigor en 1988 bajo los auspicios del Consejo de Europa. La Carta reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, favoreciendo el fortalecimiento del poder político e institucional de las autoridades locales. En el marco del Tratado de la Unión Europea, como se desprende del Tratado de Lisboa, la autonomía local y regional es parte de las «estructuras fundamentales políticas y constitucionales» de los estados miembros que la Unión Europea debe respetar (artículo 4).

La adhesión a la Unión Europea y el consiguiente reconocimiento del acervo comunitario influye sobre la autonomía de los niveles subnacionales de gobierno en muchos países, como por ejemplo en los nuevos estados miembros de la región del Báltico, en Europa Central y del Este. En estos países la integración a la UE ha sido un importante catalizador de reformas políticas y económicas. Se puede argumentar que la descentralización ha contribuido allí a fomentar la gobernabilidad democrática reforzando la representación política a nivel subnacional –aunque al principio este proceso se inició con muchas reticencias en algunos casos–.

A pesar de este compromiso político a favor de la autonomía local, se observa en muchos países una tendencia al fortalecimiento de los gobiernos de nivel intermedio (recuadro 7.3). En Alemania, en 2006 se transfirieron importantes competencias hacia los estados federados (*Länders*), mientras que las regiones italianas han experimentado un proceso similar desde 1990. La reforma danesa de 2007 sustituye a los condados por un número inferior de regiones, transfiriéndoles la mayor parte de los impuestos de los antiguos condados y manteniendo al mismo tiempo las autoridades locales. En las economías en transición que han ingresado recientemente en la Unión Europea, como las Repúblicas Checa y Eslovaca, se crearon gobiernos regionales, en parte como un medio para poder acceder a los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea, cuya atribución se define en función de indicadores calculados a nivel nacional y regional. La descentralización política en el Reino Unido también ilustra la importancia creciente de los gobiernos regionales, con la delegación de importantes prerrogativas a Escocia, Gales e Irlanda del Norte desde 1998.

### Cuadro 7.3. Proceso de regionalización

Numerosos países europeos han experimentado en los últimos veinte años un proceso de regionalización que se tradujo en el fortalecimiento de las competencias de las regiones existentes, la creación o transformación de los gobiernos regionales y el lanzamiento de nuevas iniciativas.

Merecen particular atención las iniciativas recientes. Por ejemplo, Lituania tendrá dos niveles de gobierno local en lugar de uno desde el 1 de julio de 2010. Se crean cinco regiones autónomas y se suprimen las diez administraciones regionales del Estado. En Grecia, como se indica en el recuadro 7.2, la reforma Kallikratis sustituye los 54 departamentos actuales con 13 consejos regionales elegidos por sufragio universal directo. En Noruega, la reforma regional iniciada el 1 de enero de 2010 conserva los diecinueve condados actuales (en lugar de sustituirlos por 5 o 6 nuevas regiones, como estaba previsto inicialmente), reforzando al mismo tiempo sus responsabilidades en materia de mantenimiento de carreteras, el ordenamiento territorial, la protección del medio ambiente e innovación.

Varios países están considerando reformas regionales. En Polonia, el Gobierno ha anunciado recientemente su intención de fortalecer las competencias de las regiones y reformar su organización. En Rumanía, el Gobierno anunció en enero de 2009 su intención de sustituir a los departamentos por regiones antes de 2013 (la versión más reciente del proyecto de ley hace referencia a 16 o 20 regiones). En Eslovenia, a pesar del fracaso del proyecto de regionalización de 2008, el Gobierno prepara un nuevo plan que prevé la creación de seis regiones a partir de 2011 (en lugar de 14, como se anunció en 2008). También en Portugal se debate la creación de regiones en la parte continental del país. El nuevo proyecto habla de entre 3 y 5 regiones, en lugar de las 8 previstas inicialmente en 1998, cuando un referéndum rechazó la ley de reforma regional original.

La regionalización está en marcha en Suecia, donde el Gobierno anunció su intención de fusionar a partir de 2011 los 24 condados en 6 o 9 regiones con competencias específicas en materia de sanidad y de planificación regional. En Finlandia, se debía publicar en la primavera de 2010 una evaluación independiente del proyecto piloto implementado en la región de Kainuu. Sobre la base de esta evaluación, el Gobierno presentará ulteriormente medidas adicionales.

La regionalización no es ni lineal ni general en Europa. En Letonia, por ejemplo, la reforma de 2009 preveía originalmente crear regiones descentralizadas para reemplazar los 26 distritos. Al final, las responsabilidades de los distritos fueron reasignadas a los municipios y a las cinco regiones de Estado creadas en 2002 para el desarrollo regional. En Francia, las reformas de 2003-2004 fueron favorables a las regiones, pero las reformas sucesivas de la fiscalidad local, y, en particular, la supresión en 2010 del impuesto sobre las actividades económicas –*taxe professionnelle*– han limitado progresivamente su poder fiscal.

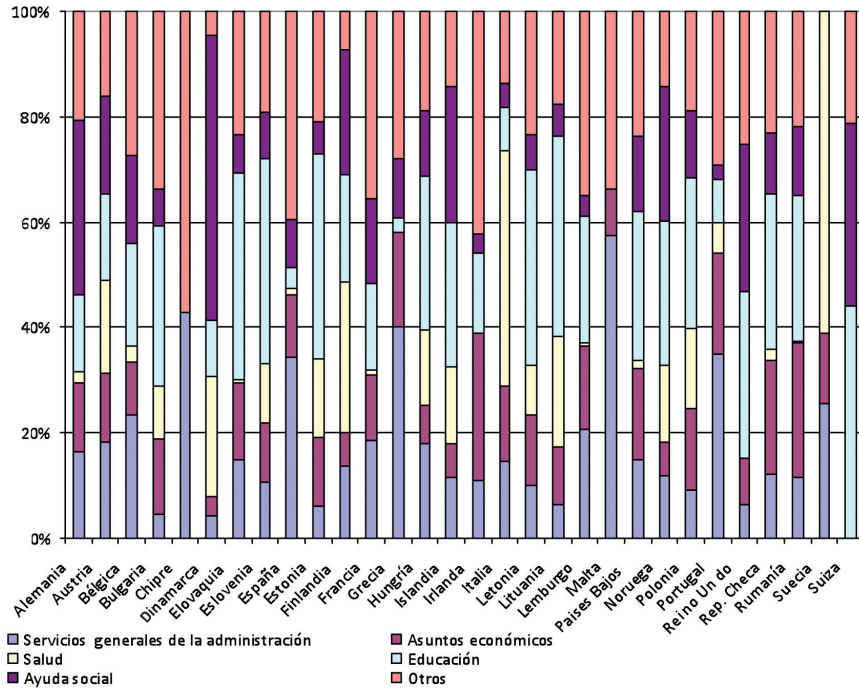
Fuente: Dexia.

## COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

### ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES

La asignación de las responsabilidades de gasto a las autoridades locales sigue a menudo un doble principio. Por un lado, pueden intervenir sobre cualquier tema de interés público local mientras no interfiera con la responsabilidad de otra autoridad administrativa y respete el marco legal. Este principio, conocido como la «cláusula general de competencias», está consagrado en el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local. Por otro lado, pueden ejercer las competencias que les sean atribuidas en la legislación y que generalmente representan la mayor parte del gasto de los gobiernos locales. También pueden asumir otras funciones que les son delegadas por el Estado y que ejercen en su nombre. Así, en la mayoría de los países, los gobiernos locales son responsables de la educación primaria, incluyendo la construcción, operación y mantenimiento de las escuelas. En algunos de los nuevos estados miembros de la UE, como en Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y la República Eslovaca, la educación por sí sola representa al menos un tercio de los presupuestos de los gobiernos locales (ver gráfico 7.1). Otras responsabilidades que comúnmente asumen los gobiernos locales son: las infraestructuras y la planificación urbana, la recogida y el tratamiento de residuos, la distribución de agua potable y el tratamiento de aguas residuales. En algunos casos, se suma a los gastos del gobierno local el pago de las prestaciones sociales, como por ejemplo en Alemania, Dinamarca, Islandia y el resto de los países escandinavos. Las autoridades locales también asumen un papel importante en la prestación de los servicios sociales, como la protección de la infancia, la ayuda a los ancianos y a los discapacitados.

**Gráfico 7.1. Competencias locales: clasificación funcional (2007)**

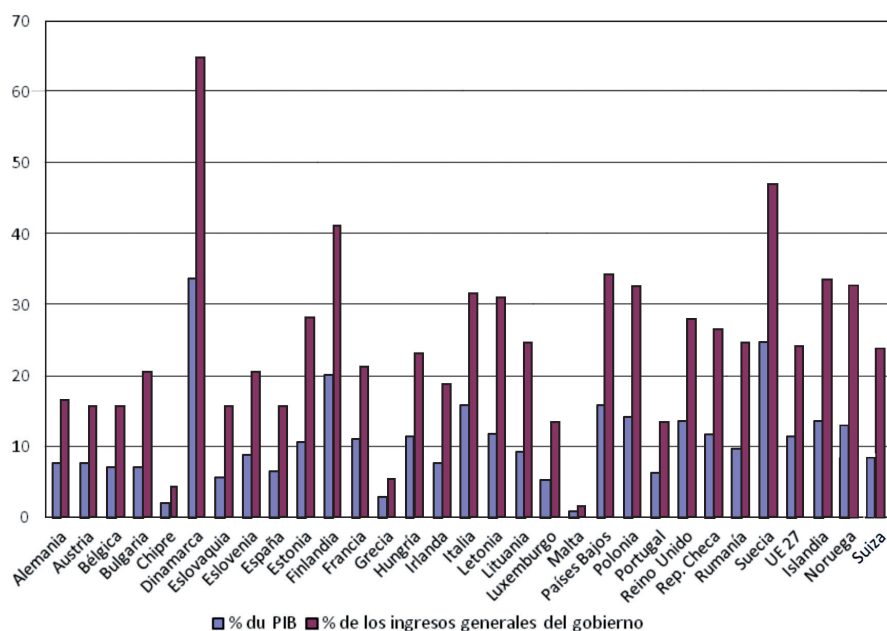


Fuentes: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia (cf. anexo 7.3).

En el caso de la sanidad, que representa una gran parte de los gastos, el papel del gobierno local es menos uniforme. En algunos casos, las autoridades locales son responsables de la atención primaria y preventiva, en particular en los países nórdicos y del Este y en algunos países de Europa Central. Cabe mencionar el caso de Finlandia, donde la sanidad es principalmente una competencia de los gobiernos locales ya que los municipios son responsables de la gestión de centros de salud. Por el contrario, en Noruega, la atención de la salud se recentralizó en 2002 para disminuir los costes y mejorar la eficiencia del servicio y con el objetivo de que el sistema se autofinancie.<sup>7</sup>

Las diferencias en la participación de los gobiernos locales en los gastos públicos totales reflejan las desigualdades en la asignación de competencias (gráfico 7.2. y cuadro 7.2.). En los países nórdicos, los gastos del gobierno local en proporción al PIB y al gasto global del gobierno nacional son relativamente altos. En otros países, donde los gobiernos de nivel medio son importantes proveedores de bienes y servicios públicos, el tamaño relativo de los gobiernos locales suele ser inferior, como en Austria, Alemania y España. Más importante aún, las diferencias de tamaño entre los gobiernos locales de un mismo país se reflejan en las diferencias en la asignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

**Gráfico 7.2. Gastos locales (2008)**



Fuentes: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia (cf. cuadro 7.2).

<sup>7</sup> Una evaluación después de la reforma llevada a cabo por el Consejo Noruego de Investigación para el Ministerio de Sanidad y Servicios de Atención observa una mejora en el acceso, un aumento de la productividad y una reducción en los tiempos de espera. La evaluación, sin embargo, no cubre áreas importantes, tales como la equidad de acceso y la calidad de los servicios de salud. Véase también Magnussen et al. (2007) para obtener más información sobre la experiencia de Noruega, y la OMS (2008) para una discusión de experiencias en diversos países y los desafíos comunes de la política en la descentralización de los sistemas de atención de la salud en Europa.

Lejos de ser inmutables, los patrones locales de gasto evolucionan con el tiempo. El gasto del gobierno local ha aumentado a medida que las competencias locales han ido evolucionando con los años. En algunos casos, el aumento en el gasto local refleja una disminución y sucesivos cambios en la composición del gasto del gobierno. Por ejemplo, en Dinamarca los servicios sociales, y en particular la protección social, fueron totalmente descentralizados desde 2007. En Italia, la educación no terciaria fue descentralizada durante la década de 1990, duplicando casi el tamaño relativo de los gobiernos locales.<sup>8</sup> En España, varias funciones fueron descentralizadas a las comunidades autónomas en el marco del amplio programa de descentralización implementado en la década de 1990, pero la asignación de funciones ha sido menos generosa con los gobiernos locales. La política fue transferida a los municipios en Bélgica en 2002.

**Tabla 7.2. Gastos locales: clasificación económica (2008)**

País	Gastos		Estructura del gasto (% de los gastos locales)				
	% del PIB	% del gasto total del gobierno nacional	Remuneración de los asalariados	Pagos por bienes y servicios	Formación bruta del capital fijo	Prestaciones sociales	Otros
Alemania	7,2	16,6	22,9	21,9	11,9	26,6	16,7
Austria	7,6	15,6	23,8	18,0	6,6	18,0	33,6
Bélgica	6,8	13,6	53,5	14,1	11,6	11,6	9,2
Bulgaria	7,6	20,5	35,3	36,8	26,8	0,2	0,8
Chipre	1,9	4,4	38,1	23,0	30,6	0,0	8,2
Dinamarca	33,6	64,8	36,6	17,6	3,7	36,1	6,0
Eslovaquia	5,5	15,7	42,3	27,9	20,4	1,1	8,3
Eslovenia	9,0	20,4	41,3	20,7	23,9	4,3	9,8
España	6,5	15,8	28,4	28,1	16,4	1,6	25,5
Estonia	11,0	27,7	41,5	26,9	19,3	3,2	9,1
Finlandia	20,2	41,2	48,9	30,0	8,7	8,0	4,4
Francia	11,3	21,5	29,0	19,7	20,6	8,3	22,4
Grecia	2,7	5,5	42,4	27,5	22,7	0,1	7,4
Hungría	11,4	23,2	49,1	24,8	10,7	5,0	10,4
Irlanda	7,9	18,8	21,2	17,6	45,2	10,1	5,9
Italia	15,5	31,8	30,3	25,2	11,0	18,4	15,1
Letonia	11,9	30,8	46,0	23,8	25,5	2,9	1,8
Lituania	9,4	25,0	51,5	19,0	21,3	4,8	3,4
Luxemburgo	5,1	13,6	32,4	22,6	31,2	1,2	12,7
Malta	0,6	1,3	12,8	63,9	22,9	0,0	0,3
Países Bajos	15,8	34,3	38,5	28,3	15,1	10,0	8,0
Polonia	14,1	32,7	40,3	23,5	18,6	8,2	9,4
Portugal	6,2	13,4	30,3	25,6	24,0	5,8	14,2
Reino Unido	13,3	28,2	37,9	35,7	8,9	11,2	6,2
Rep. Checa	11,4	26,6	31,8	28,2	20,4	5,6	14,1
Rumanía	9,6	25,6	35,7	22,8	25,5	10,0	6,0

<sup>8</sup> Véase Bibbee (2008) para mayor información.

País	Gastos		Estructura del gasto (% de los gastos locales)				
	% del PIB	% del gasto total del gobierno nacional	Remuneración de los asalariados	Pagos por bienes y servicios	Formación bruta del capital fijo	Prestaciones sociales	Otros
Suecia	24,7	47,0	46,3	24,5	7,3	14,4	7,4
UE 27	11,5	24,5	33,6	25,3	13,2	14,5	13,4
Islandia	14,0	24,2	40,3	28,3	17,0	3,4	11,0
Noruega	13,3	33,3	50,9	19,3	11,8	7,4	10,6
Suiza	8,6	24,3					

Fuentes: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia.

El aumento de los gastos también se puede atribuir en cierta medida a un aumento en los costes. Es difícil comparar los costes unitarios entre países, dada la enorme diversidad de normas y estándares aplicables en la prestación de servicios locales, y la poca información disponible en la mayoría de los países. El aprovechamiento de las economías de escala en la prestación de servicios locales contribuye igualmente a reducir el coste de los bienes y servicios (véase más adelante). Pero, en general, es probable que los costes aumenten con el tiempo, en particular debido al envejecimiento de la población, especialmente en los países donde los gobiernos locales son responsables de los servicios de sanidad y de bienestar social.

Debido a que los servicios prestados por los gobiernos locales tienden a ser intensivos en mano de obra, los costes de personal ocupan un lugar importante en los gastos de los gobiernos locales en la mayoría de los países, seguidos por las compras de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. El régimen laboral de los empleados también incide en el coste del personal. En la mayoría de los países, los empleados de los gobiernos locales son funcionarios públicos y, por lo tanto, se encuentran en una situación laboral diferente de los trabajadores del sector privado. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de Chipre, de la República Checa, de Irlanda, de Italia, de Letonia, de Malta, de los Países Bajos, de Polonia, de Eslovaquia, de Suecia y del Reino Unido (CMRE, 2009c). El número de empleados del gobierno local que se beneficia de un régimen particular también varía entre los diferentes niveles de gobiernos subnacionales. En Alemania, por ejemplo, el 61% de los trabajadores de los gobiernos de nivel medio (*Länder*), tales como maestros y policías, tienen un estatus específico, frente al 14% de los ocupados en el ámbito municipal. Hay, sin embargo, una clara tendencia a la baja en el número de empleados con regímenes particulares en la mayoría de los países.

Los gobiernos locales también desempeñan un papel importante en la inversión pública, que representa el 13% del gasto del gobierno local en promedio en los países de la UE. La formación bruta de capital fijo ejecutado a nivel local representa la mayor parte de la inversión pública total, o alrededor de dos tercios de promedio en los países de la UE y hasta el 70% en países como Italia y Francia. Los gobiernos locales europeos son actores clave en la construcción no residencial, incluyendo el desarrollo, las operaciones de mejora y mantenimiento de infraestructuras en áreas tan diversas como el transporte público, carreteras, servicios urbanos, y en las industrias de red, sobre todo de agua y saneamiento. Los gobiernos locales también contribuyen a la inversión residencial en el área de la vivienda social.



## GASTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES: LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

### Efectos de las externalidades

Algunos servicios que proporcionan y financian los gobiernos locales pueden beneficiar a los residentes de las jurisdicciones adyacentes. Hay numerosos ejemplos prácticos que ilustran esta situación. El acceso a servicios urbanos, como parques y zonas de ocio, está abierto a los no residentes a pesar de que estos no asumen los costes correspondientes de mantenimiento, ya que pagan sus impuestos en otro municipio. Por la misma razón a menudo se permite a los individuos recibir asistencia sanitaria en otros municipios fuera del lugar donde viven, aun cuando los mecanismos de reembolso de los costes entre distintos municipios no existen. El problema de las externalidades es que pueden desalentar a las autoridades locales que aseguran la prestación del servicio si tienen que soportar solos la totalidad de los gastos indefinidamente.

Del mismo modo, los costes de los servicios locales pueden exportarse a municipios vecinos, sin que estos disfruten de los beneficios. La protección social es un ejemplo de ello. Puede suceder que un gobierno local esté autorizado a fijar las tarifas de un servicio que presta, mientras se beneficia de una financiación de otro nivel de gobierno para este mismo servicio. En este caso, el gobierno local puede fijar una tarifa por la prestación del servicio superior a las de sus vecinos «exportando» así parcialmente el coste de la prestación. Hay numerosos ejemplos en Europa, donde los gobiernos locales son responsables de los programas sociales, como Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Suiza.

Varios países europeos han ideado maneras ingeniosas para mitigar los efectos perversos de las externalidades. Por ejemplo, los gobiernos locales pueden compartir al menos parte de los costes del servicio. En el caso de la sanidad y de las infraestructuras urbanas, en Francia, España y Portugal, se han desarrollado diferentes modalidades de cooperación intermunicipal para las grandes áreas metropolitanas (recuadro 7.4).<sup>9</sup> En Dinamarca y Suecia, se instauraron compensaciones transfronterizas para los costes de sanidad, una práctica que puede considerarse ejemplar en este ámbito y que permite a los pacientes tratarse en otro municipio. En el caso de los programas de ayuda social, las subvenciones son fijas y el coste de la prestación del servicio se comparte entre diferentes niveles de la administración.

#### Recuadro 7.4. Proceso de metropolización en Europa

Varios países han fijado la meta de fortalecer el marco institucional para la cooperación entre los municipios en las grandes zonas urbanas:

- Después de la evaluación parcial del proyecto PARAS en Finlandia (informe publicado en noviembre de 2009), el Gobierno anunció una ley para promover la cooperación en la mayor de las siete áreas urbanas, el área metropolitana de Helsinki, en ámbitos como uso del suelo, transporte y vivienda.

<sup>9</sup> Las grandes zonas urbanas también pueden eludir las fronteras internacionales. Este es el caso de la eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, que incluye las ciudades de ambos lados de la frontera franco-belga. Entre las iniciativas internacionales para mejorar la accesibilidad, la calidad y la eficiencia del sistema de sanidad a través de las fronteras, se puede mencionar la iniciativa Euroregion Rin-Waal lanzada por los gobiernos locales de Alemania y Holanda.

- La ley francesa del 16 de diciembre de 2010 sobre la reforma territorial crea dos nuevos tipos de cooperación entre municipios de regiones metropolitanas: la «metrópolis», una especie de súper mancomunidad para aglomeraciones urbanas de más de 450.000 habitantes, situación en la que se encuentran ocho ciudades francesas, que se beneficia de la transferencia de competencias del departamento y de la región; o un «polo metropolitano» para las aglomeraciones de más de 300.000 habitantes, y con un municipio miembro de más de 150.000 habitantes. Con la Ley de la Gran París, del 3 de junio de 2010, el Estado retoma la gestión del desarrollo del proyecto de ordenamiento de la región parisina con la creación de dos entidades públicas, el fortalecimiento del papel del prefecto de la región y los contratos de desarrollo del territorio con los municipios afectados por el nuevo metro regional expreso.
- En Italia, el artículo 23 de la ley 42 del 5 de mayo de 2009 relanza la creación de las «ciudades metropolitanas (*Città metropolitana*), previsto por la ley desde 1990 e incluido en la Constitución de 2001, lo que facilita la iniciativa y el proceso de creación de nueve grandes ciudades. Estas ciudades metropolitanas asumirán inmediatamente las funciones de planificación territorial y de creación de infraestructuras, la organización del sistema de coordinación de la gestión de los servicios públicos y el apoyo al desarrollo económico y social. El artículo 24 crea un estatus provisional más detallado y de aplicación inmediata para Roma. Su aplicación llevaría a la desaparición de las provincias correspondientes.
- En Luxemburgo, en noviembre de 2008 se aprueba la ley de creación de comunidades urbanas, en la que se establecen las reglas básicas para la creación y el funcionamiento de estas comunidades, que son entidades públicas para la cooperación intermunicipal entre las ciudades de más de 20.000 habitantes.
- En Polonia, la comisión mixta establecida en mayo de 2008, que reúne al gobierno central y local, propone crear un estatus especial para las 12 ciudades metropolitanas.

Fuente: Dexia.

### Reducción del gasto a través de economías de escala

Otro de los retos importantes para los gobiernos locales en Europa es reducir el coste de los servicios mediante las economías de escala. Cuando los gobiernos locales son demasiado pequeños, aumentan los costes unitarios y es difícil generar economías de escala en la prestación de los servicios locales. Los costes de funcionamiento en el caso de la educación son probablemente más altos en municipios más pequeños, porque la relación maestro / número de alumnos es mayor que en las comunidades con las escuelas más grandes. Un exceso de capacidad también puede encarecer los costes de funcionamiento, como en el caso de los centros de salud en algunos países de Europa Central y del Este, en los cuales la proporción de camas de hospital sobre la población tiende a ser más alta que en Europa Occidental y en Europa del Sur.

Hay posibilidades para reducir los costes a través de economías de escala. Los ayuntamientos que son muy pequeños pueden ser fusionados (voluntariamente o no), como por ejemplo en Bélgica, Finlandia, los Países Bajos y Noruega.<sup>10</sup> Pero no debe subestimarse la

<sup>10</sup> Por ejemplo, en Irlanda, el Grupo sobre la eficiencia del gobierno local propuso fusionar un número de municipios con el fin de recortar el número de funcionarios públicos y racionalizar los gastos.

resistencia política de las autoridades locales y de los habitantes a las fusiones. Las subvenciones del gobierno central pueden incentivar las fusiones, aunque la experiencia de Estonia sugiere que los incentivos financieros no son necesariamente suficientes.

Otra opción es animar a las autoridades locales a asociarse para prestar los servicios, como en muchos países europeos donde existen diferentes modalidades de cooperación intermunicipal para ofrecer servicios comunes (recuadro 7.5).<sup>11</sup> Los casos de transporte, la gestión de residuos urbanos, el abastecimiento de agua, la protección contra incendios y la administración de los hospitales son ejemplos de diferentes esfuerzos de este tipo. La propiedad compartida de las centrales eléctricas en Noruega también permite a municipios vecinos reducir costes en la prestación de servicios energéticos. En algunos casos, sin embargo, las normas sobre contratación pública plantean obstáculos a la cooperación intermunicipal rentable, como afirman los gobiernos locales en Suecia y otros países nórdicos. Una estrategia alternativa para combatir el exceso de capacidad instalada es el cierre de instalaciones infrautilizadas. Este es el caso, por ejemplo, de las escuelas en los pequeños municipios en Portugal. Por supuesto, es necesario garantizar que todos los residentes que puedan verse afectados por el cierre de las instalaciones locales puedan tener acceso a servicios similares.

#### **Recuadro 7.5. Mancomunidades: algunos ejemplos**

Europa tiene bien desarrollada la experiencia de mancomunidades \*

En la mayoría de los casos, la asociación en mancomunidades es voluntaria. En otros casos, los acuerdos están institucionalizados y una vez adoptados son obligatorios, como por ejemplo en el campo de la sanidad en Finlandia. Las estructuras intermunicipales son a veces impuestas a los municipios más pequeños, como en Italia o Alemania, mientras que en Francia, estas estructuras se pueden crear después del voto de la mayoría de los gobiernos locales interesados y disponen de poderes fiscales importantes. Son las únicas mancomunidades con poderes fiscales en Europa. Los acuerdos intermunicipales están muy difundidos en Alemania, Austria, Bélgica, Francia y el sur de Europa, pero todavía no se han desarrollado en los nuevos miembros de Europa Central y del Este. Sin embargo, dos ejemplos son dignos de mención: el acuerdo para el suministro intermunicipal de agua en la República Checa y la gestión de los hospitales en Estonia.

Se pueden también crear empresas intermunicipales como entidades jurídicas que tienen la responsabilidad operativa y financiera para la prestación conjunta de un servicio. Estas iniciativas pueden ser públicas, como en el caso de los consorcios de diferentes gobiernos locales, o semipúblicas. Las iniciativas semipúblicas existen en casi todos los países europeos, especialmente en las áreas de gestión de agua y saneamiento, de recogida de

<sup>11</sup> Algunos ejemplos, como los servicios de limpieza en las escuelas danesas demuestran que las economías de escala son el factor principal que explica las diferencias de costes entre la provisión pública (centralizada y descentralizada) y privada. Ver Christoffersen et al. (2007). Los ejemplos de otros sectores en otros países escandinavos, descritos por Blom-Hansen (2003) son menos concluyentes, aunque el autor señala una ventaja de costes para las empresas privadas en el mantenimiento de caminos municipales.

residuos, energía y transporte público. Estas estructuras a menudo tienen múltiples objetivos y cubren los servicios en red que van más allá de los límites municipales, como la gestión de redes de agua y el transporte que generan externalidades.

Las asociaciones público-privadas, que son de naturaleza diferente a las estructuras de cooperación intermunicipal antes mencionadas, están ganando terreno desde los experimentos pioneros realizados en el Reino Unido, y sobre todo en Alemania, Francia y el sur de Europa.

---

\* Ver Hulst y Montfort (2007) para obtener más información acerca de las experiencias en Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido.

### **Solucionar los problemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno**

A menudo, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno no está bien definida. Los acuerdos son complejos, en particular en los países federales, dada la autonomía institucional de que gozan las autoridades de los estados federados. En Alemania, por ejemplo, el gobierno federal establece las normas y reglamentos para la prestación de servicios de sanidad y financia el funcionamiento de los hospitales. Los gobiernos regionales (*Länder*) financian la inversión y el equipamiento; los ayuntamientos aseguran el servicio de los hospitales.<sup>12</sup> Pero incluso en los países unitarios, la asignación de las competencias en las áreas de regulación, gestión y prestación de servicios se superponen, porque a menudo es cada vez más difícil separar las diferentes áreas funcionales. En Francia, por ejemplo, donde los sistemas actuales funcionan relativamente bien, el gobierno central define los planes de estudio y administra el personal de educación, los gobiernos regionales son responsables de la construcción y del mantenimiento de los establecimientos de enseñanza secundaria superior (*lycée*, últimos tres años de la secundaria, n. del t.) y de las instituciones de formación profesional, los departamentos se encargan de la construcción y del mantenimiento de los establecimientos de secundaria básica (*collèges*, primeros cuatro años de la secundaria, n. del t.), y los municipios, de la construcción y el mantenimiento de las escuelas primarias. La falta de claridad en la atribución de los gastos, junto con la creciente complejidad de las atribuciones de funciones, limita el control ciudadano sobre los gobiernos locales.

Los arreglos institucionales son a menudo complejos y la distribución de costes puede variar entre los diferentes niveles de gobierno. En general, el nivel de gobierno que define las normas y los estándares que regulan la prestación de un servicio, no es el mismo que asegura su prestación. Por ejemplo, en la mayoría de los países la educación es una responsabilidad local, por lo menos hasta el nivel secundario, pero los programas son establecidos por las jurisdicciones de nivel medio o por el gobierno central. Sin duda, un cierto grado de uniformidad es necesario en la prestación de servicios, tanto a nivel local como

---

<sup>12</sup> Ver Wurzel (1999) para más información.

a nivel nacional. Pero la adhesión a normas y estándares establecidos por los niveles superiores de la administración y por la Unión Europea puede suponer una carga financiera excesiva sobre los presupuestos locales. Al ejercer su potestad reglamentaria sin tener en cuenta sus consecuencias financieras, los niveles superiores de gobierno tienden a descargar sus responsabilidades y a transferir los costes sobre las autoridades locales, cuyos recursos se recaudan localmente.

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno genera a menudo mandatos sin fondos (*unfunded mandates*). En Austria, los gobiernos locales han denunciado que la asistencia infantil introducida por los niveles superiores de gobierno no está financiada. En algunos países, sin embargo, las autoridades locales reciben subvenciones para cubrir los gastos por iniciativas adoptadas en los niveles superiores de gobierno que afectan a los presupuestos locales. Este es el caso de Dinamarca, donde se acordó financiar en su totalidad toda competencia transferida a los gobiernos locales, lo que ha contribuido a mitigar los efectos perversos del abandono de responsabilidades por parte de los niveles superiores de la administración. Prohibir los mandatos sin fondos, es decir la transferencia de competencias sin los recursos correspondientes, es una excelente práctica.

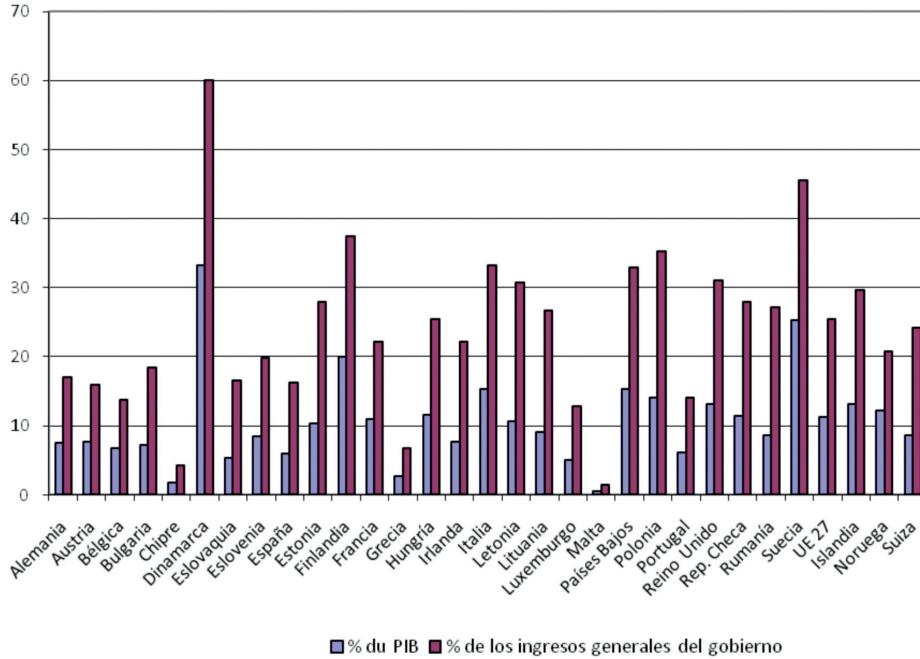
## INGRESOS LOCALES

### DIFERENTES FUENTES DE INGRESOS SEGÚN LOS PAÍSES

Así como varía la asignación de competencias de un país a otro, también lo hacen los mecanismos para generar recursos a disposición de los gobiernos locales. En general, la diversidad de los recursos depende del alcance e importancia de los impuestos asignados a las autoridades locales, así como de las transferencias correspondientes necesarias para cerrar la brecha entre los ingresos propios y participados, por un lado, y los compromisos de gasto local, por el otro, que dependen de la división de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

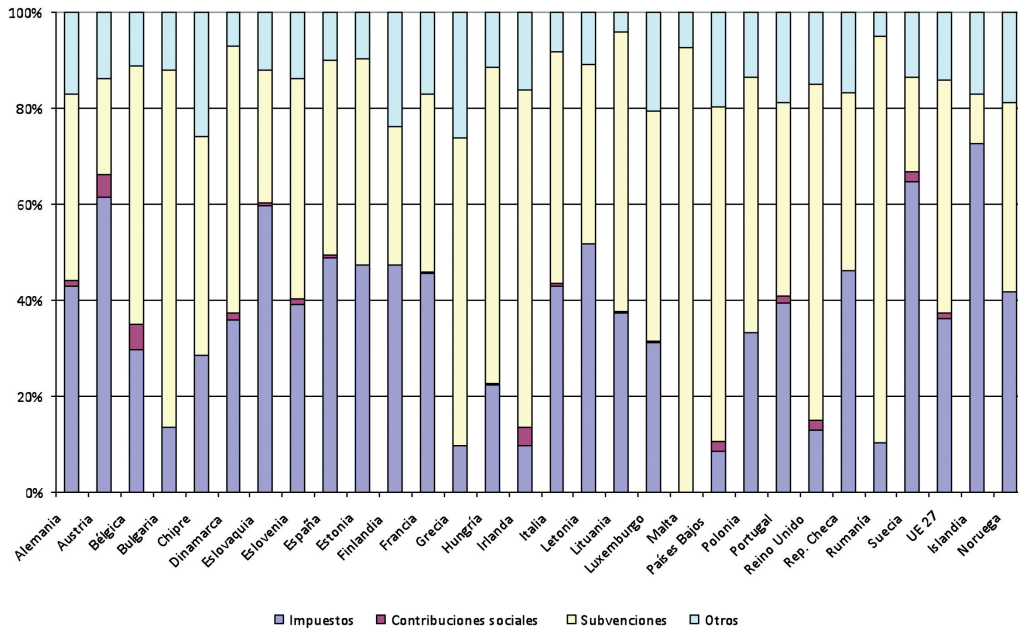
Los ingresos del gobierno local –incluidos los impuestos locales, los instrumentos no fiscales (por ejemplo, cobro de tasas y tarifas por servicios), y las subvenciones y transferencias de nivelación– representan cerca del 10% del PIB en promedio en los países objeto de examen. Sin embargo, existen importantes diferencias entre los países (gráfico 7.3). La proporción de ingresos del gobierno local sobre el total de ingresos de las administraciones públicas –un indicador que se utiliza para evaluar la importancia relativa de los gobiernos locales– es de promedio mucho más alta en algunos estados unitarios, como los países nórdicos (a excepción de Noruega), que en los países federales (Alemania, por ejemplo). La participación relativa de los ingresos del gobierno local son especialmente bajos en algunos países del sur de Europa, como Chipre, Grecia y Malta, lo que refleja, como veremos más adelante, las diferencias en la distribución de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno. Por supuesto, estos indicadores cuantitativos deben ser interpretados con cautela, porque no reflejan el grado de autonomía de los gobiernos locales en materia de política fiscal. Mientras que los impuestos y las transferencias representan la mayor parte de los ingresos del gobierno local, otras fuentes, tales como el cobro de tasas y tarifas por servicios, son también importantes fuentes de ingresos (gráfico 7.5.).

**Gráfico 7.3. Ingresos locales (2008)**



Fuente: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia (ver Anexo 7.4).

**Gráfico 7.4. Composición de los ingresos locales (2008)**



Fuente: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia (ver anexo 7.4).

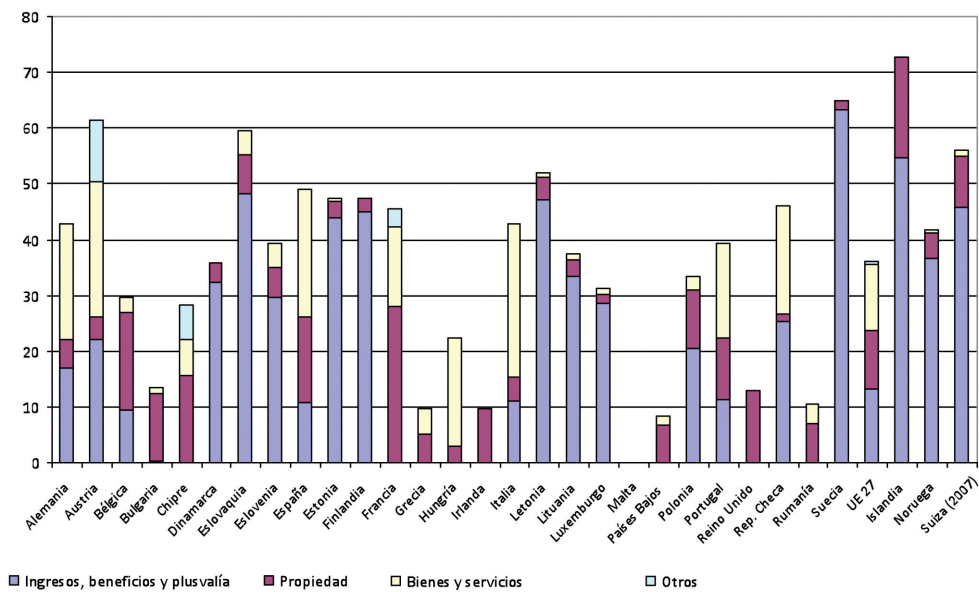


## IMPUESTOS LOCALES Y LOS INGRESOS PARTICIPADOS

## Asignación de las bases imponibles a los gobiernos locales

La financiación de la prestación de los servicios locales debe asegurarse con los impuestos locales y hay que evitar usar otras fuentes de ingresos. Se puede argumentar que la relación directa entre el pago y los beneficios recibidos por los servicios locales, refuerza la responsabilidad de las autoridades locales ante sus contribuyentes. Los gobiernos locales tienden a utilizar los impuestos sobre los bienes inmuebles, debido a que estos ingresos tienden a ser menos sensibles a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. Esto facilita la gestión fiscal a lo largo del ciclo económico, dado que los gobiernos locales tienen a menudo restricciones para financiar con crédito los déficits presupuestarios de carácter recurrente. En consecuencia, el impuesto sobre la propiedad representa una gran parte de los ingresos del gobierno local en varios países europeos: Bélgica, Francia e Islandia (gráfico 7.5).

Gráfico 7.5. Ingresos locales fiscales (% del total de los ingresos locales, 2008)



Fuente: Eurostat y cálculos Dexia (ver Anexo 7.5).

Pero también otros impuestos son importantes para la fiscalidad local. Por ejemplo, cabe mencionar el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) e impuesto de sociedades, en los países nórdicos,<sup>13</sup> en Islandia y en la mayoría de los nuevos estados miembros de la Unión Europea, como Estonia, Letonia, Lituania y la República Eslo-

<sup>13</sup> En Finlandia, la propuesta se ha hecho recientemente para reducir la presión fiscal sobre las rentas de las personas, disminución que sería compensada con un aumento del IVA. También en Rumanía, se modificó en junio de 2010 la ley sobre las finanzas públicas locales para, entre otras cosas, reducir la presión fiscal sobre la renta de las personas.

vaca. Mientras que el impuesto sobre la renta de las personas físicas es un impuesto local en los países escandinavos y en Bélgica, los gobiernos locales pueden imponer un recargo sobre este impuesto que recauda el gobierno central en Italia. En la mayoría de otros países, los ingresos por IRPF y sobre las sociedades son compartidos entre los diferentes niveles de la administración, en lugar de ser destinados exclusivamente a los gobiernos locales. Los países federales o cuasi federales (Austria, Bélgica, Alemania, Italia y España) han establecido fórmulas, con un coeficiente fijo, para distribuir los ingresos del IRPF entre los distintos niveles de gobierno (cuadro 7.3). Una parte importante de estos ingresos también es compartida con las autoridades locales en los países del Centro y Este de Europa.

En la mayoría de los países, los parámetros de distribución de los ingresos de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre las sociedades están definidos en la legislación, pero no son inmutables. Los criterios utilizados convencionalmente para establecer la participación de los ingresos son: por el origen de la recaudación (derivación: cuando los ingresos se asignan al gobierno local donde se recaudaron los impuestos), por el tamaño del municipio receptor (basado, por ejemplo, en la población) y por las estimaciones de las necesidades de gasto, cuando se busca una cierta compensación (se discute más adelante en detalle). El porcentaje global de ingresos a compartir entre los diferentes niveles de la administración también puede cambiar con el tiempo. Por ejemplo, la reforma de 2007 en Portugal autoriza a los municipios a recibir una pequeña parte (entre el 2 y el 5%) de los ingresos de IRPF recaudados por el gobierno central. En Dinamarca y en Finlandia, el Estado comparte los ingresos del impuesto de sociedades con las autoridades locales.

En algunos casos, los impuestos sobre los bienes y servicios son una fuente importante de ingresos complementarios para los gobiernos locales, por ejemplo, en Austria, Italia y España. Al igual que con los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre las sociedades, los ingresos por el impuesto sobre valor añadido (IVA) son compartidos entre los diferentes niveles de gobierno en varios países, entre ellos Alemania y España. En lo que respecta a los gravámenes sobre las actividades económicas, varios países los han eliminado o están en proceso de hacerlo, como Bélgica, Alemania, España y, más recientemente, Francia y Hungría.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el abandono del impuesto sobre las actividades económicas (*taxe professionnelle*) en Francia en 2010. Para compensar, al menos en parte, la pérdida de estos ingresos, el Gobierno transfirió parte del impuesto sobre bienes inmuebles de los departamentos a las mancomunidades de grandes ciudades y a otros municipios. Pero probablemente se deberá aumentar el impuesto sobre bienes inmuebles, a pesar de que el gobierno central se comprometió a mantener el nivel de los ingresos municipales a través de transferencias adicionales. En Alemania, el impuesto sobre las actividades económicas es la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales y es el único impuesto sobre el cual tienen poder para modificar el tipo impositivo. Una reducción de la autonomía en el manejo de sus ingresos es un problema real para los gobiernos locales en particular frente a la creciente presión sobre el gasto en prestaciones sociales, especialmente en el contexto de la crisis económica.

Cuadro 7.3. Coeficiente de ingresos participados (en % de los ingresos fiscales, 2009)<sup>1</sup>

	Impuesto sobre la renta de las personas físicas/impuestos sobre los salarios			Impuesto de sociedades			Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)					
	Gobierno central	Estados federados / regiones	Gobiernos intermedios	Municipios	Gobierno central	Estados federados / regiones	Gobiernos intermedios	Municipios	Gobierno central	Estados federados / regiones	Gobiernos intermedios	Municipios
Alemania	42,5	42,5	0	15,0	50,0	50,0	0	0	53,1	44,8	0	2,1
Austria	73,2	15,2	-	11,6	73,2	15,2	-	11,6	73,2	15,2	-	11,6
Bélgica	Variable	Fórmula compleja <sup>2</sup>	0	0	100	0	0	0	Variable	fórmula compleja <sup>3</sup>	0	0
Dinamarca					86,6	0	-	13,4	100	0	-	0
Eslovaquia.	6,2	23,5	-	70,3	100	0	-	0	100	0	-	0
Eslovenia	65,0	-	-	35,0	100	-	-	0	100	-	-	0
España <sup>5</sup>	64,3	33,0	1,0	1,7	100	0	0	0	62,1	35,0	1,1	1,8
Estonia	88,6	-	-	11,4	100	-	-	-	100	-	-	0
Finlandia					78,0	-	-	22,0	100	-	-	0
Hungría	60,0	1,0	-	39,0	100	0	-	0	100	0	-	0
Italia	92,5	0 <sup>6</sup>	1,0	6,5	100	0 <sup>6</sup>	0	0	100	0	0	0
Letonia	17,0	0	-	83,0	100	0	-	0	100	0	-	0
Lituania	42,5	-	-	57,5 <sup>7</sup>	100	-	-	0	100	-	-	0
Polonia	48,8	1,6	10,3	39,3	76,0	15,9	1,4	6,7	100	0	0	0
Rep. Checa	70,0	9,0	-	21,0	70,0	9,0	-	21,0	70,0	9,0	-	21,0
Rumanía	18 <sup>8</sup>	13,0	-	47,0	100	0	-	0	72,5	1,5	-	26,0

1. Los recargos sobre ciertos impuestos no son considerados impuestos participados, sino impuestos propios si el gobierno local tiene cierta discrecionalidad fiscal. Es el caso del recargo sobre el IRPF que aplican los municipios en Bélgica, e Italia), así como el recargo municipal sobre el Impuesto de sociedades en Portugal.

2. Para las regiones de Bélgica, la fracción de los ingresos del IRPF se basa en el índice de precios al consumidor y en el crecimiento económico real. Por otra parte, las regiones también pueden aplicar un recargo. Para las comunidades, la fracción de los ingresos del IRPF se basa en varios criterios económicos y demográficos.
3. El IVA solo participo en las comunidades en Bélgica. El coeficiente de reparto depende de las fluctuaciones en el índice de precios al consumidor y del número de habitantes menores de 18 años.
4. En Dinamarca, en Finlandia y en Suecia hay un IRPF local además de un IRPF nacional.
5. En España:
  - Para las comunidades autónomas, los tipos del IRPF y del IVA varían según los estatutos respectivos de cada comunidad. Los porcentajes indicados en la tabla son los que se aplican para la mayoría de ellas. Para las otras comunidades, los porcentajes son más altos (Cataluña por ejemplo).
  - Las dos regiones forales (País Vasco y Navarra) tienen un régimen fiscal especial: recaudan sus propios IRPF e impuesto de sociedades a nivel local, y definen los tipos y las bases impositivas. A cambio, pagan al Estado central una transferencia por los servicios prestados que es fijado por acuerdo.
  - Para los municipios, solo las capitales de provincia y ciudades con más de 75.000 habitantes tienen el IRPF y el IVA participado.
6. En Italia, la recaudación por IRPF y CIT se reparte entre el Estado central y las 5 regiones con estatus especial (según porcentaje variable).
7. En Lituania, este porcentaje se aplica a una cantidad global que representa el 70% de los ingresos totales del IRPF. El porcentaje exacto del IRPF transferido a los presupuestos municipales varía en cada ciudad (del 40% para la ciudad de Vilna al 100% para los municipios pequeños después de deducir los pagos al Fondo del Seguro Obligatorio de Salud y al presupuesto del Estado).
8. En Rumanía, el porcentaje del Estado central es solo el 18% porque el 22% de los ingresos del IRPF se redistribuyen a través de una cuenta especial destinada a la nivelación.

Fuente: Dexia.

### Principales problemas relacionados con la fiscalidad local y la distribución de los ingresos

Para comprender mejor las políticas de descentralización es esencial analizar el grado de autonomía que tienen los gobiernos locales en materia fiscal. Se puede argumentar que la autonomía es beneficiosa, ya que fomenta la competencia fiscal entre los gobiernos locales, limitando los aumentos del gasto público y de los impuestos. Asimismo, cuando el gasto subnacional se financia a través de recursos recaudados a nivel local, los responsables de las políticas tienen incentivos para analizar los beneficios que comporta un aumento del gasto en detrimento de los costes generados por un mayor nivel de impuestos. No obstante, en la mayoría de países europeos, la autonomía en la gestión de los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad, no ha dado lugar a una variación significativa en los tipos impositivos entre los gobiernos locales.<sup>15</sup> En algunos casos, este hecho puede ser atribuido a la política de los gobiernos de nivel superior que, en caso de reducción del tipo impositivo por parte de un gobierno local, reducen los subsidios y las transferencias. La competencia fiscal puede también tener consecuencias negativas, sobre todo cuando los gobiernos locales pueden fijar las bases imponibles, en lugar de los tipos. En este caso, pueden tratar de atraer a empresas y familias mediante la concesión de incentivos fiscales, lo que da lugar a una erosión de la fiscalidad local.

La política tributaria local provoca a menudo tensiones entre las autoridades locales y los niveles superiores de gobierno. El gobierno central puede querer limitar el aumento de los impuestos locales o bajarlos para aliviar la presión fiscal sobre las empresas con el objetivo de fomentar la actividad económica. Es lo que ocurre con los impuestos sobre las actividades económicas en muchos países, como se mencionó anteriormente. En el Reino Unido, el Gobierno ha limitado el aumento anual del impuesto municipal (*Council Tax*) recaudado por los gobiernos locales.<sup>16</sup> Si bien estas iniciativas responden a los objetivos del gobierno central, limitan la autonomía de las autoridades locales para movilizar ingresos procedentes de sus propias fuentes.

Tampoco se utiliza adecuadamente el impuesto sobre la propiedad local. Los tipos impositivos pueden ser demasiado bajos y/o las autoridades locales no pueden o no quieren actualizar los registros de los valores de las propiedades. Como sucede con otros impuestos, es difícil estimar con precisión la diferencia entre los ingresos potenciales y reales por la aplicación inadecuada del impuesto sobre la propiedad. Estimar la base imponible potencial es una tarea compleja.

Los ingresos participados tienen la desventaja de vincular los ingresos del gobierno local a los ingresos del gobierno central. Por ejemplo, la participación en los ingresos del IVA en Alemania y España, refuerza la dependencia de los presupuestos locales de las fluctuaciones cíclicas de los ingresos del gobierno central o de los gobiernos de nivel intermedio. Al no poder acceder al crédito para suavizar la caída transitoria de sus ingresos

---

<sup>15</sup> Para ejemplos concretos de la competencia fiscal entre gobiernos locales europeos, véase, entre otros, Heyndels Vuchelen (1998) y Richard y Tolckens Verdonck (2002) para los impuestos de propiedad en Bélgica, Buettner (2001) para el impuesto sobre las actividades económicas en Alemania y Solé-Ollé (2003) para determinados impuestos municipales en España.

<sup>16</sup> Al mismo tiempo, para limitar un aumento excesivo de impuestos locales, se decidió que las autoridades locales que quieran aumentar los impuestos por encima de los límites máximos fijados por el Parlamento deberán someter esto a un referéndum popular.

durante la fase de crisis, los ingresos participados agravan el comportamiento procíclico de los presupuestos locales: el gasto aumenta durante la fase de crecimiento económico y se contrae en los periodos de recesión. Hay que considerar también que los niveles superiores de gobierno tienden a centrar sus esfuerzos de recaudación sobre los ingresos de los impuestos no participados para no tener que transferir parte de los beneficios de su esfuerzo fiscal a los gobiernos locales.

## **CERRAR LA BRECHA ENTRE LOS INGRESOS LOCALES Y EL GASTO**

### **UTILIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y LAS TRANSFERENCIAS**

La asignación de fuentes de ingresos para los gobiernos locales y las modalidades de financiación del gasto varían considerablemente entre países. A menudo es difícil trazar una línea precisa entre los distintos tipos de ingresos de los gobiernos locales: ingresos propios, participados o transferidos (cf. anexo 7.1). Por ejemplo, los ingresos del IVA se contabilizan como ingresos propios en Alemania, gracias a un acuerdo entre las diferentes administraciones sobre el reparto de estos ingresos, mientras que se trata como una transferencia en Italia. Distinguir entre subvenciones y transferencias no es siempre fácil: los ingresos participados se asimilan a subvenciones en países como España, Grecia y Portugal. Las tipologías sobre la estructura de los ingresos no están exentas de problemas, las cifras no permiten hacer distinciones cualitativas sobre las diferentes fuentes de ingresos atribuidas a diferentes niveles de gobierno.

A pesar de estas dificultades metodológicas, las subvenciones y las transferencias representan el grueso de los ingresos del gobierno local en muchos países. Este es el caso en la mayoría de los países de Europa Occidental, así como algunos países de Europa del Este, como Rumanía y Bulgaria. Estos países se caracterizan por grandes desequilibrios verticales en las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de la administración; los servicios locales son financiados en parte con recursos recaudados en otras jurisdicciones donde se prestan los servicios. Dentro de los países europeos con mayor número de habitantes, el Reino Unido se singulariza por la dependencia de sus gobiernos locales de las subvenciones y las transferencias del gobierno central. Por el contrario, en los países nórdicos (con excepción de Dinamarca), en Islandia y en algunos países de Europa Central y del Este (Estonia, la República Eslovaca y Rumanía) los gobiernos locales tienden a depender más de los ingresos recaudados a nivel local.

Los gobiernos locales en los estados miembros también se benefician de transferencias de la Unión Europea. Los fondos estructurales y de cohesión social financian en particular proyectos de inversión. Son asignados a las regiones y compartidos con las autoridades locales responsables de la ejecución de los proyectos.

### **Subvenciones y transferencias de nivelación**

En muchos países existen mecanismos de compensación o igualación, cuyo objetivo es asegurar una mejor cobertura de las necesidades de la ciudadanía para compensar las diferencias en la capacidad de ingresos entre los gobiernos locales, diferencias que resultan de la desigual repartición de las actividades económicas y, por lo tanto, de las bases imponibles sobre el territorio nacional. Además del sistema tributario, los mecanismos de



nivelación se implementan a través de subvenciones y transferencias, las cuales pueden ser verticales, cuando su objetivo es redistribuir los ingresos recaudados por niveles superiores de gobierno, u horizontales, cuando los recursos son compartidos entre gobiernos locales del mismo nivel. Por ejemplo, Alemania tiene un sistema complejo de transferencia vertical que combina acuerdos entre el gobierno central y los estados (*Länder*), y entre estos últimos y los municipios, así como transferencias horizontales entre los estados. Austria, Dinamarca, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia, Suecia y Suiza también tienen mecanismos de transferencia horizontales. La nivelación de los costes se introdujo en Suecia en 2004, en complemento de la nivelación de los ingresos.

Un problema que se plantea en el diseño de las subvenciones y las transferencias de igualación es que se calculan sobre la base de los ingresos y los gastos realizados, en lugar de hacerlo sobre la capacidad potencial de ingresos y sobre las necesidades de gasto reales. Como tal, los cálculos se basan en presupuestos realizados durante los años precedentes, sin considerar los ingresos potenciales y los costes normativos por unidad de servicio prestado. Si la prestación de servicios es ineficiente, este sistema de subvenciones tiende a perpetuar las deficiencias, en lugar de nivelar la capacidad de gasto sobre la base de normas y estándares comunes. Si las bases de imposición local están subexplotadas, el mecanismo de cálculo de la subvención –que utiliza como referencia la cuantía recaudada, en lugar de la capacidad fiscal potencial–, sobreestimaré las necesidades sin fomentar el esfuerzo fiscal para mejorar la recaudación de ingresos. Para superar este problema, los mecanismos de nivelación en los países nórdicos se apoyan en el potencial promedio de ingresos, en lugar de los realizados. Otra opción para limitar este problema es centralizar la recaudación. Algunos países han elegido esta última opción, cuando los gobiernos locales pueden votar impuestos que se recaudan junto con los impuestos del gobierno central.

Una pregunta importante es cuán lejos se puede llegar con esta política de nivelación. Se puede argumentar que un sistema de compensación muy radical desalentaría la recaudación de ingresos locales, sobre todo si las transferencias disminuyen al aumentar los ingresos propios. Una política de nivelación parcial puede limitar este fenómeno. De hecho, la encuesta realizada por Bergvall et al. (2006) muestra que la nivelación total es poco frecuente en Europa.

### **Asignación de subvenciones y transferencias condicionadas**

En muchos países los gobiernos locales reciben subvenciones condicionadas. Según una encuesta reciente sobre los sistemas de transferencia entre los diferentes niveles de gobierno de un mismo país, realizada en los países de la OCDE, parece que todas o casi todas las transferencias son condicionadas en Grecia, Irlanda, los Países Bajos y la República Checa, mientras que en Finlandia, Francia y Portugal tienden a ser para fines generales (no condicionadas).<sup>17</sup> Las subvenciones condicionadas están concebidas muchas veces como una financiación complementaria para completar los recursos locales, como en el caso de los Países Bajos y Suiza. La utilización de las subvenciones también varía según los países. Aunque la mayoría de las transferencias destinadas a los gobiernos locales se utilizan para financiar la prestación de los servicios públicos generales, estos recursos pueden también ser asignados para áreas específicas, como la protección del medio ambiente (Italia), el ocio y la cultura (Francia e Italia), el desarrollo económico (España), la vivienda

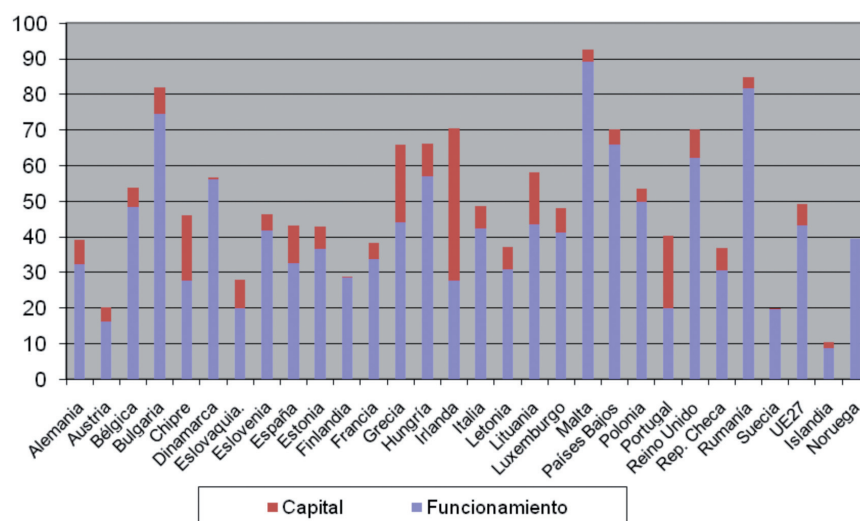
---

<sup>17</sup> Ver Bergvall y al. (2006) para más información.

(Francia), la protección social (Polonia), la educación (Bélgica, Finlandia, la República Checa y Suecia) y la sanidad (Suecia).

Los fondos condicionados se utilizan principalmente para los programas de inversión aunque la mayoría de las transferencias a los gobiernos locales tienden a financiar los gastos recurrentes (gráfico 7.6). Solo en algunos pocos países de Europa Occidental y del Sur, como Alemania, Chipre, Grecia e Irlanda y de los nuevos estados miembros de la Unión Europea, como Hungría y Lituania, las transferencias de capital representan una parte importante del total. Los casos de Irlanda y de Portugal son dignos de mención, dado el papel que desempeñan los gobiernos locales en el desarrollo de infraestructuras, un ámbito en el que actúan en nombre de los niveles superiores de gobierno.

**Gráfico 7.6. Subvenciones del gobierno central a los gobiernos locales (% de los ingresos de los gobiernos locales, 2008)**



Fuente: Eurostat (febrero de 2010) y cálculos Dexia (Cf. Anexo 7.6).

## PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS

### Externalidades y la repartición de los beneficios y de los costes

El diseño de los sistemas de subvenciones y transferencia tienen implicaciones directas sobre las finanzas de los gobiernos locales. Las transferencias tienden a disociar la financiación de los costes y beneficios de la oferta local de servicios. Mientras que los residentes se benefician directamente de los servicios locales, los costes correspondientes pueden ser «exportados» a los contribuyentes que residen en otros lugares. Esta «exportación» puede inducir comportamientos perversos: ciertos gobiernos locales pueden gastar más de lo que les permiten sus propios ingresos y, al mismo tiempo, disminuir la presión fiscal sobre sus habitantes. O, por el contrario, como se señaló anteriormente, los beneficios pueden dar lugar a «externalidades», que pueden beneficiar a residentes de otros municipios, mientras que los costes son «internalizados», es decir asumidos por los habitantes

del municipio, que tiene la responsabilidad directa de su prestación. Hay diferentes opciones para limitar estos efectos negativos a través de soluciones prácticas adaptadas a las circunstancias y al entorno institucional de cada país.

Las transferencias condicionadas pueden ofrecer soluciones parciales al manejo de las externalidades. Pueden ayudar a asumir al menos parte de los costes y beneficios de la prestación y evitar que sea totalmente internalizado por los residentes locales. El gobierno local responsable de la prestación del servicio recibe una compensación: la parte de los gastos que supera los beneficios que pueden ser internalizados por sus residentes son cubiertos por la subvención. Por supuesto, en la práctica, el diseño de estas subvenciones se complica por el hecho de que las externalidades no son fáciles de observar y calcular. Las subvenciones pueden exceder la financiación necesaria para mitigar los efectos de las externalidades. Además, estas subvenciones pueden ser difíciles de administrar.

Varios países han desarrollado experiencias exitosas en el uso de subvenciones y transferencias para internalizar los beneficios y controlar la «exportación» de costes. La reforma holandesa de 2004 es un ejemplo. El sistema de subvenciones antes de la reforma alentaba el gasto en ayuda social: cada municipio establecía el nivel de beneficios esperado y el gobierno central les reembolsaba los gastos correspondientes mediante subvenciones. El nuevo sistema atenúa los efectos perversos con la creación de una transferencia general para la protección social. Para calcular su distribución, se toma en consideración los factores de riesgo de los distintos gobiernos locales relacionados con los niveles de ingresos y de desempleo. Otro ejemplo fue la creación en Dinamarca, en 2002-2004, de una subvención global para financiar la asistencia a los ancianos, cuyo objetivo era mejorar la eficacia en la prestación de los servicios locales.

### **Garantizar la transparencia y la simplificación de los procedimientos administrativos**

Los sistemas de transferencia tienden a utilizar una fórmula, sobre todo en el caso de las subvenciones para fines generales. Esto permite que las transferencias sean transparentes y previsibles, lo que facilita la planificación presupuestaria a nivel local. Sin embargo, los sistemas basados en fórmulas no están exentos de problemas. En muchos casos, las fórmulas se basan en el número de habitantes. Por ejemplo, la República Checa adoptó en 2005 esta variable para calcular la financiación de los costes administrativos de sus gobiernos locales. Según este criterio, los costes de prestación de los servicios aumentan en función de la población. Pero esta modalidad de cálculo puede disuadir a las autoridades locales de reducir los costes mediante economías de escala, a menos que sean libres para asignar a otros fines el ahorro de costes asociado.

Existe actualmente una tendencia a simplificar los sistemas de subvenciones y transferencias, sobre todo en los países en donde los sistemas actuales son demasiado complejos y limitan la autonomía de los gobiernos locales. Se proponen como alternativa sistemas más simples con subvenciones para fines generales, en oposición a las subvenciones condicionadas, para favorecer una mayor autonomía local.<sup>18</sup> Sin embargo, el uso de un instru-

---

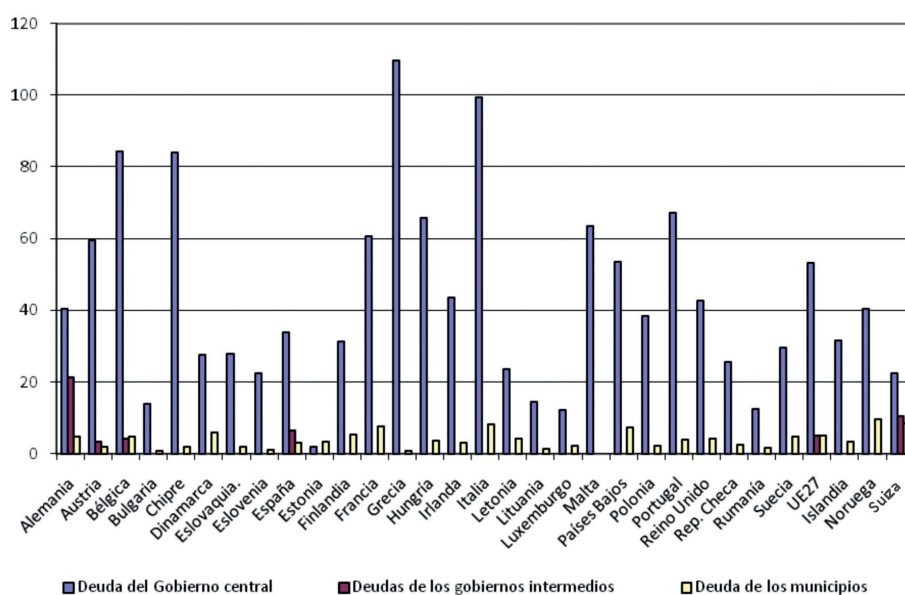
<sup>18</sup> Por ejemplo, en Noruega se ha modificado el sistema de ingresos participados, reduciendo su contribución al gasto municipal y favoreciendo una menor dependencia en los gobiernos locales de las transferencias del gobierno central. Además, a raíz de los cambios en el sistema de cálculo de costes de los municipios, se han destinado fondos adicionales del gobierno central a los municipios penalizados por el nuevo sistema.

mento de transferencia único para cumplir con diferentes objetivos (la nivelación y la financiación de servicios para corregir los problemas de externalidades, por ejemplo) puede plantear otros problemas<sup>19</sup>. La reforma de Suiza de 2004 propuso otra solución. Para favorecer la nivelación, se sustituyeron las subvenciones condicionadas por subvenciones para fines generales. Las transferencias condicionadas se utilizan solo para objetivos muy específicos. Se debe considerar finalmente la posible pérdida de control de los recursos por parte del Estado, ya que las subvenciones condicionadas le permiten imponer objetivos nacionales a los diferentes niveles de la administración.

### ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL Y GESTIÓN FINANCIERA

En Europa, el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales, en relación con el PIB, no afecta la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Las consecuencias del endeudamiento de los gobiernos locales sobre la gestión fiscal macroeconómica son limitadas. Solo en unos pocos países, como Dinamarca, Islandia, Italia y los Países Bajos, el pasivo de los gobiernos locales es igual o superior al 10% del PIB (ver gráfico 7.7 y cuadro 7.4). Los gobiernos locales en estos países, con la excepción de Letonia, también tienen activos importantes, de tal manera que su deuda neta es baja en relación con el PIB. En otros países, como en Francia e Italia, la deuda neta con respecto al PIB es más importante.

**Gráfico 7.7. Deudas de los gobiernos central, regional y local (% sobre PIB)**



Fuentes: Eurostat y cálculos Dexia.

El débil endeudamiento de los gobiernos locales se debe en gran medida a las restricciones en el acceso a la financiación. En algunos países, las normas fiscales limitan a los

<sup>19</sup> Ver Carlsen (1995) para una presentación de la reforma en Noruega de 1986.

gobiernos locales el acceso a préstamos o a la emisión de bonos, mientras que en otros se limita la cantidad del déficit presupuestario de las administraciones locales (anexo 7.2).<sup>20</sup> En la mayoría de los casos, los gobiernos locales solo pueden endeudarse para financiar la inversión (regla de oro). Pero en algunos países, esta regla de oro se aplica a los préstamos a largo plazo, mientras que se autorizan los préstamos a corto plazo para financiar los gastos de explotación (a menudo sirven de financiación provisional entre dos ejercicios), por ejemplo en Estonia y Lituania.

El endeudamiento del gobierno local también está sujeto a las regulaciones prudenciales. Estas normas reglamentan el servicio de la deuda y la capacidad de pago, así como el nivel de endeudamiento en relación con los ingresos locales. En general, se prohíbe que las jurisdicciones de nivel superior garanticen la deuda de los gobiernos locales para salvaguardar la estabilidad del presupuesto nacional y se imponen restricciones presupuestarias estrictas a los niveles subnacionales de gobierno. Estas restricciones también se aplican en la mayoría de los países sobre las garantías que pueden ofrecer los gobiernos locales para la emisión de deuda pública. El Consejo de Europa también ha hecho una publicación con directrices y recomendaciones sobre el endeudamiento de los gobiernos locales.

Pero los controles administrativos sobre la gestión financiera del gobierno local están siendo reemplazados progresivamente por reglas de prudencia. En el Reino Unido, por ejemplo, la ley de 2004 sustituye el acuerdo previo para endeudarse –requerido por los gobiernos locales en Inglaterra, Escocia y Gales– por normas sobre el manejo del servicio de la deuda. En muchos países también se refuerza el marco jurídico para permitir la financiación de los gobiernos locales; por ejemplo, en Bulgaria, con la ley sobre la deuda municipal de 2005 y en la República Checa, con la resolución emitida por el Gobierno en 2004. Del mismo modo, el Código Municipal de 2006 en Grecia flexibiliza las restricciones administrativas.

Las restricciones al endeudamiento del gobierno local y al acceso a los mercados financieros tienen implicaciones sobre la gestión financiera, en particular en relación con el ciclo económico. Hacen que los presupuestos locales sean demasiado procíclicos, ya que los gobiernos locales no pueden suavizar las fluctuaciones cíclicas de sus ingresos que se derivan del ciclo económico.

Los gobiernos locales son también víctimas de los programas de estabilización fiscal a nivel nacional. En Portugal, por ejemplo, las restricciones al endeudamiento de los gobiernos locales comenzaron en 2001 en el contexto de los esfuerzos de ajuste iniciados cuando se superó el límite máximo de déficit presupuestario previsto en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. En Austria, el Pacto Nacional de Estabilidad de 2005 distribuyó el peso del ajuste entre los diferentes niveles de gobierno. En Italia, el Pacto de Estabilidad introdujo limitaciones al endeudamiento y el al crecimiento del gasto a nivel subnacional, incluso para los municipios con menos de 5.000 habitantes. La reforma de Alemania de 2006 también introdujo disposiciones para compartir el peso del ajuste en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento entre todos los niveles de gobierno (cuadro 7.4).

---

<sup>20</sup> Ver Sutherland et. al. (2005) para una tipología de la reglamentación fiscal a nivel subnacional en países de la OCDE.

**Cuadro 7.4. Endeudamiento de los gobiernos locales (% del PIB, 2008)**

	Saldo presupuestario (Endeudamiento neto /financiación)				Deuda pública bruta consolidada (según la definición de Maastricht)				Deuda neta del nivel local		
	General	Central	estados federados	Local	General	Central	estados federados	Local	Activos financieros	Pasivos financieros	Deuda neta
Alemania	0,0	-0,6	0,0	0,2	65,9	40,3	21,3	4,8	5,1	4,7	-0,4
Austria	-0,4	-0,6	0,1	0,1	62,6	59,5	3,4	1,8	6,0	1,8	-4,1
Bélgica	-1,2	-1,6	-0,1	-0,1	89,8	84,3	4,1	4,8	2,1	4,9	2,8
Bulgaria	1,8	2,0	-	-0,4	14,1	13,7	-	0,7	2,0	1,3	-0,7
Chipre	0,9	-2,6	-	0,0	48,4	83,9	-	1,9	0,3	2,1	1,7
Dinamarca	3,4	3,8	-	-0,4	33,4	27,6	-	5,9	10,1	10,3	0,1
Eslovaquia	-2,3	-2,7	-	-0,1	28,7	27,7	-	1,9	4,1	2,5	-1,6
Eslovenia	-1,8	-1,2	-	-0,6	22,5	22,3	-	0,9	2,9	2,0	-0,9
España	-4,1	-2,8	-1,6	-0,5	39,7	33,7	6,3	2,9	2,3	4,7	2,4
Estonia	-2,7	-2,4	-	-0,6	4,6	1,8	-	3,2	2,9	4,0	1,1
Finlandia	4,5	0,9	-	-0,2	34,2	31,3	-	5,4	9,9	8,5	-1,4
Francia	-3,4	-2,9	-	-0,4	67,4	60,5	-	7,5	3,5	8,3	4,7
Grecia	-7,7	-8,3	-	0,0	99,2	109,7	-	0,7	0,8	0,7	0,0
Hungría	-3,8	-3,6	-	0,2	68,7	65,7	-	3,7	5,7	4,7	-1,0
Irlanda	-7,2	-6,8	-	-0,2	44,1	43,6	-	3,0	3,6	3,8	0,2
Italia	-2,7	-2,7	-	-0,2	105,8	99,3	-	8,1	3,3	9,9	6,6
Letonia	-4,1	-4,4	-	-1,3	19,4	23,6	-	4,1	7,2	5,7	-1,5
Lituania	-3,2	-2,0	-	-0,2	15,6	14,4	-	1,2	3,0	1,2	-1,8
Luxemburgo	2,5	-0,2	-	0,0	13,5	12,1	-	2,2	3,4	2,6	-0,9
Malta	-4,7	-4,6	-	0,0	63,6	63,5	-	0,0	0,3	0,2	-0,1
Países Bajos	0,7	0,5	-	-0,4	58,2	53,6	-	7,2	7,4	8,9	1,5
Polonia	-3,6	-3,9	-	-0,2	39,9	38,4	-	2,0	8,9	3,7	-5,2
Portugal	-2,7	-3,3	-	-0,1	66,3	67,2	-	3,8	1,6	4,5	2,8
Rep. Checa	-2,1	-2,4	-	0,0	27,8	25,6	-	2,3	11,0	4,1	-6,8
Rumanía	-5,4	-4,4	-	-0,9	12,2	12,4	-	1,7	1,5	2,5	1,0
Suecia	2,5	1,4	-	0,1	33,6	29,6	-	4,8	11,0	9,4	-1,6
Reino Unido	-5,0	-4,8	-	-0,2	43,5	42,6	-	4,0	2,7	5,5	2,8
UE 27	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>61,5</b>	<b>53,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	-	-	-
Islandia	-13,6	-13,0	-	-0,9	34,7	31,4	-	3,3	9,2	10,6	1,4
Noruega	18,8	20,0	-	-1,2	49,9	40,4	-	9,5	8,5	12,8	4,2
Suiza	2,2	1,1	0,8	1,1	41,1	22,5	10,3	8,3	-	-	-

1. Las referencias corresponden al año 2005 para Luxemburgo y a 2007 para Chipre, Islandia y el Reino Unido.

Fuentes: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia.



## GOBIERNOS LOCALES EUROPEOS FRENTE A LOS NUEVOS DESAFÍOS

### EFFECTOS DE LA CRISIS MUNDIAL SOBRE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

#### Efectos a corto plazo

Las finanzas de los gobiernos locales se vieron afectadas directamente por la crisis financiera y económica mundial y la brusca desaceleración de la actividad económica que se inició con el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008.<sup>21</sup> Las principales consecuencias para los gobiernos fueron: i) reducción de los ingresos (de los impuestos propios, de los impuestos participados y de las transferencias de los niveles superiores de gobierno, caída que solo en parte fue mitigada por los paquetes de estímulo en algunos países), ii) un aumento del gasto como consecuencia del desempleo y de una mayor demanda de protección social, y iii) condiciones financieras más estrictas, acceso más difícil y costoso a los préstamos, allí donde no fueron prohibidos. El impacto ha variado de país a país y entre los diferentes gobiernos locales.

La desaceleración de la actividad económica, que fue muy pronunciada hacia el final de 2008 y en el primer semestre de 2009, golpeó los ingresos fiscales locales, sobre todo en los países nórdicos y en algunas economías de Europa central y oriental, donde los gobiernos locales son particularmente dependientes de los impuestos sobre la renta, sobre el beneficio y sobre las ganancias de capital, impuestos que son muy sensibles a las fluctuaciones del ciclo económico y financiero. La caída de la construcción y de los precios de la vivienda repercutieron sobre los ingresos locales de los países que habían experimentado un *boom* de la vivienda en los últimos años, como España, Irlanda e Islandia, donde los gobiernos locales son particularmente dependientes de los impuestos sobre bienes inmuebles y de transmisiones patrimoniales.

Al mismo tiempo, los presupuestos locales han sufrido del bajo rendimiento de la recaudación de la administración central, incluso en los países donde las bases de la fiscalidad local no son tan sensibles a las fluctuaciones de la actividad económica y financiera. En efecto, en la mayoría de países los gobiernos locales dependen de los ingresos participados, de las subvenciones y transferencias del gobierno central y de las regiones, a menudo en forma de un porcentaje fijo del total de los ingresos. En países como Grecia y Lituania, donde las transferencias constituyen una parte importante de los presupuestos locales y donde, en lugar de basarse en una proporción fija de los ingresos del gobierno central, las transferencias se negocian cada año, existe una gran incertidumbre sobre la evolución de los presupuestos locales. Esta tendencia se mantiene, mientras se mantienen las políticas de reducción del déficit fiscal en los países donde los efectos de la crisis sobre las finanzas públicas han sido más fuertes.

En cuanto a los gastos, los gobiernos locales deben responder a la demanda creciente de asistencia social y servicios de ayuda a los desempleados, cuya prestación es de su competencia. Los programas de ayuda a la reinserción laboral, incluidos los seguros de

---

<sup>21</sup> Ver CMRE (2009b) para un análisis de los efectos de la crisis mundial en las autoridades locales en Europa y sobre el punto de vista del Consejo sobre cómo los gobiernos locales podrían estar involucrados en las respuestas políticas nacionales a la crisis. Véase también CDLR (2009) para obtener más información sobre una encuesta de autoridades locales europeas.

desempleo en algunos países o los servicios de formación para los desempleados, son tradicionalmente responsabilidades de los gobiernos locales. El gobierno central se limita normalmente a definir los porcentajes de subsidio y contribuye (parcialmente) a su financiación.<sup>22</sup> La demanda de estos servicios ha aumentado a la par de la tasa de paro, una tendencia que según la OCDE se agravará en los estados miembros de la organización en 2010 (OCDE, 2010). Estos gastos serán particularmente onerosos para los gobiernos locales en Alemania, Bélgica, Francia, los Países Bajos y los países escandinavos, donde las autoridades locales desempeñan un papel importante en la implementación de los programas sociales.

Los gobiernos locales también han participado en la ejecución de los programas de reactivación económica que lanzaron muchos países ante la crisis mundial. Muchos de estos paquetes incluían inversiones públicas cuya realización dependía de las autoridades locales. Con ese fin, en la mayoría de países europeos, los gobiernos locales recibieron ayudas financieras del gobierno central para asegurar la inversión –a menudo como subvenciones condicionadas o ayudas para la liquidez–.<sup>23</sup> De acuerdo con las estimaciones de la OCDE (OCDE, 2009b), la mayoría de los programas de gastos realizados durante 2008-2010 en Alemania, Finlandia, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido y la República Checa preveían un aumento de la inversión pública. El apoyo a la inversión pública local fue particularmente fuerte en Alemania, Austria, Portugal y España. Es necesario subrayar que los gobiernos locales representan alrededor de dos tercios de la inversión pública en Europa (más del 70% en Francia e Italia).

#### PERSPECTIVAS PRESUPUESTARIAS DESPUÉS DE LA CRISIS

En la mayoría de los países europeos la crisis económica golpea los gobiernos locales en un momento de coyuntura fiscal bastante favorable. En los países de Europa Occidental y del Sur, las finanzas públicas se habían fortalecido considerablemente antes de la crisis como consecuencia de un crecimiento económico constante y de las condiciones financieras. El equilibrio presupuestario había mejorado y la deuda pública en relación con el PIB había disminuido. Por el contrario, muchos países de Europa central y oriental se encontraban en un proceso de ajuste de sus finanzas públicas. La fragilidad de su situación presupuestaria hizo que sus economías fueran particularmente sensibles a los efectos de la crisis financiera mundial que culminó con la crisis en septiembre de 2008 y el consiguiente deterioro de la confianza de los inversores.

Las finanzas públicas se deterioraron rápidamente con la crisis. La OCDE preveía que el déficit presupuestario de los países de la zona euro se incrementase del 2% al 7% del PIB durante 2008-2010 (OCDE, 2010). El déficit presupuestario aumentó considerablemente en toda Europa en 2008-2009 como consecuencia de la desaceleración de la economía provocada por la crisis y por las medidas contra la crisis. Teniendo en cuenta los desfases en la recaudación de impuestos y en la aplicación de los paquetes de estímulo, los efectos de la crisis sobre los presupuestos (en todos los niveles de la administración) persistirán en el corto plazo.

<sup>22</sup> Ver OCDE (1999) para mayor información.

<sup>23</sup> Ver Blochiger y otros (2010) para obtener más información acerca de las respuestas políticas a nivel local, según una encuesta de las autoridades locales. A pesar de las diferencias considerables entre las herramientas utilizadas por los gobiernos locales de los diferentes países y, a menudo dentro de los países, las respuestas políticas a la crisis parecen ser anticíclicas en la mayoría de los casos.

El fuerte deterioro de la situación presupuestaria en todo el continente requiere medidas correctivas en forma de ajustes/limitaciones fiscales a medio y largo plazo. La magnitud y la duración de la restricción presupuestaria variarán de un país a otro, dependiendo principalmente del nivel inicial de la deuda, del tamaño de los programas de reactivación económica implementados y de la velocidad de la recuperación de la actividad económica. En cualquier caso, los esfuerzos por restaurar el equilibrio presupuestario afectarán a los gobiernos locales, sobre todo a las autoridades locales que dependen en gran medida de las subvenciones y de las transferencias discrecionales de los niveles superiores de gobierno. Estos últimos pueden encontrarse con la incapacidad de apoyar financieramente a las autoridades locales o pueden intentar deshacerse durante la fase de ajuste de los gastos sin financiación descargándolos sobre los presupuestos locales. Recientemente, varios países europeos han anunciado programas de restricción presupuestaria para restaurar el equilibrio a largo plazo de sus finanzas públicas, que se han visto comprometidas por la crisis global y la consiguiente recesión, donde se prevén recortes o congelación de las transferencias a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, los presupuestos locales también pueden beneficiarse de los ajustes presupuestarios de los niveles superiores de gobierno. Los gobiernos locales que reciben un porcentaje fijo de los ingresos del gobierno pueden favorecerse de un incremento en la recaudación de los ingresos de los niveles superiores de gobierno a los fines de equilibrar su presupuesto. Los gobiernos locales que recurren a los mercados financieros también se beneficiarían del saneamiento de las finanzas nacionales en la medida en que mejorarán las condiciones financieras, se incrementará el acceso al crédito y volverá la confianza del mercado en los activos de mayor riesgo, como la deuda del gobierno local.

#### RETOS A LARGO PLAZO A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS GOBIERNOS LOCALES

La mayoría de los países europeos deben gestionar el impacto sobre las finanzas públicas del envejecimiento rápido de la población, así como de la integración de los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad. Estos son los retos a largo plazo que inciden sobre los diferentes niveles de gobierno y, en particular, en el ámbito local ya que, en muchos países, la prestación de los servicios sociales, incluyendo las políticas de empleo, están bajo la responsabilidad de las autoridades locales.

El envejecimiento de la población transforma la demanda de bienes y servicios locales. La población cuya edad es igual o superior a 65 años representa, de promedio, el 16% de la población de los países europeos analizados, uno de los porcentajes más elevados del mundo. Las Naciones Unidas prevén que el índice de dependencia, relacionado con el envejecimiento, se duplicará entre el 2010-2050 hasta alcanzar el 46% de la población europea. Estas tendencias demográficas son muy marcadas en el sur de Europa: las tasas de natalidad son inferiores a las tasas de reemplazo de la población y las tasas de crecimiento (con exclusión de la inmigración) son ya negativas. Un fenómeno similar se observa en las economías en transición de Europa Central y del Este, donde la tasas de emigración no explican la caída demográfica.

La demanda en servicios de sanidad y de ayuda a la vejez aumenta, así como su impacto sobre las finanzas públicas, en particular a nivel local. A pesar de las medidas de contención de costes, la OCDE estima que el gasto público en sanidad y en ayuda a las personas mayores podría aumentar de entre el 6 y el 7% del PIB en 2005 al 10% en 2050

dentro de los países miembros (en todos los niveles de gobierno).<sup>24</sup> En algunos países, el aumento podría ser dramático. Al mismo tiempo, la prestación de otros servicios, tales como la protección infantil y la educación, que tradicionalmente han sido competencias de los gobiernos subnacionales, sigue pesando sobre los presupuestos locales. En cierta medida, el declive demográfico aliviará parte de las presiones sobre el gasto, sobre todo si en algunos de estos servicios, como la enseñanza primaria, se reduce como consecuencia de la caída de la demanda.

La inmigración y la integración a largo plazo de los residentes también inciden sobre los presupuestos locales. En el sur de Europa, donde hasta hace relativamente poco tiempo predominaba la emigración, ahora son los inmigrantes quienes representan una elevada proporción de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en Grecia y en España, el porcentaje de personas nacidas en el extranjero supera el 10% de la población. La inmigración constituye un desafío para las autoridades locales, que aseguran la provisión y la financiación de la vivienda social, de las políticas de empleo y de los servicios de asistencia social. Al mismo tiempo, la inmigración compensa algunos de los efectos adversos de la demografía, como la escasez de mano de obra en determinados sectores, el aumento de las tasas de dependencia por el envejecimiento de la población y una contracción en el número de trabajadores que contribuyen a la seguridad social.

## OBSERVACIONES GENERALES

### COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Las competencias de los gobiernos locales varían considerablemente entre países europeos. Aunque los gastos de los gobiernos locales son, en general, de naturaleza local y responden a la demanda de sus residentes, es difícil discriminar en la práctica el alcance geográfico de los beneficios que generan. En algunos casos, no solo los beneficios, sino también los costes asumidos por el gobierno local superan las fronteras de su jurisdicción. Para garantizar la continuidad de los servicios se requieren, en este caso, compensaciones financieras entre gobiernos locales. Anteriormente se mencionan varios ejemplos que ilustran diferentes soluciones institucionales adoptadas en varios países europeos para resolver estos problemas.

Para hacer frente a las crecientes presiones financieras que se ejercen sobre los gobiernos locales es necesario mejorar la coordinación interinstitucional. La demanda de servicios locales, incluyendo la sanidad, aumenta con el envejecimiento de la población y la evolución de la tecnología. Estas tendencias representan un importante desafío en Europa, ya que muchos países experimentan un sensible envejecimiento de su población. Algo similar ocurre con los servicios sociales relacionados con la integración de los inmigrantes, que ya representan una parte importante de la fuerza laboral en muchos países europeos. El tratamiento de estos problemas va más allá de la eficacia de las políticas de los gobiernos locales. Es por ello que hay una imperiosa necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para buscar soluciones viables y eficaces, que tomen

---

<sup>24</sup> La OCDE señala que la mayor presión a largo plazo sobre el alza del gasto en sanidad no procederá de los problemas demográficos, sino más bien del impacto de la tecnología y de los precios relativos. Para más información, véase OCDE (2006).

en cuenta la experiencia de los gobiernos locales en la prestación de servicios y su conocimiento de las preferencias y necesidades de su población.

Cualquier iniciativa de regulación de la prestación de los servicios debe partir del reconocimiento de las ventajas de la autonomía local. Los reglamentos y normas son, sin duda, necesarios para garantizar que los servicios respeten ciertos estándares mínimos en todo el territorio nacional. Pero las regulaciones demasiado restrictivas y centralizadoras pueden tener efectos negativos: debilitan el potencial de la descentralización para optimizar los costes aprovechando las diferencias en las preferencias regionales, socavan además la responsabilidad de las autoridades locales frente a los contribuyentes. Estos problemas se observan en particular con las transferencias de nivelación y/o la utilización de las subvenciones condicionadas para la financiación de los gastos del gobierno local. *Los responsables políticos deben evitar que las regulaciones nacionales impidan la adaptación de los servicios a las preferencias y necesidades locales, en particular en los países con marcadas diferencias regionales.* También deben cuidar que la transferencia de funciones entre diferentes niveles de gobierno, no impongan una carga financiera excesiva sobre los presupuestos locales. *Hay que prohibir la transferencia de competencias sin la financiación correspondiente.*

En sus esfuerzos para ampliar el mercado interno, la Unión Europea debe tener en cuenta la decisión local. La prestación de los servicios públicos ha sido objeto de una creciente atención por parte de las autoridades europeas,<sup>25</sup> que han generado tensiones con los gobiernos locales, ya que estos perciben que se está atentando contra su autonomía. Para contribuir a resolver este problema, en 2009 se propuso una Carta Europea sobre los servicios de interés general. *En este contexto, se requiere de un mayor esfuerzo para reconciliar las iniciativas que buscan la construcción de un mercado interior europeo con la necesidad de preservar las decisiones y preferencias locales.*

Se deberán considerar más opciones para superar los problemas de las externalidades y de las economías de escala en la prestación de los servicios. Por ejemplo, en ciertos casos la provisión local de un servicio crea transferencias de costes considerables entre municipios, situación que no puede resolverse eficazmente a través de subvenciones condicionadas o para fines específicos. Al mismo tiempo, las opciones de que disponen los gobiernos locales para promover las economías de escala y reducir los costes pueden ser limitadas. En estos casos, se puede estar tentado de recentralizar la prestación del servicio. Sin embargo, los gobiernos locales en la mayoría de los países prefieren promover la cooperación entre los gobiernos locales, tales como las mancomunidades. *Al tiempo que se toman en cuenta las especificidades nacionales, es necesaria una mayor cooperación entre los gobiernos locales, y entre los gobiernos locales y los niveles superiores de la administración, para buscar soluciones de beneficio mutuo.*

#### INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Al igual que en las competencias, existen importantes diferencias en el origen de las fuentes de ingresos entre los gobiernos locales europeos. En algunos países, los presu-

---

<sup>25</sup> En el lenguaje de la UE, los servicios públicos, incluidos aquellos relacionados con la calidad de vida, el desarrollo económico sostenible y la cohesión social y regional, son designados bajo el nombre de servicios de interés general.



puestos locales son financiados con fuentes locales; las autoridades locales disponen de una amplia base fiscal propia o compartida con los otros niveles de gobierno. En otros países, las fuentes de ingresos de las autoridades locales son más limitadas y dependen principalmente de las transferencias y subvenciones del gobierno central o de los niveles superiores de la administración. Pero en Europa, la diferente composición de los ingresos no parece tener mayor incidencia sobre la gestión del presupuesto, es decir, sobre la acumulación de déficits presupuestarios, el nivel de endeudamiento o el volumen del gasto, a diferencia de otras partes del mundo, donde el diseño de los sistemas de financiación local no han generado una disciplina presupuestaria en los diferentes niveles de la administración.<sup>26</sup>

En cuanto a las fuentes de ingresos propios, la repartición de bases imponibles entre los diversos niveles de gobierno respeta, en general, los principios de las finanzas públicas. Los gobiernos locales tienden a cobrar impuestos sobre los bienes inmuebles, como el impuesto sobre la propiedad, y a aplicar tarifas sobre los servicios locales. Son las fuentes de ingreso ideales. En algunos casos, sin embargo, como en los países escandinavos y en las economías en transición de Europa Central y del Este, los gobiernos locales tienen acceso a bases móviles, tales como los impuestos sobre las rentas de las personas y sobre las sociedades. *La experiencia sugiere que, mientras que el impuesto sobre la renta de las personas físicas funciona bastante bien como un impuesto local o cuando sus ingresos se reparten entre los diferentes niveles de gobierno, el impuesto sobre las sociedades es gestionado mejor por el gobierno central.*

Existe también la posibilidad de aumentar los ingresos locales a través del cobro de tasas y tarifas por los servicios. La experiencia de varios países demuestra que el acceso gratuito a los servicios locales, cuyos usuarios ignoran los costes, alienta la demanda excesiva. Se puede entonces exigir una contribución a la financiación del servicio para informarse de la disposición de los usuarios a pagar, lo cual permite al gobierno local evaluar el coste marginal de los servicios cuyo precio sería difícil de estimar de otro modo. De esta manera se aumentan los ingresos para poder incrementar la oferta. Pero los gobiernos locales son a veces reticentes a solicitar un pago por ciertos servicios, por temor a que esto limite el acceso a determinados grupos sociales. *Reconociendo las limitaciones impuestas por las situaciones específicas de cada país, las autoridades locales deben evaluar las ventajas e inconvenientes de imponer tarifas a los usuarios por el acceso a los servicios con el fin de aumentar los ingresos.*

#### REGLAMENTACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO Y LOS ACUERDOS DE FINANCIACIÓN EN EL SENO DEL ESTADO

La reglamentación favorece una gestión presupuestaria responsable en los niveles subnacionales de gobierno si se complementa con sistemas de financiación pública eficientes. Las restricciones al crédito y al endeudamiento de los gobiernos locales deberían ir acompañadas de un esfuerzo por parte de los responsables políticos en todos los niveles de gobierno, para mejorar la estructura de incentivos que sustentan la repartición de los recursos y competencias y de las transferencias y subvenciones que complementan los ingresos de los gobiernos locales. Como principio general, las subvenciones y las transfe-

---

<sup>26</sup> Ver de Mello (2000) para una revisión de la literatura sobre el tema y ejemplos de varios países.



rencias no deben servir para tapar agujeros o para rescatar a los gobiernos locales con dificultades financieras. En este sentido, la experiencia en Europa es exitosa, como lo demuestra la sólida situación financiera de los gobiernos locales previa a la crisis.

No obstante, se debe aún mejorar el sistema de financiación de los gobiernos locales. Por un lado, las normas que restringen el acceso de los gobiernos locales al mercado de crédito pueden hacer que los gobiernos locales confíen en los préstamos bancarios como fuente de financiación o que se salten las restricciones de emisión de deuda. En este caso, *se podría considerar sustituir esas restricciones por normas de prudencia basadas en la capacidad de pago de la deuda y que no distorsionen la decisión de los responsables políticos en materia de instrumentos financieros*. Por otro lado, las restricciones que dificultan el acceso al crédito o las reglas sobre el equilibrio presupuestario hacen que sea difícil para los gobiernos locales atenuar el impacto de las fluctuaciones del ciclo económico sobre sus presupuestos; en particular, para las autoridades locales cuyos ingresos son muy sensibles a los ciclos económicos, por la estructura de sus impuestos directos o de los impuestos participados con el gobierno central. En este caso, *sería necesario redefinir las reglas de equilibrio presupuestario para permitir una mejor adaptación al ciclo económico y facilitar el acceso a fuentes de financiación no gubernamentales en periodos de recesión y a instrumentos de ahorro durante las fases de prosperidad*.

## CONCLUSIONES

Europa tiene una larga tradición de la descentralización de la financiación local. En la actualidad parece haber un amplio consenso alrededor de la autonomía local, que se expresa en la Carta Europea de Autonomía Local y el reconocimiento por parte de la Unión Europea del principio de subsidiariedad en los Tratados de Maastricht, de Ámsterdam y de Lisboa. Sin embargo, se generan tensiones entre las autoridades locales y el gobierno central o las regiones, sobre la repartición de competencias entre los diferentes niveles de la administración, ya que no son fáciles de delimitar y evolucionan rápidamente. Los actuales sistemas de financiación local tienen sus raíces en la historia, pero no son inmutables. El retorno a la democracia en muchos países (por ejemplo, en Europa Central y del Este), la diversidad regional y las presiones por mayor autonomía política (en Bélgica, Italia, España y el Reino Unido), o los imperativos económicos, tales como el reconocimiento que la prestación de los servicios públicos puede ser más eficiente cuando responde a las preferencias y necesidades locales, han seguido impulsando la descentralización en Europa.

A pesar de los considerables logros, este capítulo muestra que los gobiernos locales europeos deben hacer frente aún a importantes desafíos políticos. En particular, las nuevas demandas, relacionadas con el envejecimiento de la población y los fenómenos migratorios, pesan sobre los presupuestos locales –y seguirán pesando en el futuro–. Al mismo tiempo, los gobiernos locales se ven afectados por las restricciones presupuestarias en la mayoría de los países como consecuencia del fuerte aumento del endeudamiento público provocado por la crisis global y la recesión. Es necesario seguir trabajando por mejorar la cooperación entre los diferentes niveles de la administración a través de mecanismos de financiación que garanticen la autonomía local y una gestión eficiente y descentralizada de los servicios públicos.

### **Europa. Recomendaciones a nivel de política regional**

Texto basado en las recomendaciones presentadas por los representantes de las asociaciones del CMRE que participaron en el taller de Sceaux (París, marzo de 2010)

Los gobiernos locales y regionales europeos desean proponer respuestas a los principales desafíos y problemas actuales en materia de financiación. Consideran en particular que debe analizarse cómo reforzar la cooperación 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 subnacionales 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 financiación 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 subnacionales deben reconocer la necesidad de buenas inversiones de capital orientadas hacia el futuro, financiadas con nuevo endeudamiento, por ejemplo, yendo en un futuro hacia una economía y un desarrollo urbano «verdes»;
- En la mayoría de los países, la fiscalidad local debe ser ampliada para dar mayor margen de maniobra y preservar 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 obligaciones administrativas y regulaciones excesivas;
- Las reglas sobre el mercado interno y sobre servicios públicos 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 sobre cómo 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 financiaciones externas o formas de asociarse con 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 papel

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 el centro con el objetivo de mejorar la eficiencia y la relación coste-beneficio de los servicios; por el contrario, se debe priorizar un enfoque desde el nivel local, 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 la financiación, en particular sobre las reglas y cuantías de las transferencias, sobre los impuestos participados, los sistemas de nivelación entre territorios, y también sobre el marco de cooperación en la prestación de servicios y sobre la distribución de 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 se debe ignorar que la Unión Europea desempeña un papel creciente en las políticas económicas, a través de los fondos de cohesión y las reglamentaciones 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 normas y políticas europeas sobre los gobiernos subnacionales y mejorar el marco regulatorio.

## MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL

Mehmet SERKAN TOSUN \*  
*Universidad de Nevada (Reno, Estados Unidos)*

En términos de su demografía, de su economía, de sus sistemas políticos y estructuras de gobierno, la región de Oriente Medio y Asia Occidental presenta características únicas<sup>1</sup>. Se distingue por su gran dependencia de las reservas de petróleo, por la magnitud de los conflictos internos y externos, por los problemas de gobernanza y el peso de la población en edad activa como resultado del elevado crecimiento demográfico. Su geografía es también compleja. Turquía e Irán son los países con mayor número de habitantes, concentran más de la mitad de la población total de la región –suman cerca de 150 millones de personas–. Al otro extremo, Bahréin y Qatar son los países más pequeños con una población combinada de cerca de 2 millones (véase el cuadro 7.1).

**Cuadro 8.1. Indicadores demográficos y económicos  
de los países de Medio Oriente y Asia Occidental**

País	Superficie (km <sup>2</sup> )	Régimen político	Población 2008	Población urbana (% de la población total) 2008	Tasa de crecimiento de la población (%), 2008	PIB per cápita (US\$ moneda corriente)
<b>Arabia Saudita</b>	2.000.000	Monarquía absoluta (Emirato)	24.645.686	82,4	2	18.973
<b>Bahréin (2006)</b>	710	Monarquía constitucional	766.926	88,5	2	21.421
<b>Emiratos Árabes Unidos (2006)</b>	83.600	Federación de Monarquías absolutas	4.484.199	77,9	3	38.436

\* El autor desea agradecer a Serdar Yılmaz (Banco Mundial), Isam Akel (Asociación de autoridades locales de Palestina), Muaffak Al-Hajaj (Ministerio del Sector Público para el Desarrollo de Jordania) y otros participantes de CGLU en el Taller que se realizó en Estambul en marzo de 2010 por su ayuda en este capítulo.

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en el capítulo Medio Oriente y Asia Occidental de Mustapha Adib, del *Primer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local* de CGLU (2008), en el cual se ofrece una panorámica de los aspectos administrativos y políticos de la descentralización en la región. El objetivo de este capítulo es complementar ese trabajo sobre la financiación de los gobiernos locales y poner de relieve cuestiones particulares, limitaciones y oportunidades.

País	Superficie (km <sup>2</sup> )	Régimen político	Población 2008	Población urbana (% de la población total) 2008	Tasa de crecimiento de la población (%), 2008	PIB per cápita (US\$ moneda corriente)
<b>Irán</b>	1.745.150	República Islámica	71.956.322	68,5	1	5.352
<b>Irak</b>	438.320	República Parlamentaria	20.941.720	66,6		
<b>Jordania</b>	88.780	Monarquía constitucional	5.906.043	78,4	3	3.389
<b>Kuwait (2007)</b>	17.820	Monarquía absoluta (Emirato)	2.728.041	98,4	2	42.102
<b>Líbano</b>	10.400	República Parlamentaria	4.139.281	87,0	1	6.924
<b>Omán (2006)</b>	309.500	Monarquía absoluta (Emirato)	2.785.361	71,6	2	13.381
<b>Palestina* (2005)</b>	6.020	Autoridad Palestina	3.837.957	71,9	3	1.160
<b>Qatar</b>	11.000	Monarquía absoluta (Emirato)	1.280.862	95,6	12	52.690
<b>Siria</b>	185.180	República Presidencialista	21.226.920	54,2	3	2.601
<b>Turquía</b>	783.560	República Parlamentaria	73.914.260	68,7	1	10.745
<b>Yemen</b>	527.970	República Presidencialista	23.053.462	30,6	3	1.153

\* Las cifras de Palestina corresponden a la Ribera Occidental y a Gaza.

Fuente: *World Development Indicators*, 2009.

Mientras que Turquía, Arabia Saudita e Irán son las mayores economías por su Producto Interior Bruto (PIB), otros países exportadores de petróleo de la región tienen un mayor PIB per cápita. Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos son los países más ricos de la región en términos de PIB per cápita, y figuran entre los países más ricos del mundo. Pero la región también incluye algunos de los países más pobres como Irak, Yemen y Palestina.

En muchos estudios se ha señalado que los países de Oriente Medio y del Norte de África presentan estructuras de gobierno muy centralizadas (Tosun y Yilmaz, 2008; Arzhagi y Henderson, 2005), argumentándose que la organización gubernamental de la mayoría de los países de esa región se basa en la tradición administrativa del Imperio Otomano<sup>2</sup>. Exceptuando algunos intentos puntuales de descentralización, toda la región hereda un sistema fiscal y una administración pública muy centralizada, que deja muy escaso margen de autonomía a los gobiernos locales.

<sup>2</sup> Ver Inalcik (1977) y Barkey (2008, Parte 2) quienes analizan la transformación de la administración otomana y su centralización creciente en los siglos XVIII y XIX. La centralización cobró impulso en particular durante el periodo *Tanzimat* (reorganización), en el siglo XIX, cuando el imperio estaba declinando rápidamente y la recentralización del poder se veía como una solución para evitar su colapso.

A modo de resumen, se puede decir que Turquía y Palestina parecen tener el mayor grado de descentralización si se considera la asignación del gasto y de los ingresos. De los dos, Palestina es el país que concede mayor autonomía fiscal a sus gobiernos locales. Mientras que esto singulariza a Palestina respecto a los otros países de región, se debe considerar esta situación con cautela ya que la descentralización observada es el resultado de circunstancias políticas y de seguridad particulares: fuertes conflictos internos y externos, una autoridad central muy débil y discontinuidad en su frontera geográfica.

El conjunto del sistema de financiación de los gobiernos locales de Oriente Medio y Asia Occidental debe ser mejorado. Mientras que Jordania, Líbano, Turquía y Palestina utilizan algún tipo de regla o fórmula para calcular las transferencias, en los otros países los procedimientos de transferencia intergubernamentales son en gran medida *ad hoc*. El acceso al crédito local es muy limitado. En los países donde existe un nivel significativo de endeudamiento de los gobiernos locales, se debe a la debilidad de las normas establecidas por el gobierno central.

Pero se registran recientemente algunos esfuerzos para reformar las finanzas públicas locales en la región. Cabe mencionar como ejemplos, las nuevas leyes que fueron aprobadas en Turquía desde 2002 como parte de su proceso de adhesión a la Unión Europea, un proyecto de reforma en Jordania para transferir la responsabilidad de la recolección y gestión del impuestos sobre la propiedad del Ministerio de Hacienda a los municipios, o los avances logrados en la modernización de la administración municipal en Siria en el marco del Plan Quinquenal en curso (2006-2011), y la ley de 1997 sobre las autoridades locales en Palestina. En el Líbano, durante un seminario internacional organizado por CGLU en Trípoli en octubre de 2009, el Gobierno Nacional se comprometió al más alto nivel a apoyar la descentralización y reforzar los gobiernos locales.

La democracia local también progresa. En 2010 se llevaron a cabo elecciones locales en el Líbano, que permitieron la renovación democrática de los dirigentes locales. En Jordania en 2007 se publicó una nueva ley de municipios que permite la elección de los consejos municipales y de alcaldes, y reserva una cuota del 20% para las mujeres. En Irak y Yemen, los consejos provinciales y los gobernadores han sido elegidos por primera vez en enero de 2009 y en mayo de 2008, respectivamente. Por el contrario, no se renovó la experiencia de elecciones locales en Arabia Saudita. Si bien estaban previstas elecciones locales en Irán para 2011, probablemente se atrasen hasta las elecciones presidenciales de 2013.

Teniendo en cuenta esta breve reseña sobre la región, en la siguiente sección se presentan las estructuras de gobierno y se comparan las finanzas públicas locales entre países a través de la asignación de gastos e ingresos, las transferencias intergubernamentales y el acceso al crédito.

## **ESTRUCTURA CENTRALIZADA DE GOBIERNO Y FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

En esta sección se presenta una comparación de las finanzas públicas subnacionales en la región Medio Oriente - Asia Occidental.<sup>3</sup> Medir la descentralización fiscal es una

---

<sup>3</sup> Ebel e Yilmaz (2003) ofrecen un excelente análisis sobre la medición de la descentralización. Véase también Hammond y Tosun (de próxima publicación) para un análisis sobre la medición de descentralización a nivel del gobierno local.



tarea particularmente difícil en esta región, en primer lugar por la dificultad para acceder a datos básicos.<sup>4</sup>

En el cuadro y en el gráfico 8.1. se presenta una comparación entre el tamaño de los gobiernos centrales y locales. Resulta evidente la ausencia de datos sobre los gastos del gobierno local para la mayoría de los países de la región.<sup>5</sup> El cuadro muestra una gran diferencia en el tamaño de los gobiernos centrales. En algunos países para los cuales se dispone de datos de gastos del gobierno local, el tamaño de los gobiernos locales es significativamente menor en comparación con países desarrollados o en desarrollo en otras regiones del mundo.

**Cuadro 8.2. Comparación de datos sobre descentralización y centralización en los países de la región Medio Oriente y Asia Occidental**

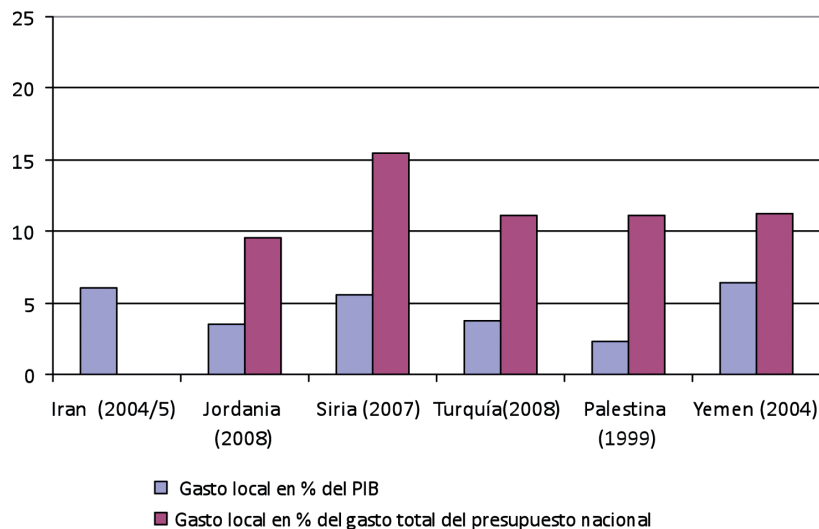
País	% del gasto de los gobiernos locales sobre PIB	% del gasto de los gobiernos locales sobre total del gasto del sector público	% del gasto de los gobiernos centrales sobre PIB
Bahréin			13,92 (2002)
Emiratos Árabes Unidos			11,95 (1999)
Irán	6 (2004/05)		24,64 (2004)
Jordania	3,5 (2008)	9,6 (2008)	38,00 (2008)
Kuwait			37,20 (2007)
Líbano			35,72 (1999)
Omán			3,44 (2001)
Palestina	2,3 (1999)	11,1 (1999)	10,68 (2005)
Qatar			26,23 (2005)
República Árabe Siria	5,6 (2007)	15,5 (2007)	36,00 (2007)
Turquía	4,8 (2008)	11,1 (2008)	23,88 (2008)
Yemen	6,4 (2004)	11,2 (2004)	27,43 (1999)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI-GFS y de estadísticas nacionales (para Siria, Ministerio de la Administración Local). Las cifras sobre el gasto local en Turquía del FMI-GFS difieren de las cifras del Ministerio de Finanzas de ese país. Según esta institución el porcentaje es de 4,8% para 2008.

<sup>4</sup> Jordania y Turquía son excepciones. Esto se debe principalmente a los esfuerzos de Jordania para responder a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y a los esfuerzos de reformas en Turquía en el marco del proceso de adhesión a la UE.

<sup>5</sup> En la Base de Datos de Instituciones Políticas (DPI) del Banco Mundial se dispone de una serie de indicadores sobre federalismo que incluyen variables sobre la regularidad de las elecciones locales y el poder de decisión local para legislar o sobre impuestos y gastos. Los países de la región tienen puntuaciones significativamente más bajas comparadas con la mayoría de los demás países de las regiones vecinas. Véase Beck et al. (2001) y Keefer (2007) para una descripción detallada de estas variables. Tosun y Yilmaz (2010a) utilizan estas variables en su estudio sobre la descentralización en la región Oriente Medio y Norte de África (MENA).

**Gráfico 8.1. Peso del gasto local dentro del PIB y sobre los gastos generales del gobierno**



Fuente: ver cuadro 8.2.

#### ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN SUBNACIONAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL

Existe una gran variedad de administraciones subnacionales. Irán tiene cuatro niveles subnacionales compuesto por provincias, distritos y condados rurales, además de dos tipos de municipios urbanos y rurales (ver recuadro 8.1). Jordania y Siria se dividen en gobernaciones, distritos y subdistritos. En Palestina, la Ribera Occidental y Gaza se organizan en gobernaciones y regiones. En Turquía, los gobernadores provinciales y los responsables de los distritos subprovinciales son nombrados por el gobierno central, mientras que el alcalde municipal y los miembros de su consejo son elegidos democráticamente<sup>6</sup>. Por último, en Yemen, mientras que los gobernadores y los responsables de distritos son nombrados por el presidente, los miembros de los consejos de nivel provincial y de distrito son elegidos democráticamente (véase el cuadro 8.3). Es decir que, en general, los jefes de los gobiernos provinciales no son electos, sino designados por los ministerios del gobierno central y/o el presidente. Dentro de los países que cuentan con consejos provinciales, solo en Siria, Turquía y Yemen los miembros del consejo son electos directamente por el pueblo.

Los municipios son administrados por alcaldes y concejales electos en la mayoría de los países, aunque hay excepciones. En Siria, los miembros del consejo municipal son elegidos directamente por los ciudadanos. El alcalde es elegido por la junta municipal y luego refrendado por el presidente del gobierno central en las principales ciudades y por el Ministerio de la Administración Local en las ciudades intermedias y en los pueblos. En Palestina, los alcaldes municipales y los concejales son elegidos democráticamente, mientras que los consejos de aldea y los responsables de las comisiones de gestión de servicios

<sup>6</sup> Ver Tosun e Yilmaz (2010b) para más detalles de datos sobre los gobiernos locales en Turquía.

son nombrados por el Ministerio de los Gobiernos Locales. En Irán, hay un complejo sistema de desconcentración (y descentralización), con una representación popular parcial e indirecta. El Ministerio del Interior interviene en la selección de las autoridades urbanas y rurales. Los ciudadanos eligen a los concejales en las ciudades o pueblos. Estos, conjuntamente con el Ministerio del Interior, designan a su vez a los alcaldes.

**Recuadro 8.1. División administrativa en Irán:  
modelo de desconcentración administrativa**

La administración pública en Irán está compuesta por el gobierno central, dos tipos de entidades administrativas locales desconcentradas y las autoridades municipales. La Constitución de la República Islámica de Irán define a las unidades administrativas desconcentradas como entes gubernamentales y a los municipios como entidades no gubernamentales. El «sector público gubernamental» incluye a los ministerios y agencias del gobierno central con oficinas a nivel subnacional. Sus funcionarios son nombrados por el gobierno central. A nivel provincial, la prestación de servicios desconcentrados se coordina a través de los organismos de planificación bajo la supervisión de la Oficina de Gestión y Planificación (OGP), el Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano. El «sector público no estatal» incluye a los municipios urbanos y rurales, así como a los miembros de los consejos, electos directa o indirectamente. Se trata de órganos de representación que incluyen a los consejos locales urbanos y rurales elegidos directamente (creados en 1999) y a los consejos islámicos electos indirectamente (creados en 2002 y que incluyen: a los consejos islámicos de condados, a los consejos islámicos de distrito, a los consejos islámicos de provincias, y al Consejo islámico supremo de las provincias), así como los órganos de administración de los municipios urbanos y rurales.

La administración subnacional en Irán está organizada esencialmente a nivel provincial. A efectos administrativos, el país está dividido en 30 provincias (*ostan*). El *ostan* está subdividido en distritos (*shahrestan*) y estos en condados rurales (*bakhsh*). Los *ostans*, *shahrestans* y *bakhsh* son divisiones administrativas con autoridades desconcentradas que cubren todo el territorio de Irán.

El jefe de la administración del *ostan* es el *ostandar*, funcionario nombrado por el gobierno central. Los gastos a nivel del *ostan* se administran a través de agencias desconcentradas. Estas unidades son responsables de los gastos provinciales, mientras que los servicios públicos nacionales como la defensa y los servicios públicos más importantes son asignados a agencias centrales.

**Cuadro 8.3. Desconcentración y descentralización en los países seleccionados de la región Medio Oriente y Asia Occidental**

	Irán	Jordania	Líbano	Siria	Turquía	Palestina	Yemen
Gobierno central	Ministerio de Gobernación o del Interior	Ministerio del Interior/ Ministerio de Asuntos Municipales	Ministerio del Interior y Municipios (MdIM)	Ministerio de Administración Local	Ministerio del Interior	Ministerio de los Gobiernos Locales	Ministerio de la Administración Local
Provincia	30 provincias ( <i>ostan</i> )	12 gobernaciones	8 Provincias (muhafaza)	14 Gobernaciones	81 provincias (il)	16 gobernaciones	22 gobernaciones
Distrito	318 distritos ( <i>shahrestan</i> )	51 distritos y 56 subdistritos	25 Distritos (caza)	55 Distritos	892 subprovincias	(11 en la Ribera Occidental y 5 en Gaza)	
Condado	854 condados rurales ( <i>bakhsh</i> )			210 Subdistritos	distritos (ilce)		
Modalidades de elección o designación	El gobernador provincial ( <i>ostandar</i> ) es nombrado por el Presidente. El gobernador de distrito ( <i>farmandar</i> ) es nombrado por el Ministerio del Interior. El administrador del condado rural ( <i>bakhshdar</i> ) es nombrado por el <i>ostandar</i>	Los Gobernadores son nombrados por el Consejo de Ministros sobre la base de la recomendación del Ministro del Interior	Los Gobernadores de Provincia ( <i>muhatez</i> ) son nombrados por el MdIM con la aprobación del consejo de gobierno. Los gobernadores de distrito ( <i>kaymakams</i> ) son nombrados por los Gobernadores con la aprobación del MdIM	El Gobernador es nombrado por decreto presidencial	Los gobernadores provinciales y subprovinciales ( <i>vali/kaymakam</i> ) son propuestos por el Ministro del Interior y designado por el Consejo de Ministros y el Presidente	El gobernador es nombrado por el Presidente	El gobernador es nombrado por el Presidente, el gobernador del Distrito es nombrado por el Primer Ministro
Consejo	Consejo Provincial de Planificación y Desarrollo (Presidente: <i>ostandar</i> ; representante al Ministerio); Comité de Planificación del Distrito (Presidente: <i>farmandar</i> ; representante al Ministerio)	Cada provincia cuenta con dos consejos presididos por el Gobernador: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Ejecutivo incluye a los jefes de las direcciones locales de los ministerios;</li> <li>• Consejo Asesor formado por 25 miembros designados, seleccionados de los siguientes órganos: los miembros del Parlamento de la provincia en cuestión, los alcaldes de los municipios, las organizaciones del sector privado y la sociedad civil.</li> </ul>	Consejo de Reconstrucción y Desarrollo (CRD –a nivel nacional)– nombrados por el consejo de gobierno.	Consejo de gobernanza elegidos directamente por el pueblo	Administración Especial Provincial (AEP). Asamblea provincial es el órgano legislativo de la AEP y sus miembros son elegidos por voto popular.		Consejos de gobernanza elegidos directamente por el pueblo; Consejo de distrito elegidos directamente por el pueblo

	Irán	Jordania	Líbano	Siria	Turquía	Palestina	Yemen
Municipios Urbanos y rurales	Más de 1.000 municipios (shahr); más de 68.000 municipios rurales (deh / roosta)	93 municipios y el municipio de Gran Amán	42 federaciones municipales; 944 municipios	11 gobernaciones-ciudades; 96 ciudades; 248 municipios; 207 pueblos	2.951 municipios; 35.402 pueblos	133 municipios; 251 consejos de pueblos; 49 consejos de servicios	332 distritos municipales
Modalidades de elección o designación	El alcalde de un municipio urbano (shahrdar) es nombrado conjuntamente por el Ministerio del Interior y el Consejo, el cual es elegido directamente por votación popular. El alcalde de un municipio rural (dehyar) es nombrado conjuntamente por el Ministerio del Interior y por el Consejo, el cual es elegido directamente por voto popular	El alcalde y el consejo son elegidos directamente por el pueblo.	El alcalde y el consejo son elegidos directamente por el pueblo.	El Consejo Municipal es elegido directamente por el pueblo. El alcalde es elegido por la corporación municipal, la elección es aprobada por el Presidente para las ciudades y por el Ministerio de la Administración Local para las ciudades intermedias y pueblos	El alcalde y el consejo son elegidos directamente por el pueblo.	El alcalde y el consejo son elegidos directamente por el pueblo Los consejos de los pueblos y los consejos de servicio son nombrados por el Ministerio de los gobiernos locales	S/I

Fuente: Compilado por el autor y Serdar Yilmaz, en base a las fichas país de CGLU.

### ASIGNACIÓN DE GASTOS

En la región, los gobiernos subnacionales desconcentrados o descentralizados tienen un número muy limitado de responsabilidades propias. La mayoría de las responsabilidades de gasto local pueden ser calificadas como «delegadas», en oposición a responsabilidades «propias».<sup>7</sup> El gobierno central toma las decisiones sobre la gestión de la mayoría de servicios que tradicionalmente están a cargo de los gobiernos locales en otras regiones del mundo (ver cuadro 8.4).<sup>8</sup> Turquía, Palestina y Siria han descentralizado más la gestión del gasto que Irán, Jordania, Líbano y Yemen.<sup>9</sup>

En la mayoría de los países examinados, los gobiernos locales garantizan el mantenimiento de algunas infraestructuras (carreteras, alumbrado público, y áreas verdes), gestionan los residuos sólidos y el saneamiento, los mercados públicos, las actividades deportivas y culturales, y a menudo la planificación urbana y el control de la urbanización. Turquía y Palestina presentan una asignación de gastos para gestionar los servicios públicos muy similar a otras regiones del mundo. En este último país, la ley de municipios (1997) enumera veintisiete áreas de competencias locales incluyendo permisos de conducir, regulación de comercios e industrias. Sin embargo, en muchos casos sus responsabilidades se ven coartadas por el Estado de Israel que mantiene el control sobre el uso del suelo dentro o en los límites de los municipios. Para poder intervenir, las autoridades municipales necesitan obtener una autorización (distribución de agua potable y electricidad, permisos de construcción, disposición final de residuos, la planificación de carreteras, etc.).

En Irán, Jordania y el Líbano muchos servicios locales han sido centralizados. En Irán, no hay una clara distinción en la legislación entre los asuntos regulados por las autoridades nacionales y las tareas y responsabilidades locales. En Jordania, en 2001, el gobierno central recentralizó trece de las 39 responsabilidades de los gobiernos locales previstas en la ley, y muchos servicios locales se transfirieron al sector privado. En el Líbano, el papel de los municipios es también muy limitado. El gobierno central ejerce la mayoría de las competencias y responsabilidades que en teoría fueron asignadas al nivel municipal, en particular: la planificación, el transporte, la educación, los servicios sociales, la limpieza pública, la distribución de agua, la energía y el desarrollo económico. Incluso las decisiones de planificación urbana son tomadas por el Alto Consejo de Planificación Urbana, que opera bajo la autoridad del Ministerio.

Las autoridades de las ciudades y los pueblos de Siria tienen responsabilidad total o parcial sobre los servicios de mantenimiento de vías y calles, desechos sólidos, agua y alcantarillado, planificación y transporte.

---

<sup>7</sup> Las responsabilidades delegadas son las transferidas a unidades desconcentradas del gobierno central para la prestación de servicios, mientras que el presupuesto y la financiación se decide a nivel central.

<sup>8</sup> Tosun y Yilmaz (2008) han establecido un indicador básico sobre la participación del gobierno central, provincial y municipal en los gastos para analizar la descentralización del gasto. Según este indicador, Turquía es el país más descentralizado en esta región seguido de cerca por Palestina.

<sup>9</sup> En 2005, la información publicada por el Foro de Investigación Económica (ERF) y el Instituto del Mediterráneo (FEMISE) señalan que los municipios de Jordania, con la excepción de Ammán, tienen muy poca autonomía financiera. Los gastos de los gobiernos locales solo representan el 6% de los gastos totales del gobierno (ERF, 2005: 17).



**Cuadro 8.4. Responsabilidades de financiación y suministro de los servicios públicos en los países seleccionados de la región Medio Oriente y Asia Occidental**

Funciones	Financiación										Suministro					
	Irán	Jordania	Líbano	Siria	Turquía	Palestina	Yemen	Global	Irán	Jordania	Líbano	Siria	Turquía	Palestina	Yemen	Global
Bienestar social	C	C	C	C,P	C	C	C	C	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P,M
Hospitales	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P	C	C	C,P	C,P
Sanidad	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P,M	C	C	C	C,P	C	C	C,P	C,P,M
Universidad	C	C	C	C,P	C,P	C	C	C,P	C	C	C	C,P	C,P	C	C	C,P
Educación secundaria	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P,M	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P,M
Educación primaria	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P,M	C	C	C	C,P	C	C	C	C,P,M
Vivienda	C	C	C	C	C,M	C	C	C,P	C	C	C	C	C,M	C	C	C,P,M
Transporte urbano	C,P,M	C	C	M	M	C,P,M	C,P	C,P,M	C,P,M	C,P	C	M	M	C,P,M	C,P,M	C,P,M
Ferrocarril	C	C	C	C	C	—	C	C,P	C	C	C	C	C	—	C	C,P
Aeropuertos	C	C	C	C	C	C	C	C,P	C	C	C	C	C	C	C	C,P
Puertos y vías de agua navegables	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Vías urbanas	C,P,M	M	C	C,P,M	C,M	C,P,M	C,P	C,P,M	C,P,M	C	C	C,P,M	C,M	C,P,M	C,P,M	C,P,M
Carreteras interurbanas	C	C	C	C,P,M	C,M	C,P,M	C,P	C,P	C	C	C	C,P,M	C,M	C,P,M	C,P,M	C,P
Electricidad	C	C	C	C	M	M	C	C,P,M	C	C	C	C	M	C	C	C,P,M
Recogida de residuos	M	M	C	M	M	M	P	M	M	C	C	M	M	M	P	M
Agua y alcantarillado	P,M	C	C	C,P,M	M	M	C,P	M	P,M	C	C	C,P,M	M	M	C,P	M
Bomberos	C	C	C	C	C,M	C,P,M	C,P	M	C	C	C	C	C,M	C,P,M	C,P	M
Calfacción	C	C	C	C	M	M	—	M	C	C	C	C	M	M	—	M
Riego	C	C	C	C	C	C,P	C,P	M	C	C	C	C	C	C,P	C,P	M
Policía	C	C	C,M	P,M	C,P,M	C	C	C,P,M	C	C	C,M	P,M	C,P,M	C	C	C,P,M

C: Gobierno central; P: provincia o gobernación (nivel intermedio), M: Municipio.

Fuente: Compilado por Mehmet S. Tosun y Serdar Yılmaz sobre base de datos del Banco Mundial y CGLU.

## ASIGNACIÓN DE LOS INGRESOS

En la mayoría de los países de la región, las modalidades de asignación de los ingresos no están claramente definidas y se encuentran bajo un estricto control del gobierno central (ver cuadro 8.5).

**Cuadro 8.5. Modalidades de gestión de los ingresos en determinados países de la región Medio Oriente y Asia Occidental**

País	Gestión de los ingresos
<b>Irán</b>	Todos los impuestos locales deben respetar las orientaciones anuales del presupuesto nacional y del Plan Nacional Quinquenal de Desarrollo y estar en consonancia con las directivas del Ministerio del Interior (límite máximo de los impuestos locales / ingresos locales). Con la aprobación de la ley sobre la unificación de los impuestos (2003) la recaudación de ingresos ha sido recentralizada y casi todos los impuestos son recaudados por el gobierno central. Las principales tasas recogidas localmente son por uso del suelo y por el incremento de la densidad urbana.
<b>Jordania</b>	Los municipios tienen un cierto control sobre los siguientes ingresos: las tasas de recogida de residuos sólidos, licencias para comercios, permisos de construcción, impuestos sobre la propiedad (sobre el suelo e inmuebles), multas municipales de tráfico, derechos municipales de aparcamiento.
<b>Líbano</b>	Los gobiernos locales no pueden introducir nuevos impuestos. Solo pueden fijar los tipos impositivos pero sin modificar la base imponible. El gobierno central controla los ingresos y la gestión del presupuesto de los gobiernos locales. Algunos impuestos locales son recaudados y administrados por los gobiernos locales; las tasas locales por servicios son recaudadas y administradas exclusivamente por los gobiernos locales.
<b>Palestina (Autoridad nacional)</b>	De acuerdo con un informe del Banco Mundial, la normativa reconoce una mayor autonomía a los gobiernos locales. Los gobiernos locales tienen el derecho de fijar los impuestos o crear nuevos, a través de la presentación de enmiendas a la ley de impuestos. Muchos impuestos y tasas son recaudados y administrados localmente por los gobiernos locales.
<b>Siria</b>	Los gobiernos locales no pueden introducir nuevos impuestos. Solo pueden fijar los tipos impositivos pero sin modificar la base imponible (sacrificio de animales y mataderos, circulación de motocicletas, por venta / renta / subasta de propiedades inmuebles, derechos por uso de propiedad pública, por obras de construcción, pagos por servicios). El gobierno central controla los ingresos y la gestión del presupuesto de los gobiernos locales. Las tasas locales por servicios son recaudadas y administradas exclusivamente por los gobiernos locales.
<b>Turquía</b>	Los gobiernos locales no pueden introducir nuevos impuestos, ni pueden fijar los tipos impositivos o modificar la base imponible. Estas limitaciones provienen de la separación de las leyes sobre los gobiernos locales y sobre los presupuestos municipales. El gobierno central controla los ingresos y la gestión del presupuesto de los gobiernos locales. Algunos impuestos locales son recaudados y administrados por los gobiernos locales, mientras que las tasas y derechos por servicios son recaudados y administrados exclusivamente por los gobiernos locales.
<b>Yemen</b>	El gobierno central fija los tipos impositivos y la base imponible, los gobiernos locales pueden hacer propuestas sobre las tasas y derechos por servicios. Fuera del impuesto religioso ( <i>zakat</i> ), en muchos distritos la mayoría de los impuestos no son recaudados, en particular en las zonas rurales.

Fuentes: Elaborado por Mehmet Yilmaz S. Tosun y Serdar basados en Banco Mundial y bases de datos de CGLU por país.

Palestina es el único país donde los gobiernos locales tienen cierto control sobre el tipo impositivo y la base imponible. Además, los municipios crean nuevos impuestos o

tarifas sin la aprobación explícita del gobierno central y recaudan y administran a nivel local.<sup>10</sup> Para determinados ingresos, en la práctica existen diferencias entre Cisjordania y Gaza. Por ejemplo, mientras que en la Ribera Occidental el gobierno central recauda y administra los impuestos sobre la propiedad, en Gaza son los municipios quienes lo hacen directamente. En Gaza, los municipios retienen el 90% de los ingresos, mientras que el restante 10% se transfiere al gobierno nacional. Otros impuestos, como el impuesto sobre hidrocarburos, son recaudados centralmente y deben ser parcialmente transferidos a los municipios de acuerdo con las leyes vigentes. La aplicación de estas disposiciones sigue siendo objeto de debate. Son los municipios quienes implementan, supervisan y fijan las prioridades para la mayor parte de proyectos de infraestructura que se ejecutan con financiación de países donantes.<sup>11</sup>

Sin embargo, las leyes no prevén tal autonomía en la gestión de los ingresos municipales en Palestina. Las circunstancias particulares de seguridad y la discontinuidad del espacio de Palestina es lo que permite a los municipios inventar sus propias formas de recaudar ingresos y de racionalizar esas prácticas (Banco Mundial, 2006). Pero en general los municipios palestinos tienen muy pocos recursos.

Irán, Jordania, Turquía y Palestina, aplican alguna forma de impuestos sobre la propiedad a nivel local. Pero mientras que el impuesto sobre la propiedad es generalmente reconocido en muchos países desarrollados y en desarrollo como un ingreso que favorece la autonomía fiscal de los gobiernos locales, en la región Medio Oriente y Asia Occidental el uso de este impuesto es muy limitado, debido al control que ejerce el gobierno central sobre los tipos impositivos y la base imponible. En Turquía, los municipios tienen alguna participación en el proceso de valoración de la propiedad pero no tienen control sobre los tipos impositivos. En Jordania, se proponen transferir a medio plazo la gestión del impuesto de bienes inmuebles a los municipios con el apoyo de un proyecto financiado por el PNUD. En Jordania y Turquía el impuesto sobre la propiedad se aplica sobre el valor de los terrenos y las construcciones, mientras que en Irán se aplica sobre el tipo de uso del suelo y sobre el incremento de la densidad urbana.

Los municipios en Jordania dependen del gobierno nacional para la mayoría de sus ingresos. Los ingresos propios representan menos del 40% de los presupuestos municipales y provienen de más de setenta fuentes diferentes. Todos los presupuestos municipales deben ser aprobados por el Ministerio de Asuntos Municipales el cual analiza las prioridades locales. (Al-Hajaj, 2010 y PNUD-POGARa.)

Los municipios en el Líbano y en Siria tienen un control limitado sobre la definición de los tipos impositivos locales, pero el gobierno central decide sobre la base imponible y otros aspectos del presupuesto local. En los municipios del Líbano se han asignado dieciséis impuestos locales directos (sobre el valor de alquiler, sobre los espacios de reuniones y clubes, sobre la publicidad, etc.), pero los gobiernos locales no pueden crear impuestos adicionales ni pueden modificar la base imponible. En Siria, se les ha asignado a los gobiernos locales una serie de impuestos sobre los que pueden modificar el tipo

---

<sup>10</sup> Esto a pesar de la ley de 1997 sobre las autoridades locales que estableció, al menos sobre el papel, un fuerte control de la autoridad central sobre la administración local (véase el recuadro 7.3 para obtener más información sobre esta ley).

<sup>11</sup> <http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6&cid=14>

impositivo.<sup>12</sup> Sin embargo, estos cambios deben ser aprobados por la gobernación. Además, las autoridades locales reciben el 20% de los ingresos por electricidad. En 2003, los derechos recogidos a nivel local representaban el 9,6% del total de los presupuestos locales.

Aproximadamente dos tercios de los municipios libaneses tienen ingresos de menos de 65.000 dólares americanos anuales. Se estima que solo 30 de un total de 700 autoridades locales tienen una base fiscal adecuada para asegurar la prestación de servicios. Otra de las dificultades del sistema fiscal local es que los ingresos municipales provienen de más de 35 fuentes diferentes (Bassil y Karam, 2009 y POGARb PNUD).

En Yemen, el gobierno central tiene un fuerte control sobre el nivel de imposición y las bases impositivas. Los gobiernos locales solo pueden proponer tarifas o derechos por servicios. En la mayoría de los países de la región las tasas o derechos por servicios locales son en gran medida recaudados y administrados por los gobiernos locales.

Un reciente informe del PNUD sobre la gobernanza en Arabia Saudita señala que «no hay separación fiscal entre los gobiernos central y municipal (PNUD-POGARc). También se señala que «el gasto público en los servicios municipales, el desarrollo de infraestructuras y los subsidios locales en Arabia Saudita asciende al 7% del presupuesto del Estado en 2003,» y que «el Ministerio de Asuntos Municipales y Rurales y el Ministerio de Hacienda estaban elaborando una legislación para privatizar la recaudación de impuestos municipales» (PNUD-POGARc).

#### TRANSFERENCIAS

Las reglas de asignación de las transferencias a los gobiernos locales tampoco están definidas de manera precisa, con la excepción de Jordania, Líbano y Turquía y en cierta medida Palestina (ver anexo 8.1). En estos países, el sistema de transferencia se basa en una fórmula y los recursos provienen de diferentes fuentes de ingresos. En Jordania, las transferencias provienen del 40% de lo recaudado a través de las tasas de matriculación de vehículos y del 6% sobre los productos derivados del petróleo producidos o importados por la Compañía Refinadora de Petróleo de Jordania. Estos ingresos se depositan primero en una cuenta especial en el Ministerio de Hacienda y luego son trasladados al Banco de Desarrollo Urbano y Rural «mensualmente para ser distribuidos a los municipios de acuerdo a porcentajes establecidos por la Oficina del Primer Ministro sobre la base de la recomendación del Ministro de Asuntos Municipales» (Ministerio de Asuntos Municipales de Jordania, 2009: 8). La fórmula de transferencia toma en consideración factores tales como la población de cada municipio, su contribución a los ingresos nacionales, y, en particular, su localización y las responsabilidades delegadas.

En Turquía, el sistema de asignación de transferencia se basa en las subvenciones y en los ingresos participados cuyos porcentajes son definidos por el gobierno central (utilizando una parte de los impuestos sobre la renta y sobre el consumo). El anexo 8.1 muestra los porcentajes asignados a cada nivel de los gobiernos locales. En las fórmulas de

---

<sup>12</sup> Los principales impuestos o tasas son: sobre los permisos de construcción y mejoras, multas, alquiler, bebidas alcohólicas, subastas, pavimentación de calles, alcantarillado, limpieza de calles, circulación de vehículos, mataderos, publicidad, mejoras urbanas, etc. (ley sobre las finanzas 1/1994).

distribución se incluyen criterios como población, superficie, número de pueblos o ciudades, población rural e índice de desarrollo de la ciudad.<sup>13</sup> Palestina utiliza los ingresos por transporte para las transferencias generales y una cuenta separada para las transferencias discrecionales o de emergencia.

En el Líbano, se supone que el 10% de los ingresos recogidos por los servicios públicos nacionales de teléfono, de electricidad y de agua, así como el 3% de los impuestos sobre las ventas de propiedades deben ser transferidos directamente a los gobiernos locales. Sin embargo, el pago requiere de una decisión del Ministro, y con frecuencia sufre retrasos importantes. Además existe un Fondo Municipal Autónomo (FMA) compuesto de trece impuestos indirectos recaudados por el Estado en nombre de los gobiernos locales. Una vez deducidos el coste de gestión y del personal que asegura la recaudación, el resto de los fondos se transfieren en teoría a los gobiernos locales (el 75% entre los municipios y el 25% entre las federaciones municipales). El Ministerio de Hacienda distribuye estos recursos a los municipios de acuerdo con una fórmula de transferencia que se basa en la población, la contribución fiscal, y en particular la ubicación del municipio y las responsabilidades no-locales. El Ministerio del Interior y de las Municipalidades, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y con la aprobación del gobierno central deciden anualmente las reglas de asignación. Los fondos provenientes del FMA representan aproximadamente el 80% de los presupuestos de los gobiernos locales.<sup>14</sup> Sin embargo, las transferencias se realizan de manera irregular y con poca transparencia (véase más adelante «las disparidades espaciales en el gasto público»).

En Siria el 90% de los ingresos de los gobiernos locales provienen del gobierno central. Se transfieren del Presupuesto General del Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Administraciones Locales.<sup>15</sup> Estos fondos se redistribuyen independientemente de la recaudación fiscal de cada municipio, lo que desincentiva la recaudación de impuestos y la inversión para mejorar los ingresos fiscales locales.

En Palestina, los municipios son menos dependientes de las transferencias del gobierno central en comparación con otros países de la región, debido principalmente a factores históricos y a la situación política y de seguridad. Esta situación no se ha modificado significativamente durante el periodo de la Intifada. Las transferencias representan el 5% del total de los ingresos locales transferidos desde el gobierno central (Banco Mundial, 2006)<sup>16</sup>. Si bien la ley de 1997 sobre los gobiernos locales establece una fórmula para la distribución de los ingresos de transporte, esta fórmula se aplica parcialmente. Los recursos del fondo de emergencia se manejan arbitrariamente.

---

<sup>13</sup> Ver Tosun y Yilmaz (2010b) para más información sobre las leyes recientes y las fórmulas de transferencias intergubernamentales.

<sup>14</sup> Se basa en una encuesta realizada por el Centro de Estudios Políticos del Líbano en 2001 sobre 350 municipios, ver Bassil y Karam (2009).

<sup>15</sup> A partir de 2003 los fondos provienen de los impuestos a la exportación y de los derechos de aduanas, del 10% del impuesto sobre los beneficios de las empresas, 10% de impuesto sobre la renta, 7,5% del impuesto sobre bienes inmuebles, 5% de los impuestos sobre los automóviles y su matriculación y 1% del impuesto sobre el consumo de combustible (Doherty, 2005).

<sup>16</sup> Es una cifra promedio para los municipios palestinos durante el periodo de la Intifada.

En los otros países de la región, no se aplica ninguna fórmula para las transferencias o hay acuerdos puntuales no vinculantes. Por ejemplo, en Irán se transfieren parte de los ingresos del petróleo para proyectos de desarrollo, pero no hay reglas de asignación claras sino que se deciden anualmente en el Parlamento. Yemen distribuye los ingresos de veintiocho impuestos diferentes. La fuente principal es el impuesto religioso Zakat, pero el Consejo de Ministros define criterios no vinculantes basados en la densidad de población, el déficit presupuestario, el grado de privación y el desempeño en la recaudación de ingresos.

#### CRÉDITO LOCAL

El endeudamiento local es inexistente o muy limitado en la mayoría de países de la región, con pocas excepciones. En Turquía, la Ley de Municipalidades (Ley núm. 5.393) y la ley especial de las administraciones provinciales (Ley núm. 53.02) autoriza a las administraciones locales a solicitar créditos internos y externos. Pero el endeudamiento municipal está en principio limitado a un porcentaje de los ingresos municipales anuales (OCDE, 2004). Asimismo, el endeudamiento externo está sujeto a la aprobación del Tesoro y se concentra en los municipios metropolitanos. Al igual que el Tesoro, el Banco de las Provincias, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y de Urbanismo, también desempeña un importante papel en la financiación a corto y largo plazo de las administraciones locales. La deuda de las administraciones locales con el Banco de las Provincias alcanzaba 5.510 millones de liras turcas o aproximadamente 0,6% del PIB en 2009 (Ministerio del Interior, Dirección General de Autoridades Locales, 2009). Después de 1980, con la liberalización económica, se incrementó de forma significativa la financiación y el endeudamiento municipal, pero disminuye a partir de la crisis financiera de 2001, y vuelve a aumentar a partir de 2005 con un salto substancial en 2008. En el anexo 8.2 se ilustran las tendencias recientes de endeudamiento interno y externo de las administraciones locales en Turquía. La financiación externa de proyectos de gran envergadura, como la construcción del metro, parece haber desempeñado un papel importante en el aumento de la deuda exterior. Además, la deuda a corto plazo ha aumentado más rápidamente que la deuda a largo plazo. La deuda total alcanzó aproximadamente el 2,8% del PIB en 2008. Más de la mitad de esta deuda se ha acumulado en los municipios metropolitanos. El creciente endeudamiento de los municipios es un grave problema para las administraciones locales, así como para el gobierno central.

Los municipios de Jordania también pueden tomar préstamos. El Banco de Desarrollo Urbano y Rural (BDUR) es un banco estatal de desarrollo especializado en préstamos municipales. Fue creado en 1979 como una institución pública independiente. Ofrece préstamos a bajo interés para proyectos de infraestructura y servicios conexos. Los préstamos en curso del BDUR ascendieron a 61,5 millones de dinares jordanos (0,4% del PIB) en 2010. Los créditos otorgados por el BDUR a los municipios están sujetos a la aprobación del Ministerio de Asuntos Municipales, mientras que la junta de BDUR puede aprobar préstamos de bancos comerciales o de cualquier institución financiera. Cualquier endeudamiento externo está sujeto a la aprobación del gobierno. En otros países de la región, el endeudamiento local es inexistente.

En el Líbano, las ayudas del gobierno central a los municipios pueden tomar la forma de créditos concedidos a través de la Caja Autónoma Municipal para llevar a cabo proyectos específicos de infraestructura (residuos públicos, restauración de monumentos, etc.) en uno o varios municipios.



## FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REGIÓN MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL: CARACTERÍSTICAS, LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES

### PREDOMINAN LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO DESCONCENTRADAS

Con la excepción de Turquía y Palestina, los sistemas de administración local en la mayoría de países de la región se caracterizan por diferentes grados de desconcentración y muy poca autonomía local. En general, la administración pública se apoya en un complejo sistema desconcentrado de oficinas territoriales dependientes de los organismos centrales. Las decisiones en su mayor parte, especialmente aquellas sobre la prestación de servicios, son tomadas por el gobierno central. El papel de las autoridades subnacionales se limita en gran medida a ejecutar decisiones tomadas a nivel central. En todos los países, las entidades desconcentradas del gobierno central proporcionan servicios públicos como la salud y la educación, bajo la dirección estricta del gobierno central, mientras que las entidades descentralizadas (en general, los municipios) realizan un número limitado de funciones, tales como pavimentación y mantenimiento de calles, construcción de caminos vecinales, alumbrado público, recolección de basura, bibliotecas y parques, y gestión de permisos para construcciones.

Un buen ejemplo de la importancia (y la prevalencia) de los sistemas desconcentrados es el caso de Irán, que fue presentado en el recuadro 8.1. En Irán, los ministerios que prestan servicios, tales como gas, electricidad, transporte, educación y salud, están organizados sectorialmente a nivel provincial. Las oficinas responsables de los servicios locales proporcionan los servicios urbanos, incluyendo la salud pública, actividades recreativas y parques, seguridad pública, incluyendo bomberos, y el transporte local, autobuses y taxis, y en las zonas rurales los servicios correspondientes. Mientras que Irán tiene una elaborada estructura de consejos locales, que son un componente importante del sistema de administración subnacional, las áreas sobre las que las autoridades municipales pueden decidir son muy limitadas. De hecho, en relación con cuestiones que afectan el desarrollo económico local, la corporación municipal y el alcalde tienen un papel secundario. El papel limitado de los ayuntamientos electos es un importante obstáculo para favorecer la democracia local y la participación (Tajbakhsh, 2000). La débil institucionalidad local, a la par del papel creciente del Ministerio del Interior en la elección de los alcaldes municipales, exacerbaban las tensas relaciones entre el alcalde y el ayuntamiento electo, sobre todo porque los alcaldes se sienten cada vez más dependientes del gobierno central y, por lo tanto, menos responsable ante la corporación municipal (Tajbakhsh, 2000).

### SIGNIFICATIVA DISPARIDAD ESPACIAL EN EL GASTO PÚBLICO

Otro problema importante es la disparidad en la distribución del gasto público entre las regiones dentro de los diferentes países. Las provincias y municipios de las regiones más pobres tienen dificultades para cumplir con las pocas responsabilidades que se les atribuyen debido a la falta de ingresos, a la insuficiencia de transferencias intergubernamentales y de acceso a la financiación. Estas disparidades pueden conducir a un deterioro en las condiciones de vida de la población de dichas regiones.

Por ejemplo, en Jordania, el gasto municipal per cápita en 2007 se situó en 207 dinares jordanos (DJ) en la provincia de Karak, seguido de Mafraq con 146 y 7,30 en Akaba

o 14,4 DJ en Jarash, mientras que la media es de 52,7 per cápita. Existen variaciones significativas en el gasto público per cápita entre y dentro de las tres principales regiones.<sup>17</sup> Los gastos de los hogares también presentan significativas diferencias espaciales, sobre todo en áreas tan importantes como la educación y la sanidad. A pesar de las transferencias del Gobierno, subsisten importantes disparidades espaciales. Algo similar se observa también en Siria, donde en 2003, el gasto local por habitante pasó de 55.523 libras sirias en Al Sweida a 1.575 en Alepo y Damasco; el promedio es de 2.527 por habitante.

Muchos de los sistemas de ingresos existentes, simplemente perpetúan estas desigualdades. El sistema de transferencia de Siria, por ejemplo, que asigna fondos sobre la base del número de contribuyentes registrados, no toma en cuenta el desarrollo regional o la presencia de zonas desfavorecidas con una alta tasa de crecimiento de población.

#### TRANSFERENCIAS AD HOC Y CRÉDITO A LOS GOBIERNOS LOCALES

Como se muestra en el anexo 8.1, los países de la región carecen de sistemas de transferencias intergubernamentales claramente definidos; en su mayoría no utilizan fórmulas para distribuir los recursos. También se observa a menudo una diferencia significativa entre lo que estipula la ley y la práctica real. El Líbano es un ejemplo: el 75% de los recursos del Fondo Municipal Autónomo (FMA) son utilizados por el gobierno central para grandes proyectos de desarrollo a través del Consejo de Desarrollo y Reconstrucción (CDR) y otras instituciones de desarrollo, en vez de ser transferidos a los municipios. En consecuencia, la mayoría de los gobiernos locales en el Líbano no tiene recursos suficientes para satisfacer sus necesidades. Esto ha conducido en algunos casos a un endeudamiento insostenible de los municipios para hacer frente a los gastos, como se muestra en el caso de la comunidad urbana de Al-Fayhaa en el recuadro 8.2.

#### **Recuadro 8.2. Caso de la Comunidad Urbana de Al Fayhaa**

La Comunidad Urbana de d'Al Fayhaa se compone de los municipios de Trípoli, El Mina y Beddaoui. Tiene una población total de 340.000 habitantes.

Según la ley, los ingresos de las federaciones municipales en el Líbano se componen de: 10% de los ingresos de los gobiernos locales miembros, un porcentaje adicional de los presupuestos de los gobiernos locales que se benefician de proyectos comunes realizados por la Comunidad Urbana y el 25% de los impuestos depositados en el Fondo Municipal Autónomo.

En la práctica, debido a las dificultades financieras, la mayoría de los municipios no son capaces de transferir el 10% de sus ingresos a las federaciones municipales. Tampoco hacen contribuciones adicionales para la prestación de servicios en su área. El uso de las transferencias del FMA (cuyo total se acerca más al 2% que al 25% previsto por la ley) también están restringidos ya que solo el 40% de los fondos se pueden utilizar para sufra-

<sup>17</sup> Debe considerarse que la cifra de gastos de la región de Ammán no incluye el municipio de Ammán, lo que explica que las cifras per cápita de la región sean bajas. El municipio de Ammán tiene un estatus especial y no se cuenta entre los 93 municipios. No se dispone de datos separados sobre Ammán.

gar la prestación de servicios (mientras que el 60% debe ser reservado para los sueldos del personal).

A pesar de ser una de las federaciones municipales más importantes del Líbano, la Comunidad Urbana de Al-Fayhaa no está en condiciones de financiar los servicios bajo su responsabilidad, en su mayoría subcontratados a empresas privadas (recolección de basura, gestión de mataderos, vertederos, etc.), ni de cubrir los sueldos de su personal. La deuda de la Comunidad Urbana aumenta anualmente y todos los proyectos comunes han sido cancelados en los últimos 6 años.

Las modalidades de acceso al crédito para los gobiernos locales tampoco son muy claras. Uno de los principales problemas es la falta de transparencia en el endeudamiento local que podría desembocar en un endeudamiento descontrolado y en una crisis financiera. Para hacer frente al desequilibrio entre las responsabilidades y los ingresos, a la reducción de las transferencias o a su imprevisibilidad, los municipios recurren al endeudamiento. Las administraciones locales en Jordania y Turquía han tomado préstamos importantes para satisfacer sus crecientes necesidades de inversión. En Jordania, se ha producido un crecimiento substancial en los gastos. La proporción de gastos de capital aumentó del 41% en 2003 al 58% del gasto municipal total en 2008, llegando a alcanzar el 65% en 2007. Para sostener este incremento, los municipios jordanos han incurrido en importantes déficits presupuestarios, déficit que alcanzó en 2007 el 0,62% del PIB. Según diferentes fuentes, esta deuda se debe en parte al hecho de que la mayoría de los municipios jordanos, en particular los más pequeños, no tienen los recursos necesarios para pagar a sus empleados y deben recurrir a préstamos para pagar sus gastos corrientes (CGLU, 2007). En un informe reciente del Ministerio de Asuntos Municipales de Jordania se señala que, frente a la importancia del endeudamiento municipal, el Gobierno creó un fondo de reducción de la deuda municipal (MoMA, 2009).

En Turquía, las administraciones locales tenían en 2008 un déficit presupuestario de 7.100 millones de liras turcas (0,75% del PIB), mientras que la deuda total, excluidos los pagos diferidos, de las administraciones locales de Turquía llegó al 2,8% del PIB en ese mismo año (Ministerio del Interior de Turquía, Dirección General de Autoridades Locales, 2009). Un punto importante es que los municipios no están obligados a tener presupuestos equilibrados y, por lo tanto, dependen del gobierno central para financiar su deuda en caso de recursos insuficientes.

Turquía y Jordania son dos ejemplos de cómo el déficit presupuestario y el endeudamiento a nivel local es en parte impulsado por prácticas de préstamos mal definidas y por un débil control presupuestario.

#### CONFLICTOS INTERNOS Y EXTERNOS Y DESCENTRALIZACIÓN

La región de Oriente Medio y Asia Occidental es una de las regiones más conflictivas del mundo.<sup>18</sup> Palestina presenta un elevado número de conflictos y, en particular, de

<sup>18</sup> Ver Milton-Edwards y Hinchcliffe (2004) para una cronología y una presentación detallada sobre los conflictos en el Medio Oriente desde 1945.

conflictos menores e internos. Irán e Irak también destacan por un alto número de años de conflictos de gran envergadura (o guerras) y son seguidos por Turquía y Palestina en el número de años de conflictos internos. Hay una clara evidencia de la incidencia negativa de estos conflictos y sobre todo de los conflictos externos, como obstáculos significativos para permitir el desarrollo de la descentralización en la región (Tosun y Sen, 2008 y Tosun y Yilmaz, 2010a). En el siguiente recuadro 8.3 se describe el caso particular de Palestina para mostrar cómo el Gobierno se enfrenta a este ambiente de conflicto persistente.

**Recuadro 8.3. Conflictos, estructura de gobierno  
y la ley de 1997 sobre los gobiernos locales en Palestina**

El sistema de gobierno local en Palestina refleja las realidades de la ocupación israelí. Una preocupación primordial en el diseño del sistema de gobierno local ha sido mantener el control centralizado para responder a las situaciones de emergencia y de seguridad. Como consecuencia de esto, las leyes, el sistema político, las disposiciones administrativas y las prácticas de desarrollo de los gobiernos locales están orientados a estos objetivos en lugar de hacia la prestación de servicios a las comunidades locales.

Antes de los Acuerdos de Paz de Oslo de 1994, en ausencia de un estado palestino soberano, los gobiernos locales se han tenido que valer por sí mismos en la prestación de servicios a sus comunidades. El Ministerio de Gobiernos Locales (MGL) se creó en 1994 para apoyar la construcción de un sistema de gobierno local efectivo. Sin embargo, la legislación palestina otorgó al gobierno central un fuerte poder de control formal sobre los gobiernos locales (Banco Mundial, 2006).

La Ley de Autoridades Locales de 1997 (LAL) es el fundamento jurídico. La LAL se inspira en gran medida en otras leyes nacionales de la región, en particular la de Jordania. Otorga amplios poderes al gobierno central, principalmente el Ministerio de Gobierno Local, como organismo regulador del sector, responsable de aprobar una amplia gama de actividades de los gobiernos locales, incluso de revocación si se abusa de la autonomía local (Banco Mundial, 2006).

La LAL es la base legal que define las responsabilidades municipales y los poderes para recaudar ingresos. Sin embargo, hay una discrepancia significativa entre lo que estipula la ley y la realidad sobre el terreno (Banco Mundial, 2006). La ausencia de un sistema de administración pública eficaz obliga a los municipios más grandes a asumir responsabilidades que no son necesariamente las que se les asigna por ley, tales como el servicio de extinción de incendios y el mantenimiento de edificios escolares (Banco Mundial, 2006).

La LAL otorga amplios poderes al gobierno central para controlar las fuentes de ingresos de los gobiernos locales. Estos deben obtener la aprobación del gobierno central para definir los tipos impositivos y las bases imponibles, dentro de los límites definidos por el gobierno central. Los principales ingresos que se conceden a los gobiernos locales son: sobre la propiedad, permisos de construcción y servicios públicos. También se les permite administrar mercados y asumir ciertas funciones para generar ingresos adicionales. Sin embargo, en la práctica, los municipios inventan sus propias modalidades para incrementar los ingresos y, a menudo, encuentran formas de justificar estas prácticas en la antigua legislación (Banco Mundial, 2006).

#### DESARROLLAR LAS CAPACIDADES Y PROMOVER LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Los responsables locales de toda la región expresan la necesidad de disponer de más datos y de mejor información. Sin embargo, tienden a emplear insuficiente personal capacitado, y, por lo tanto, no tienen la capacidad de procesar correctamente los datos financieros y utilizarlos adecuadamente para definir sus políticas. Simplemente, no tienen suficientes recursos (tiempo, dinero, o personas). La necesidad de disponer de datos locales no solo depende del tamaño de los gobiernos locales, sino también de las responsabilidades que se les asignen. Disponer de mejor información y de mayores capacidades a nivel local sería esencial para implementar una estrategia de descentralización. En el Líbano, por ejemplo, la recaudación de impuestos locales se ve obstaculizada por la lentitud de los procesos de cálculo de los impuestos, la contabilidad no está informatizada y no tienen recaudadores de impuestos (Atallah, 1999). Problemas similares se encuentran, al menos en cierta medida, en los otros países considerados.

Pero también hay buenas prácticas en la región, particularmente con respecto a la creación de capacidad y la participación comunitaria, como en Jordania, Siria y Turquía. Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Eskisehir en Turquía da mucha importancia a la creación de capacidades y a la formación de sus empleados.<sup>19</sup> El municipio de Fuheis en Jordania es un ejemplo exitoso de participación comunitaria en el proceso de planificación, la formación de comités de acción voluntaria, la formación del personal y de los jefes de departamentos, la asociación con el sector privado, el acceso a la información (estadísticas financieras) y el uso de la tecnología informática (en particular, Sistemas de Información Geográfica, SIG) y, finalmente, la integración de las mujeres y de la juventud en el proceso de toma de decisiones locales.<sup>20</sup> En el recuadro 8.4 se describen dos ejemplos de buenas prácticas en materia de creación de capacidades locales.

#### **Recuadro 8.4. Buenas prácticas de fortalecimiento de capacidades en Jordania y Siria**

##### **Traspaso de la gestión de impuestos sobre la propiedad a los Municipios en Jordania**

En 2004, el Ministerio de Finanzas de Jordania y el Ministerio de Asuntos Municipales iniciaron un proyecto para transferir la responsabilidad de la recaudación de impuestos sobre la propiedad del Ministerio de Hacienda a los municipios.

El proyecto, financiado por el PNUD, se dividió en dos fases (fase 1: 2004-2010, fase 2: 2010-2012) para permitir que las nuevas estrategias se apliquen en los municipios más grandes, antes de ser implementadas en los más pequeños con menor capacidad.

<sup>19</sup> Eskisehir es una ciudad sinónimo de educación de alto nivel; es principalmente una ciudad de estudiantes. Allí se encuentra la Universidad Anadolu, la mayor universidad de Turquía por el número de estudiantes. El alcalde del municipio metropolitano de Eskisehir, antes presidente de la Universidad Anadolu, mantiene una buena relación entre la municipalidad y la universidad. Todos los empleados contratados en la municipalidad metropolitana de Eskisehir tienen por lo menos una licenciatura. <http://www.eskisehir-bld.gov.tr/cityeskisehir/index.html>

<sup>20</sup> Fuheis es una pequeña ciudad situada a quince kilómetros al noroeste de Ammán.

El proyecto consiste en:

- Llevar a cabo una revisión del marco legal y de los procedimientos
- Crear una base de datos integrada y una red de centros de gestión de la propiedad fiscal, en todo el país
- Fortalecer las capacidades del personal de los gobiernos locales
- Realizar campañas de sensibilización de la ciudadanía y, específicamente, de los contribuyentes
- Desarrollar la administración y reestructurar las unidades de gestión del impuesto sobre la propiedad.

Hasta la fecha se ha transferido la responsabilidad de la recaudación de impuestos sobre la propiedad a 47 municipios (de 93, los otros 46 están previstos en la fase 2 del proyecto). Los municipios grandes recaudan sus propios impuestos y los de los municipios vecinos más pequeños.

Se ha observado un aumento sensible en la recaudación de los impuestos sobre la propiedad desde el inicio de este proyecto.

(Al-Hajaj, 2010).

#### **Programa de modernización de la administración municipal en Siria**

Esta iniciativa conjunta financiada por la República Árabe Siria y la Unión Europea, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas en los centros urbanos de todo el país. Su implementación estaba prevista inicialmente en seis ciudades. En la actualidad el proyecto está en marcha en Damasco, Aleppo, Latakia, Tartus, Homs, Deir ez-Zor y Palmira.

El objetivo es buscar nuevas bases y mejores prácticas en la gestión a largo plazo del crecimiento urbano. El programa ofrecerá una serie de planes de acción interrelacionados, centrados en las reformas legislativa, financiera y de gestión. Las áreas específicas sobre las que trabaja este programa son: la gobernanza descentralizada, el apoyo a la toma de decisiones locales, el desarrollo institucional, la gestión de los recursos financieros, la gestión de la propiedad, el desarrollo local, los acuerdos de hermanamiento y de cooperación, la planificación urbana y asentamientos informales, los sistemas de información geográfica (SIG), la cooperación público-privada, la circulación y el transporte, la gestión de los residuos sólidos, la Agenda Local 21 y la igualdad de género.

Fuente: [http://www.mam-sy.org/index.php?p\\_id=11&lang=en](http://www.mam-sy.org/index.php?p_id=11&lang=en)

## **CONCLUSIONES**

Por diversas razones (tradicción, historia, cultura), las responsabilidades transferidas a los gobiernos locales en la región Medio Oriente y Asia Occidental son más limitadas que en otras partes del mundo. En sus esfuerzos por reformar la administración local, los gobiernos nacionales deben reconocer que la descentralización requiere compartir funcio-



nes y responsabilidades fiscales entre el nivel central y local. Ambos niveles deben disponer también de las capacidades correspondientes para prestar servicios. El reto es determinar cómo distribuir las responsabilidades y la financiación entre los diferentes tipos de gobiernos locales.

Una de las alternativas posibles para contribuir al avance del proceso de descentralización en toda la región es aplicar una descentralización asimétrica. Se pueden definir diferentes criterios para clasificar a los gobiernos locales en varias categorías con desiguales niveles de responsabilidades fiscales y de gasto, así como de acceso al crédito. Se daría un impulso al proceso de descentralización si los gobiernos regionales (governaciones) y los gobiernos locales dispusieran de mayor autonomía en las decisiones de gastos e ingresos en función de su capacidad para cumplir con estas responsabilidades y desarrollar nuevas capacidades. Sin embargo, también hay necesidad de revisar sistemáticamente las normas legales y reglamentarias para distribuir adecuadamente las responsabilidades entre los diferentes tipos y niveles de gobierno. Además, los gobiernos centrales deben respetar sus compromisos con los gobiernos locales, asegurando las cantidades de recursos comprometidos y los plazos estipulados para que los gobiernos locales puedan planificar y prestar los servicios bajo su responsabilidad.

A largo plazo, los gobiernos de la región deben descentralizar las responsabilidades de gasto a los gobiernos locales haciéndoles plenamente responsables ante sus electores de los resultados de sus políticas, de su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos de calidad. Con este fin, deben considerar fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos locales mediante la recaudación sistemática, el análisis y la difusión de información sobre el desempeño fiscal local y el cumplimiento de las metas financieras y políticas. Esta información es esencial tanto para favorecer la participación ciudadana en los procesos políticos como para facilitar el control de la gestión municipal por el gobierno central.

Dentro de los procesos de reforma de la administración local, la tarea más difícil para los gobiernos centrales de la región es reestructurar el sistema con el fin de proporcionar a los gobiernos locales un «espacio fiscal» propio que les permita fortalecer sus ingresos y gestionar el gasto. Los gobiernos centrales deben asegurarse de que se adopten disposiciones adecuadas que permitan, por un lado, la rendición de cuentas y, por el otro, una mayor gestión autónoma de los ingresos dando a los gobiernos locales el poder de decisión adecuado para el manejo de los tipos impositivos y la determinación de ciertas bases imponibles con el fin de mejorar la previsibilidad presupuestaria. Poco a poco se deben eliminar los controles del gobierno central sobre las tasas e impuestos locales después de asegurarse de que se mantiene la generación de ingresos propios.

Los gobiernos de la región deben considerar la creación de un órgano de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para pilotear las reformas de descentralización fiscal. Este órgano de coordinación debería permitir al gobierno central mejorar el diseño de las políticas de descentralización, evaluar su dirección, su ritmo y el alcance de los procesos, difundir la información, ofrecer formación e involucrar directamente a los gobiernos municipales en su implementación. Este organismo contribuiría a mejorar el diálogo y la cooperación intergubernamental. Podría desempeñar un papel fundamental para mejorar la eficiencia del gasto público a nivel local en particular en las áreas de responsabilidades concurrentes entre diferentes niveles de gobierno y para crear fuertes

incentivos (financieros y jurídicos) para promover acuerdos de cooperación entre los gobiernos locales para la prestación de servicios.

Los gobiernos deberían estudiar la participación del sector privado en la financiación y la prestación de servicios públicos para mejorar la eficiencia del gasto a nivel local. La cooperación intermunicipal y la colaboración con el sector privado pueden contribuir además a superar las ineficiencias asociadas al pequeño tamaño de los municipios. Sin embargo, la decisión sobre el modelo de gestión debe seguir siendo local para garantizar la apropiación pública y el apoyo a las modalidades elegidas.

Los gobiernos deben estudiar cómo racionalizar los sistemas de transferencia para que sean un instrumento eficaz de aplicación de las políticas nacionales a nivel local y para reducir las disparidades fiscales entre territorios. Se deben reexaminar los sistemas de transferencias condicionadas e incondicionadas, mejorar la transparencia, con reglas claras basadas en fórmulas explícitas de nivelación. Se deben explorar ideas para combinar transferencias condicionadas e incondicionadas que incentiven la explotación por parte de los gobiernos municipales de sus bases de ingresos y se mejore la eficiencia de la recaudación de impuestos.

El fortalecimiento de las capacidades es también un elemento importante en la aplicación de la estrategia de descentralización, y se debe invertir tanto en la capacidad del personal como en las tecnologías de la información. La región necesita del apoyo de fondos y agencias nacionales e internacionales para apoyar iniciativas de fortalecimiento de sus capacidades.

Los gobiernos centrales de la región también deben comprometerse de manera consecuente en la consolidación de las capacidades locales de gestión, tanto para mejorar la planificación presupuestaria a largo plazo como para el manejo de la deuda. Esto implicará imponer, por un lado, fuertes restricciones presupuestarias a los gobiernos locales y, por el otro, garantizar que estos reciben los fondos que les asignan las leyes y que estos ingresos son suficientes para permitirles asumir los servicios estipulados. Este proceso será importante en particular para controlar el crédito a los gobiernos locales, ya que para muchos gobiernos locales de la región el endeudamiento excesivo se ha convertido en una de las únicas opciones para seguir prestando servicios. En ciertos casos, la falta de capacidad de planificación presupuestaria a largo plazo ha llevado a algunos gobiernos locales a acumular una deuda importante, a veces insostenible. El gobierno central debería definir las responsabilidades de los gobiernos locales y asegurar una financiación adecuada y previsible a largo plazo, y asimismo evitar rescatar la deuda de los gobiernos locales excesivamente endeudados. Esto puede significar dejar a algunos gobiernos locales en bancarrota para que se sometan luego a normas de reestructuración financiera definidas centralmente.

Por último, un tema crítico en la región Medio Oriente y Asia Occidental es el papel de los conflictos en la centralización. Al parecer, los conflictos externos son un obstáculo importante para el proceso de descentralización y, a menudo, favorecen los procesos de recentralización. La prevención de conflictos regionales debería ser considerada como un bien público regional o internacional cuya provisión colectiva contribuiría a aliviar las cargas que los conflictos suponen para los gobiernos centrales y locales de cada país.

Este capítulo presenta una visión general y una comparación de las finanzas públicas locales en los países de Oriente Medio y Asia Occidental e introduce un debate sobre algu-

nos de los temas de relevancia para el desempeño de los gobiernos locales. En el capítulo también se incluyen propuestas de reformas para la región. Como se ha demostrado a lo largo del capítulo, los países de la región Medio Oriente y Asia Occidental cuentan con estructuras de gobierno muy centralizadas. Algunos de los desafíos a los que se enfrentan las finanzas públicas locales y la descentralización, como se explica en el capítulo, son: la preferencia por parte de los gobiernos centrales por oficinas desconcentradas para asegurar la prestación de servicios locales en vez de transferir poderes a los niveles locales; la tendencia del gasto público a agudizar las disparidades espaciales por lo cual es necesario un mejor sistema de transferencias intergubernamentales (basados en fórmulas); la ausencia de mecanismos de transferencia intergubernamental claros y previsibles; la existencia de prácticas de endeudamiento no controladas; la magnitud y recurrencia de los conflictos internos y externos que limitan la descentralización y desvían recursos de las finanzas públicas locales, y la necesidad de reforzar las capacidades locales y la participación ciudadana. A pesar de estos desafíos y el panorama general incierto de la descentralización en la región, parece emerger una tendencia hacia la reforma de las estructuras administrativas para permitir una mayor flexibilidad y disminuir el control que los gobiernos centrales tienen sobre los gobiernos locales. Es difícil decir, sin embargo, si esta tendencia continuará en el futuro, dada la inestabilidad política y macroeconómica de la región.

## FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Roy BAHL\*

*Universidad Estatal de Georgia, EE UU*

La población mundial se duplicará probablemente hacia el 2050. Este crecimiento será absorbido principalmente por las áreas urbanas de los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2008). Se espera que el número de megaciudades (con poblaciones superiores a los 10 millones) se incremente de las 19 existentes en la actualidad a 27 en 2025, concentrando cerca del 10% de la población mundial.

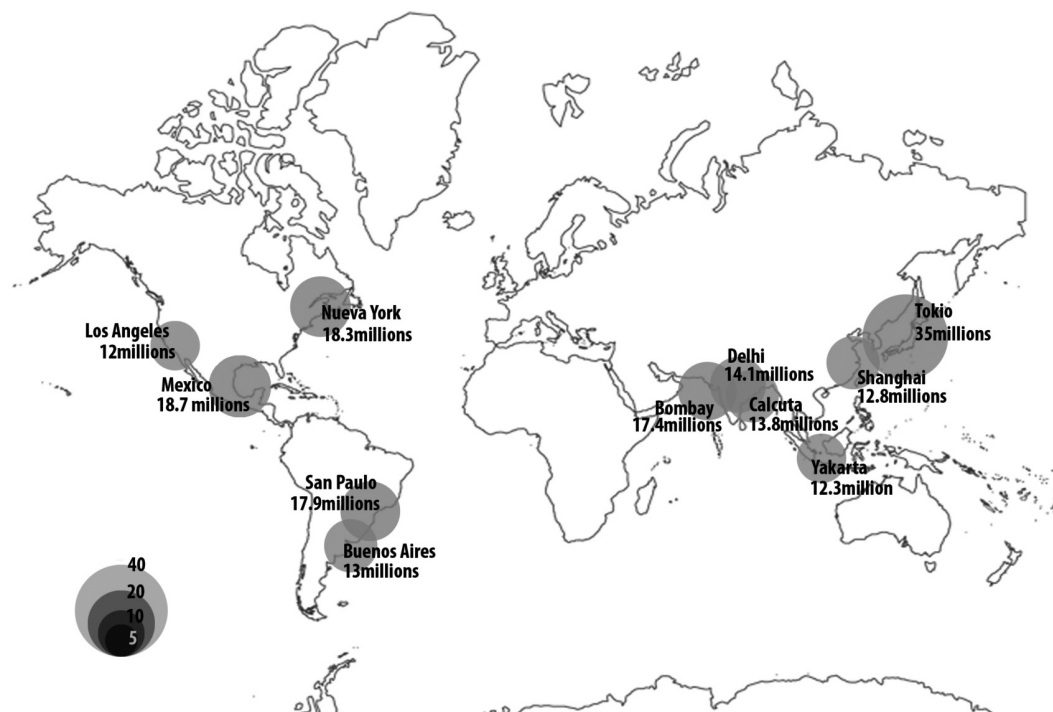
Los gobiernos de las áreas metropolitanas de muchos países deberán aprender a administrar concentraciones de entre 5 y 10 millones de habitantes y a proveer servicios públicos a precios accesibles (gráfico 9.1). Para encontrar la fórmula adecuada de gobernanza y financiación deberán definir el nivel apropiado de descentralización fiscal, coordinar las labores de muchas administraciones y empresas públicas y diseñar un plan viable para movilizar los recursos financieros adecuados.

Financiar los servicios públicos en grandes áreas urbanas es más complejo que financiar la gestión de una sola ciudad, ya que en general coexisten dentro del primer grupo varias administraciones y empresas públicas responsables de diferentes servicios. Para cada caso, hay que determinar quién gobierna, quién administra y quién paga. Además, entre las diferentes administraciones suelen generarse conflictos políticos sobre el «adecuado» equilibrio de poderes.

---

\* *Regents Professor* en Economía, Escuela Andrew Young para Estudios Políticos, Universidad del Estado de Georgia. Tetyana Zelenska ha contribuido de manera importante a la realización de este artículo.

**Gráfico 9.1. Población de las 11 áreas metropolitanas más importantes**



Fuente: [http://www.metropolis.org/publications/metropolitan\\_regions](http://www.metropolis.org/publications/metropolitan_regions)

En este capítulo se aborda la financiación de los servicios públicos en las áreas metropolitanas a través de los aspectos de gobernanza y de financiación. Ambos temas no pueden dissociarse porque la financiación de los servicios públicos en las áreas metropolitanas depende en gran medida de las funciones que se les asignan a las distintas administraciones y empresas. Sin embargo, como cada país escoge diferentes modalidades para organizar y financiar sus servicios públicos, los resultados y los problemas son diferentes de un país a otro. En este análisis, se considera una pequeña muestra de áreas metropolitanas en países desarrollados, en economías emergentes y en desarrollo, en función de la información disponible. Por lo tanto, no se pretende que la muestra sea «representativa».<sup>1</sup>

En el siguiente apartado se presentan los fundamentos teóricos que sustentan las diferentes opciones institucionales de gobernanza metropolitana. En las siguientes secciones se revisan los modelos de gobernanza y financiación utilizados en el mundo, y se analizan sus ventajas y desventajas. El capítulo concluye con un examen del posible abanico de reformas de las políticas metropolitanas.

<sup>1</sup> Idealmente, hubiéramos incluido un análisis comparativo de indicadores sobre las finanzas de los gobiernos que prestan servicios en las áreas metropolitanas. Desafortunadamente, solo se dispone de información sobre casos de estudio individuales y los datos no son fácilmente comparables. El FMI publica anualmente un compendio de finanzas gubernamentales para todos los países del mundo, que sigue un formato específico; pero no se reportan datos para gobiernos locales individuales.

## TEORÍA DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

¿Puede la teoría económica señalar cuál es la mejor opción para gobernar y financiar un área metropolitana? Sin duda, no de forma precisa, ya que es esencial disponer de un análisis de la economía política de los problemas. No obstante, un modelo económico puede ser un marco útil para evaluar la práctica actual.<sup>2</sup> La problemática puede definirse de la siguiente manera: ¿cuál es el tamaño de población ideal para que un gobierno local pueda optimizar el bienestar de sus ciudadanos? El argumento central es el ya conocido «teorema de la descentralización», es decir, que la responsabilidad de un servicio debe ser atribuida al nivel de gobierno capaz de ofrecerlo de la manera más eficientemente. La respuesta más general es que cuando «la gente obtiene lo que desea», se incrementa el bienestar general de la población (Bahl and Bird, 2008). Si la historia terminara aquí la gobernanza metropolitana quedaría en manos de pequeños gobiernos municipales autónomos.

Sin embargo, para el caso de algunas competencias, asignarlas al nivel más bajo de gobierno no necesariamente implicará un desempeño eficiente. Y esto por diferentes razones, como por ejemplo los problemas planteados por las externalidades y las economías de escala para la provisión de servicios. Esto define en gran medida cuáles son las preguntas que requieren de respuesta para estructurar las finanzas públicas metropolitanas: ¿son los gobiernos locales individuales quienes deben asumir la financiación de los servicios?, ¿se requiere de un gobierno metropolitano para administrar y financiar servicios que cubren todo el área metropolitana?, ¿cuál es la superficie que debe abarcar un gobierno regional?, ¿cómo de importantes deben ser los programas verticales estatales o federales?<sup>3</sup> Cuando se responden a estas preguntas, se facilita la atribución de las responsabilidades y la distribución de los recursos.

## ESTRUCTURAS DE GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Cada país y cada región metropolitana ha adoptado un modelo de gobernanza diferente para la provisión de los servicios públicos. Algunos han creado estructuras muy fragmentadas con una fuerte descentralización de responsabilidades y poderes. Otros han preferido crear una estructura regional única. Casi todos han intentado encontrar el equilibrio entre un gobierno que cubre la mayor parte del territorio metropolitano y la necesidad de preservar el control local.<sup>4</sup> Pero en general parece que la tendencia que más ha predominado ha sido mantener el control local en detrimento de la formación de gobiernos metropolitanos unificados. Una manera de aproximarse a la gobernanza metropolitana es a través del análisis de la estructura de gobernanza adoptada: fragmentación del territorio, fragmentación funcional o gobierno metropolitano único.

---

<sup>2</sup> Oates (1972) ha propuesto una perspectiva que sirve como punto de partida para muchos estudios de este tema. Sobre su aplicación a las áreas metropolitanas, ver Bahl y Linn, 1992; Bird y Slack, 2004; y Slack, 2007.

<sup>3</sup> Un programa vertical es aquel a través del cual un servicio es provisto en el área metropolitana por un nivel superior de gobierno, y en donde los fondos no pasan por el presupuesto de ningún gobierno local.

<sup>4</sup> Sobre el debate de la gobernanza de las áreas metropolitanas puede consultarse OCDE (2006), y Jouve y Lefèvre (2002).



### FRAGMENTACIÓN DEL TERRITORIO

En este caso, coexisten en una misma área metropolitana muchos gobiernos locales con competencias generales e independientes unos de otros. Cada uno de ellos asegura la prestación de servicios públicos desarrolla sus propias políticas fiscales, de tarifas a usuarios y de endeudamiento. En algunos casos existe además un gobierno metropolitano supramunicipal e incluso distritos o jurisdicciones de nivel regional con finalidades especiales.

La ventaja del modelo de fragmentación del territorio es que las circunscripciones son más pequeñas y que, por consiguiente, el gobierno local está más próximo a la gente. Pero la preservación del bienestar general en este modelo de «autonomía local» tienen costes: no permite aprovechar las economías de escala, funciona dentro de límites territoriales demasiado pequeños como para interiorizar las externalidades o para permitir la coordinación de los servicios. La fragmentación del territorio puede dar lugar a importantes disparidades fiscales entre gobiernos locales de la misma área metropolitana ya que es muy probable que tengan diferentes capacidades de financiación y de provisión de servicios.

#### En los países desarrollados

El modelo de fragmentación del territorio es el que domina en la mayoría de las áreas metropolitanas de los Estados Unidos (EE UU). La tradición de autonomía política en EE UU es fuerte. Se acepta que los gobiernos locales compitan entre sí y existe una mayor tolerancia a las disparidades fiscales que en muchos países europeos. Se han hecho muchos intentos para crear gobiernos metropolitanos en EE UU, pero sin éxito.<sup>5</sup> El ejemplo típico es el caso de la región de Nueva York con más de 2.000 gobiernos locales (Benjamin y Nathan, 2001).

En Europa también existe una fuerte tradición de autonomía local. «Los gobiernos locales de los países nórdicos defienden ferozmente su derecho a recaudar sus propios impuestos. Argumentan que los ingresos de fuente propia permiten una mayor transparencia y refuerzan la responsabilidad de la población y de los consejos locales» (Lotz, 2006, p. 236).

La región metropolitana de Copenhague es un ejemplo de estructura administrativa fragmentada. Los 2,4 millones de habitantes son gobernados por 45 municipalidades, los cuales aseguran la prestación de servicios y la recaudación de impuestos. Existe además una Región Capital Nacional, un gobierno local electo que cubre la totalidad del territorio metropolitano y que se dedica primordialmente a los servicios de salud, pero que no tiene competencias fiscales.

La ciudad de París tiene alrededor de 2 millones de habitantes, pero otros 6 millones viven en los suburbios. La gobernanza local en esta aglomeración se reparte entre 80 municipios, 3 departamentos y un gran número de empresas prestadoras de servicios públicos. La región Île-de-France es responsable de la administración del transporte público. La

---

<sup>5</sup> Para un análisis de la historia de las reformas en la administración local en EE UU, ver Campbell y Birlhead (1976). Para un análisis de los esfuerzos reciente, ver Phares (2009).

región metropolitana de Estocolmo incluye 65 municipalidades y 5 condados (OCDE, 2006a), la región metropolitana del Randstad (Holanda), 50 municipalidades y la Metrópolis de Vancouver 21 municipalidades con una población de 2 millones de habitantes.

### **En los países con economías emergentes y en desarrollo**

En Manila, once ciudades y seis municipalidades asumen la provisión de los servicios públicos locales dentro del área metropolitana. Cada una tiene un ayuntamiento electo directamente por la población con sus respectivas responsabilidades y recursos financieros. Los diecisiete gobiernos locales participan de un organismo supramunicipal, la Autoridad para el Desarrollo del Área Metropolitana de Manila, la cual es responsable del planeamiento y coordinación de toda el área metropolitana.

La gobernanza del área metropolitana de la Ciudad de México es otro ejemplo de fragmentación del territorio (OCDE, 2004). El área metropolitana se extiende más allá del Distrito Federal, compuesto por 16 delegaciones parecidas a municipios, los estados de México e Hidalgo con sus 59 municipios y el gobierno federal. Todos los niveles de gobierno en ambos estados cuentan con autoridades electas, pero las delegaciones del Distrito Federal no tienen potestad tributaria.

La Municipalidad Metropolitana de Estambul comprende 73 municipios, los cuales, sin embargo, no gozan de poderes reglamentarios. La región metropolitana de São Paulo, con una población estimada en 18 millones, se compone de 39 gobiernos municipales sin que exista un gobierno metropolitano supramunicipal. La coordinación se realiza en base a acuerdos o negociaciones entre los municipios, a través de algunas agencias y ayuntamientos (Banco Mundial, 2007).

### FRAGMENTACIÓN FUNCIONAL

El segundo modelo de gobernanza metropolitana favorece la *fragmentación funcional*. La administración de uno o de varios servicios es asumida, en este caso, por una empresa pública o un gobierno especial del distrito. De hecho, casi todas las áreas metropolitanas cuentan con cierto grado de fragmentación funcional, pero la manera en que funcionan puede variar mucho.

Una de las principales ventajas de la fragmentación funcional es que la agencia autónoma tiende a ser técnicamente más eficiente debido a su especialización. Los sueldos pueden ser superiores a los del funcionariado normal, lo que permite a la agencia atraer y retener empleados más calificados. Además, la agencia puede ser operativamente más eficiente porque funciona en un área territorial lo suficientemente grande como para aprovechar las economías de escala. Como generalmente suele ser la única entidad responsable de proveer un servicio en el área urbana, los problemas de coordinación son considerablemente menores que en el modelo territorial fragmentado. Por último, esta empresa pública puede tener acceso a varias fuentes de ingresos (por ejemplo, impuestos específicos, transferencias obligatorias por parte del gobierno de la ciudad, tasas sobre los usuarios) y, en caso de estar bien administrada, tiene probablemente un mayor potencial para endeudarse que un gobierno local generalista.

Pero, dependiendo del modelo que se adopte, la fragmentación funcional tiene también sus inconvenientes. Seguramente la agencia o empresa estará sometida a un menor control directo de la ciudadanía que un ayuntamiento electo. En este sentido, se pierde cierto grado de autonomía local. Adicionalmente, las agencias autónomas suelen tener un solo propósito y, por tanto, no pueden asegurar la coordinación del conjunto de los servicios. Aunque hay algunas excepciones, la mayoría de los distritos especiales tienen un propósito único.

### **En los países desarrollados**

La fragmentación funcional puede tomar distintas formas, incluyendo la asignación de diversas competencias a una sola agencia o administración dentro del territorio. El Distrito Regional del Gran Vancouver reagrupa todas las funciones que prestaban anteriormente los distritos especializados, principalmente los hospitales, el agua y el saneamiento, la inversión y la gestión de residuos sólidos. Aunque su consejo de administración está integrado por representantes electos de los gobiernos locales, se trata de una organización voluntaria sin autoridad para implementar políticas públicas.

La financiación de distritos especiales y empresas públicas puede asumir distintas modalidades. Como los servicios prestados están sujetos al cobro (por ejemplo, transporte público, recolección de basura), las tarifas pagadas por los usuarios son su base de ingreso. En otras ocasiones, dichas empresas son financiadas parcialmente con transferencias obligatorias del presupuesto de la ciudad, o pueden llegar a ser lo suficientemente rentables como para subsidiar dicho presupuesto.

En Estocolmo se creó un *holding* para administrar varias empresas municipales que proveen servicios tales como vivienda pública, administración de inmuebles, operaciones portuarias y servicios de agua. Estas empresas públicas tienen superávits por lo que pueden pagar dividendos al presupuesto de la ciudad. Lo mismo sucede en el caso de dos empresas de energía en las cuales la ciudad de Oslo posee acciones.

La ciudad de París participa (y es parcialmente propietaria) de varias empresas que proveen servicios que van del transporte a los servicios sociales. Estos se financian por el cobro a los usuarios, así como por transferencias obligatorias del presupuesto de la ciudad. La ciudad de París contribuye con aproximadamente un tercio de los subsidios que reciben las empresas de transporte y cubre casi la mitad del presupuesto de la Prefectura de Policía. Las transferencias a la empresa municipal encargada de los programas sociales representan un porcentaje significativo del presupuesto del gobierno de la ciudad.

La ciudad de Madrid hace transferencias obligatorias a las dos empresas que proveen los servicios de transporte. En las ciudades metropolitanas de Italia, las transferencias a las compañías de transporte, recolección y tratamiento de basura, y potabilización de agua representan alrededor del 25% del gasto. La ciudad de Lausana ha integrado completamente a la empresa de electricidad dentro de su presupuesto manteniendo un superávit desde fines de la década del 2000.

Otro ejemplo es el de las compañías de agua en la región del Randstad en los Países Bajos las cuales son responsables de controlar las inundaciones, la calidad del agua y el tratamiento de las aguas residuales (OCDE, 2007a). Las once compañías son autoridades públicas locales independientes cuyas autoridades son electas democráticamente y sus

fronteras administrativas no coinciden con las de los municipios. Tienen además facultades fiscales: cobran una tasa para las compañías de agua y una tasa por contaminación.

### **En los países con economías emergentes y en desarrollo**

Las empresas públicas desempeñan un papel importante en la provisión de servicios en las áreas metropolitanas de los países con economías en transición. A veces, la relación entre el gobierno de la ciudad y las empresas públicas es bastante compleja. Por ejemplo, la ciudad de Riga provee servicios a través de 42 empresas de las cuales es accionista y a través de la empresa de calefacción en donde controla el 49% de las acciones. La mayoría de estas empresas se autofinancian, pero la empresa de transporte consume aproximadamente el 10% del presupuesto de funcionamiento de la ciudad.

En Zagreb, la mayor parte del gasto en inversión (y una parte del gasto corriente) es responsabilidad de un *holding* que nace de la fusión de 22 empresas municipales. La ciudad de Zagreb dedica más del 15% de su presupuesto al pago de subsidios para dicha empresa. En otras ciudades metropolitanas de Europa del Este, las ciudades suelen subvencionar las actividades deficitarias de una única empresa, particularmente en el sector transporte, por ejemplo en Sofía, Budapest y Odessa.

Las agencias especializadas pueden desempeñar un papel importante en la administración y financiación de los servicios públicos en los países en desarrollo. A veces, se asignan a estas agencias o distritos funciones especializadas para separar la provisión de servicios de la política local; otras veces porque así se facilita la administración y se la hace más profesional, y también porque esta es una vía fácil para la obtención de un flujo de ingresos exclusivo y para la financiación de la deuda.

Los gobiernos locales crean empresas públicas, como lo ejemplifica el caso del transporte público en Bogotá, Colombia. Estas pueden ser multifuncionales, como es el caso de la compañía de agua, energía y telecomunicaciones de Medellín, Colombia. En algunos casos, estas agencias especializadas se convierten en los principales actores de la financiación de los gobiernos locales. Webster (2000, p. 7) señala que más del 65% del gasto en infraestructura urbana en el área metropolitana de Bangkok es asumido por las empresas estatales, en comparación con aproximadamente el 25% financiado por el gobierno nacional y menos del 10% por el gobierno de la ciudad.

### **GOBIERNO METROPOLITANO ÚNICO**

El tercer modelo es el gobierno metropolitano. En este caso, los servicios se proveen a través de un gobierno metropolitano que interviene sobre el conjunto del área metropolitana. Idealmente, los gobiernos metropolitanos son electos y gozan de poderes significativos para regular la provisión de servicios y la financiación de la zona metropolitana. Aunque existen algunos gobiernos que cubren la superficie total de las grandes zonas urbanas, pocos de ellos gozan de poderes tan extensos. Suele ser más común que sus responsabilidades funcionales sean más limitadas y que coexistan con gobiernos de niveles inferiores. Esta estrategia pone énfasis en la gobernanza regional pero a menudo conservando un cierto grado de autonomía local.

Esta estrategia tiene importantes ventajas, principalmente porque facilita la coordinación de los servicios que fueron asignados al gobierno metropolitano y permite mejorar la asignación de recursos en comparación con los casos en que la responsabilidad de los servicios locales se divide entre múltiples municipalidades y administraciones especializadas. El gobierno metropolitano también ofrece un amplio potencial para mejorar la equidad debido a que la calidad de los servicios públicos no depende de la riqueza de cada jurisdicción local, como en el caso de la fragmentación territorial.

Los gobiernos metropolitanos a menudo cubren una superficie lo suficientemente grande como para aprovechar las economías de escala e interiorizar las externalidades. Esto puede dar lugar a una disminución del coste de los servicios y a una mayor eficiencia.<sup>6</sup> Por último, debido a que los factores son menos móviles entre áreas metropolitanas que dentro de ellas, se abren más posibilidades para una imposición eficiente. También pueden existir importantes economías de escala en la administración de los impuestos de un área tan extensa, que permitan una mejor recaudación de impuestos.

Pero esta forma de gobernanza metropolitana también tiene importantes inconvenientes. El principal es que disminuye la influencia de los electores locales sobre el presupuesto local. En efecto, la elección de un ayuntamiento es reemplazada por la elección de representantes locales en una corporación metropolitana más distante. Otro inconveniente es que la gobernanza metropolitana a menudo trae consigo conflictos intergubernamentales. Si en el marco del esquema metropolitano existen niveles de gobierno local inferiores, estos pueden resistirse al liderazgo (o al dominio) del gobierno metropolitano.

Finalmente, las fronteras del gobierno metropolitano pueden no ser lo suficientemente amplias como para cubrir la totalidad del territorio e integrar toda el área metropolitana. En este caso, una de las ventajas más importantes del gobierno metropolitano se vería seriamente disminuida.<sup>7</sup> Por ejemplo, aunque la ciudad de Nueva York cuenta con una población de 8 millones de habitantes, esta representa menos del 40% de la población de su área metropolitana. En este caso, la prestación de servicios fuera de las fronteras del gobierno metropolitano no se coordina con la del interior, por lo que algunas de las ventajas de la gobernanza territorial se pierden. Una situación similar existe en Toronto en donde solo vive alrededor de un tercio de la población metropolitana. En Copenhague, son 45 los municipios que conforman el área metropolitana del gran Copenhague, pero el gobierno regional, la Región Capital Nacional, solo incluye a 33.

### **En los países desarrollados**

Lo que se acerca más en EE UU a una gobernanza del conjunto de una zona metropolitana es el Distrito de Servicios Metropolitanos de Portland, Oregón. Este gobierno metropolitano incluye 25 ciudades y provee en todo el territorio servicios de transporte, residuos sólidos y algunos temas ambientales. Pero el llamado Metro Portland está lejos de ser un verdadero gobierno regional. Como anota Lefèvre (2008, 2146): «para los estándares estadounidenses, Metro Portland es una organización metropolitana innovadora;

---

<sup>6</sup> Si esto no resulta en un menor coste para la prestación de servicios, podría dar lugar a servicios de mejor calidad, gracias a un efecto de nivelación.

<sup>7</sup> Para una comparación entre las fronteras de las áreas metropolitanas y las fronteras de la gobernanza, consultar: OCDE (2006).



pero según los estándares europeos, se le critica como una estructura de gobernanza metropolitana con responsabilidades y recursos limitados».

Canadá presenta interesantes contrastes en la estructuración de los gobiernos metropolitanos. Toronto se aproxima a un verdadero gobierno metropolitano. En 1998 se sustituyó al anterior gobierno metropolitano de dos niveles por un nuevo gobierno de la ciudad en un solo nivel (Slack, 2000; OCDE, 2009). Todas las funciones del gobierno local, incluyendo aquellas que previamente quedaban bajo la responsabilidad de distritos especializados y de las municipalidades miembros, quedaron en manos del nuevo gobierno metropolitano. También en Canadá se dieron dos reformas estructurales pero con una perspectiva menos centralizadora. Vancouver creó un gobierno regional con algunas responsabilidades de provisión de servicios pero las municipalidades del nivel inferior se mantuvieron como las unidades de gobierno local dominantes. Montreal recurrió a una fusión de municipalidades para crear dos ciudades principales más fuertes, pero conservando una estructura fragmentada de gobierno local.

Existen otros ejemplos de gobiernos en zonas metropolitanas amplias en países de la OCDE. En Madrid, la Comunidad Autónoma de Madrid tiene bajo su responsabilidad el área metropolitana, que se considera del mismo tamaño que la región urbana funcional de Madrid (OCDE, 2007). Debajo de la Comunidad hay 179 municipios, incluyendo al Ayuntamiento de Madrid que representa aproximadamente la mitad de la población del área metropolitana. Las funciones de la Comunidad son más amplias que las de los municipios.

El gobierno metropolitano de Tokio tiene importantes responsabilidades para la prestación de servicios a una población de alrededor de 12 millones de personas (Togo, 1995; Gobierno Metropolitano de Tokio, 2010) y cuenta con estatus de prefectura (estado) en el sistema fiscal intergubernamental japonés. Por debajo del gobierno metropolitano hay 23 distritos especializados en el área central, además de 26 ciudades, 5 condados y 1 pueblo. Todos tienen asambleas electas. Los distritos especializados son responsables de la provisión de servicios en algunos sectores por cuenta del gobierno metropolitano, mientras que las municipalidades son gobiernos locales con funciones generalistas.

La Autoridad del Gran Londres (GLA, por sus siglas en inglés) fue creada en 1999 como un nivel superior de gobierno para la zona metropolitana de Londres. El alcalde y el consejo son elegidos separadamente por sufragio universal directo. La GLA tiene competencia sobre una cantidad de funciones, incluyendo el transporte, el desarrollo económico, la protección ambiental y la policía. Alrededor del 80% de su gasto se dedica al transporte y a la policía. La GLA se financia con subsidios del gobierno central (63%), pago directo de los usuarios (20%) e impuestos sobre la propiedad (10%), (Bird y Slack, 2004). En parte debido a que sus recursos son tan limitados, resulta difícil clasificar a Londres como un gobierno metropolitano fuerte. Los 33 distritos son independientes de la GLA y proveen servicios urbanos básicos como educación, vivienda, servicios sociales, limpieza de calles y mantenimiento de caminos. Existe una clara separación en las responsabilidades de gasto entre los niveles superiores e inferiores de gobierno del área metropolitana.

### **En los países con economías emergentes y en desarrollo**

El modelo de gobierno metropolitano lo ha tenido más fácil en muchos países en desarrollo y con economías emergentes. En muchos casos, ya existían gobiernos de áreas extensas y sus fronteras se fueron ampliando conforme creció la población. En otros casos,



estos fueron creados para responder a necesidades específicas. En muchas ocasiones, como la existencia de gobiernos locales electos democráticamente es algo relativamente nuevo, la tradición de autonomía local está mucho menos afianzada. Además, los bajos niveles de infraestructura y la presión financiera que sufren las ciudades debido a la migración, refuerzan la idea de un gobierno metropolitano responsable sobre el conjunto del territorio.

Hasta 1994, Ciudad del Cabo en Sudáfrica se componía de 61 entidades de gobierno local. En 1996, se redujo a 6 gobiernos locales con fines generales y a una autoridad metropolitana. Finalmente, en 2000 se crea una autoridad local única en Ciudad del Cabo (OCDE, 2008). La fuerte desigualdad en la provisión de servicios y la necesidad de *inputs* y coordinación locales de los servicios en áreas extensas fueron los elementos que empujaron hacia su consolidación.

Un modelo bastante distinto se adoptó en Manila en donde se crea la Autoridad para el Desarrollo de Manila Metropolitana (MMDA, por sus siglas en inglés) para asumir las funciones que corresponden al conjunto del territorio metropolitano mientras que las unidades de gobierno local se ocupan de las responsabilidades locales. Las unidades de gobierno local (ciudades y municipalidades) son gobernadas por consejos electos. El presidente de la MMDA es designado por el presidente del país y su pertenencia está prescrita por la ley. La conformación del MMDA (así como de los organismos que le precedieron) responde a la necesidad de asegurar la prestación de los servicios a nivel metropolitano y al hecho que el bienestar de la zona metropolitana de Manila es una prioridad para el gobierno nacional. La historia de la gobernanza metropolitana en Manila ha sido una lucha de poder entre el gobierno metropolitano y los niveles inferiores de gobierno local.

## IMPUESTOS, TASAS Y TRANSFERENCIAS<sup>8</sup>

La cultura, la economía y la política influyen sobre el sistema de financiación de las áreas metropolitanas. Sin embargo, existe una teoría de la asignación de los impuestos que propone «las mejores prácticas» de financiación para los servicios metropolitanos.<sup>9</sup> Los principios de esta teoría son generalmente aplicados en la mayoría de los países desarrollados, pero no tanto en los países emergentes y en desarrollo.

### TEORÍA DE LA ASIGNACIÓN FISCAL

¿Existe una forma ideal para financiar la provisión de servicios públicos en las áreas metropolitanas? ¿Existen directrices para identificar las fuentes de recaudación más apropiadas para financiar gobiernos locales y gobiernos metropolitanos en estas áreas? La respuesta a ambas preguntas es «sí», pero con matices.

Las decisiones para asignar impuestos a un área metropolitana se apoyan en general sobre cuatro consideraciones. La primera es la rendición de cuentas. Si se quiere reforzar la rendición de cuentas de los representantes locales electos ante sus electores, es necesario que cuenten con cierta autonomía para decidir sobre los impuestos. La regla de rendi-

<sup>8</sup> Ver también sobre este tema Bahl y Linn (1992), Bird y Slack (2004) y Chernik y Reschovsky (2006).

<sup>9</sup> Uno de los mejores argumentos de esta teoría es el de McLure (1998). Algunas revisiones y aplicaciones pueden consultarse en Musgrave, 1983 y Martínez-Vázquez, 2008.

ción de cuentas para la asignación de impuestos se adapta bien a los niveles inferiores de gobierno en las áreas metropolitanas donde la corporación municipal es electa. Quienes defienden la relación entre representación y poderes fiscales serán más propensos a propiciar que los gobiernos no electos se limiten a cobrar tasas al usuario para recuperar costes. Para que un organismo no electo cobre impuestos generales, se requeriría que esto se autorice a través de un referéndum.

El tema se complica cuando se refiere a una administración metropolitana o a una administración especializada con competencias sobre un territorio amplio. Si el gobierno territorial es electo, sus poderes fiscales incrementarán su rendición de cuentas ante sus electores. Esto se aplicaría, por ejemplo, a las entidades metropolitanas de Portland, Toronto y Londres, cuyas autoridades metropolitanas son electas. Algunos gobiernos de nivel metropolitano (distritos especiales como la Autoridad Portuaria de Nueva York o la Junta de Servicios de Toronto) son dirigidos por funcionarios designados. En este caso, su rendición de cuentas ante los electores no se verá fortalecida por las facultades fiscales. Si bien es cierto que estas agencias deben cobrar por los servicios que ofrecen, sus poderes monopolistas debieran regularse. Otra opción es cuando la corporación municipal del gobierno metropolitano está formada por todos los alcaldes electos del área metropolitana. Debido a la gran cantidad de miembros de la corporación, este modelo tiende a diluir la responsabilidad individual de cada alcalde ante su propia circunscripción electoral. Existen muchos ejemplos de esto, como es el caso del Distrito Regional del Gran Vancouver.

El tercer principio que al parecer se sigue religiosamente en los países desarrollados, es el de la «correspondencia». Es decir, los gobiernos locales no deben cobrar impuestos a quienes no se benefician de los servicios que proveen dichos gobiernos (McLure, 1998). Este principio impone fuertes restricciones a los gobiernos locales en áreas metropolitanas cuyo territorio está fragmentado. Los gobiernos locales de niveles inferiores deben cobrar impuestos únicamente a quienes se benefician directamente por los servicios prestados<sup>10</sup> y sobre bienes inmuebles. Por otro lado, los gobiernos metropolitanos y los distritos especializados, cuyas competencias cubren un territorio amplio, pueden beneficiarse de una mayor base gravable debido a que los trabajadores tienen menos probabilidades de cruzar las fronteras administrativas.

Por último, la teoría de la asignación de impuestos podría considerar los costes relativos a la administración fiscal al momento de decidir a qué nivel de gobierno se designará dicho impuesto. Por estos motivos, en los países en desarrollo se podría negar el acceso de los gobiernos locales a ciertos impuestos, mientras que los gobiernos de territorios más amplios en áreas metropolitanas tendrían algunas ventajas inherentes a la administración de sus impuestos.

#### PRÁCTICA EN LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS

¿Acaso los países siguen las «reglas» establecidas por la teoría que acabamos de mencionar? La mayoría de los países desarrollados suelen asignar sus impuestos siguiendo estas orientaciones (aunque hay excepciones). Los gobiernos de áreas metropolitanas en

---

<sup>10</sup> Ejemplos de un «impuesto sobre el beneficio» serían el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre la nómina basados en el lugar de residencia. Pero un impuesto sobre la actividad económica en función del lugar de origen no calificaría como tal.

los países en desarrollo tienen muchas menos opciones fiscales y parecen no cumplir del todo con lo que los analistas perciben como buenas prácticas.

### En los países desarrollados

Los países de renta elevada parecen más atentos a la estructura de la gobernanza en las grandes áreas metropolitanas y a la formas de financiarlas. A modo de ejemplo, algunos de los mecanismos de financiación «especiales» son: (a) otorgar a los gobiernos metropolitanos un doble estatus, de ciudad y estado (Tokio, Shanghái, Berlín); (b) dotarlos de poderes fiscales especiales (ciudad de Nueva York) y (c) institucionalizar transferencias específicas del gobierno central (Londres, Roma). En el cuadro 9.1 se presentan algunos de estos ejemplos.

**Cuadro 9.1. Los mecanismos de financiación especiales de los gobiernos metropolitanos: algunos ejemplos**

Administración	Mecanismos especiales de ingresos
Región Capital Nacional de Copenhague (OCDE, 2007)	Financiada en el 75% por las transferencias del gobierno central y en el 25% por las transferencias de los municipios.
Administración Metropolitana de Tokio (Tokio, 2010)	El gobierno metropolitano tiene poderes fiscales y responsabilidades de gasto tanto a nivel municipal como de prefectura (estado).
Toronto (Slack, 2000)	Es un gobierno metropolitano, creado por una ley provincial, sin ningún gobierno local por debajo de él.
Comunidad de Madrid (OCDE, 2007)	Es una administración con poderes de comunidad autónoma y de autoridad metropolitana, con poderes fiscales propios.
Londres (GLA)	Las transferencias específicas del gobierno central cubren dos tercios de su presupuesto.
Países Bajos: Compañías del agua electas e independientes	Puede recaudar la tasa de las compañías de agua y un impuesto por contaminación.

Fuente: [http://www.metropolis.org/publications/metropolitan\\_regions](http://www.metropolis.org/publications/metropolitan_regions)

Un objetivo subyacente en muchos países desarrollados es incrementar la autosuficiencia fiscal de los gobiernos locales metropolitanos. En algunos países de la muestra que se incluye en el gráfico 9.2. esta estrategia ha tenido éxito. El gobierno del área metropolitana de Tokio tiene un doble estatus de ciudad y de prefectura (estado) y, por lo tanto, tiene acceso a una base impositiva más amplia que el resto de los gobiernos locales de Japón. Alrededor del 70% del ingreso total del gobierno metropolitano proviene de impuestos locales.<sup>11</sup> Toronto tiene una estructura de financiación más tradicional para un gobierno local, ya que depende primordialmente del impuesto sobre la propiedad y del cobro de servicios a los usuarios. La ciudad metropolitana de Toronto financia alrededor

<sup>11</sup> La fuente más importante de ingresos es el impuesto sobre las sociedades y el impuesto de matriculación. Tokio y Nueva York son los mayores gobiernos metropolitanos analizados en este capítulo que dependen en gran medida de los impuestos sobre las sociedades.

del 60% de su presupuesto con estas fuentes. Solo el impuesto sobre la propiedad representa alrededor del 41% de sus ingresos (OCDE, 2009).

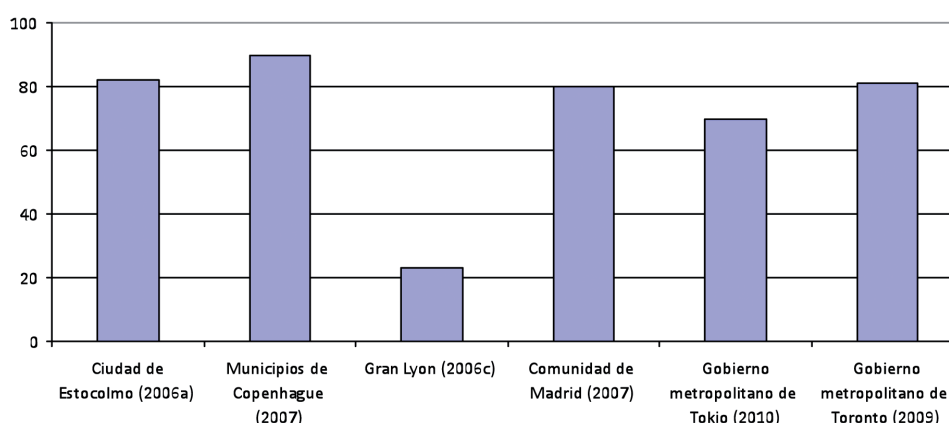
Los gobiernos locales metropolitanos en algunos países nórdicos y en España dependen primordialmente de los impuestos sobre la renta de las personas físicas. Por su parte, la ciudad de Nueva York combina varios impuestos como son los impuestos sobre ventas minoristas, sobre la renta de las personas físicas, sobre las sociedades y sobre las actividades económicas. Los gobiernos locales de Estocolmo cubren alrededor del 80% de sus gastos con recursos de fuentes propias, principalmente provenientes del impuesto sobre la renta. En París, el principal impuesto local era el que se aplicaba sobre las actividades económicas –una especie de impuesto sobre el capital inmovilizado pero limitado en función del valor agregado. Fue reemplazado en 2010 por una combinación de ingresos sobre bienes inmuebles, una parte del IVA recaudado localmente, y diversas tasas de bajo rendimiento sobre las actividades en red, que globalmente han producido una pérdida de autonomía y una disminución en la recaudación.

Los gobiernos locales metropolitanos en otros países desarrollados no gozan de poderes fiscales significativos (Slack, 2007). La Autoridad del Gran Londres obtiene la mayoría de sus ingresos de subsidios del gobierno central. La Autoridad Regional de Stuttgart no tiene autoridad fiscal. El Distrito Regional del Gran Vancouver se financia primordialmente mediante tasas y las transferencias de otros niveles de gobierno.

#### En los países con economías emergentes y en desarrollo

En la práctica, los grandes gobiernos urbanos de los países en desarrollo y con economías emergentes no dependen de manera importante de los impuestos locales. A pesar de los argumentos que aseguran que los gobiernos locales en áreas metropolitanas podrían manejar una gama más amplia de impuestos, las principales fuentes de ingresos en la mayoría de ellos se limitan al impuesto sobre la propiedad y a las tasas. Como se explica a continuación existen algunas excepciones a este patrón de comportamiento, particularmente en Brasil.

**Gráfico 9.2. Porcentaje de ingresos propios en algunos gobiernos metropolitanos**



Fuente: Toda la información ha sido extraída de los informes territoriales salvo para la Administración Metropolitana de Tokio cuya fuente es <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm>.

## IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

El instrumento favorito de la política fiscal de los gobiernos locales suele ser el impuesto sobre la propiedad. Este aprueba casi todos los exámenes teóricos para calificar como un buen impuesto para un gobierno subnacional, aunque sea costoso administrarlo y sea políticamente impopular.

### En los países desarrollados

Entre los países desarrollados, el impuesto sobre la propiedad es el favorito de los países federales de habla inglesa, y es mucho menos importante en países no angloparlantes y en países unitarios en general (Lotz, 2006). El ingreso por concepto de los impuestos sobre la propiedad representa la mitad, o más, de la financiación de los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de Toronto, Montreal y Melbourne, y 34% del presupuesto de la ciudad de Nueva York.

En otros países de la OCDE y en países en transición se constatan diferentes modelos. Los municipios de los Países Bajos, incluyendo los de la región Randstad, obtienen menos del 5% de sus ingresos a través del impuesto sobre la propiedad. No existe el impuesto sobre la propiedad en los gobiernos locales de Suecia y Noruega (OCDE, 2006a, p176). En Copenhague la principal fuente de ingreso para las municipalidades es el impuesto sobre la renta ya que el impuesto sobre la propiedad desempeña un papel menor. Lo mismo sucede en Estocolmo, Tokio y en las ciudades suizas. El impuesto sobre la propiedad es un poco más importante para el Ayuntamiento de Madrid, pero la financiación se concentra más en los ingresos derivados del impuesto sobre la renta que recauda el gobierno regional. En Busán y Daegu, en Corea, el impuesto sobre la propiedad es una importante fuente de financiación local, pero la mayor parte de sus ingresos proviene de la transmisión de propiedades.

### En los países con economías emergentes y en desarrollo

La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo no parecen haberse convencido que el impuesto sobre la propiedad es un buen instrumento para financiar los servicios de las áreas metropolitanas. Aunque es cierto que el valor de la propiedad se está incrementando en la mayoría de las áreas metropolitanas, en muchos países con grandes áreas metropolitanas esto no se ha aprovechado fiscalmente (Mathur, et. al., 2009; de Cesare, 2004). Además, es común que haya retrasos en la reevaluación de la propiedad, lo que disminuye la elasticidad de los ingresos del impuesto sobre la propiedad. El impuesto sobre la propiedad que se practica en los países en desarrollo generalmente no calificaría como buen impuesto subnacional debido a su alto coste administrativo y su baja popularidad con los electores.

Existen amplias diferencias en la importancia relativa del impuesto sobre la propiedad como generador de ingresos significativos para las ciudades metropolitanas. En Ciudad del Cabo, alrededor del 20% de los ingresos del gobierno metropolitano provienen del impuesto sobre el suelo y sus mejoras. Este ingreso representa aproximadamente la misma proporción que se ha obtenido por concepto de transferencias intergubernamentales.

La principal fuente de ingresos en los municipios de las áreas metropolitanas de México y Estambul es el impuesto sobre la propiedad. Sin embargo, en ninguno de los dos casos los gobiernos locales tienen poder para establecer las tasas o determinar las bases impositivas. Esto da lugar a que el gobierno local metropolitano cuente con muy poca autonomía para determinar su nivel de ingresos. En ambos casos, no se explota todo el potencial del impuesto sobre la propiedad. En las ciudades metropolitanas de India los gobiernos locales gozan de cierta discrecionalidad, pero los resultados son más o menos los mismos. El poco rendimiento se debe en gran parte a una mala administración fiscal. Por ejemplo, en Bombai solo alrededor del 70% de las propiedades pagan impuestos, mientras que en Calcuta estas se tasan aproximadamente al 20% de su valor real (Mathur, et al. 2009).

#### IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SOBRE LA NÓMINA

El impuesto sobre la renta de las personas físicas podría cumplir con la mayoría de los requisitos necesarios para calificar como un buen impuesto para un gobierno metropolitano. Este puede generar ingresos significativos a partir de una base fiscal elástica. El impuesto es globalmente consistente con el principio de correspondencia, en el sentido que su pago recae principalmente en aquellos que se benefician de los servicios provistos. Sin embargo, también surgen problemas de correspondencia cuando hay personas que cruzan las fronteras provinciales para ir a trabajar.<sup>12</sup> Su administración podría simplificarse aplicando un recargo directo sobre el impuesto sobre la renta recaudado por un nivel de gobierno superior, o por un intercambio de información con dicho nivel de gobierno.

Quizás el mayor inconveniente que presenta el impuesto sobre la renta de las personas físicas como ingreso de un gobierno local metropolitano es que es muy sensible a los ciclos económicos. Esto puede agravar la situación financiera del gobierno local en tiempos de contracción económica. Esta debilidad es aún mayor cuando la estructura de ingresos de la ciudad no está suficientemente diversificada y cuando el gobierno central no tiene la capacidad financiera para compensar esa pérdida de ingresos. Durante la reciente desaceleración económica, los impuestos sobre la renta de las personas físicas en las ciudades de Riga, Bucarest y Budapest disminuyeron significativamente y tuvieron un impacto importante sobre los presupuestos. En contraste, Estocolmo y Lausana, que también dependen del impuesto sobre la renta, no sufrieron tanta presión durante la crisis debido a que sus estructuras de ingresos estaban más diversificadas.

#### En los países desarrollados

La ciudad de Nueva York cobra desde hace mucho tiempo un impuesto sobre la renta. Hasta 1999 este se aplicaba tanto a los residentes como a los no residentes. Actualmente, el impuesto financia alrededor del 16% del presupuesto de la ciudad. La mayor fuente de ingresos para el gobierno local de Cleveland es el impuesto sobre la renta.

---

<sup>12</sup> El principio de correspondencia podría dar lugar a un impuesto sobre la renta basado en el lugar de residencia. Para los no-residentes se podrían declarar los ingresos y pagar algo como contrapartida por los servicios locales recibidos. Un debate sobre este tema se encuentra en McLure (1998).



La utilización del impuesto sobre la renta por parte de los gobiernos urbanos es más común en Europa que en EE UU y en Canadá. En muchas ciudades es la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales. Los recargos locales que se cobran conjuntamente con el impuesto sobre la renta nacional ofrecen grandes ventajas para algunos gobiernos locales metropolitanos. Les permite determinar las tasas de imposición localmente sin necesidad de definir la base impositiva o de asumir la administración del impuesto. La principal fuente de ingresos para las ciudades suizas es un recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas. La ciudad de Roma cobra un impuesto sobre la renta basado en el lugar de residencia, sobre la base fiscal administrada por el gobierno central. La principal fuente de recursos de los municipios en el área metropolitana de Copenhague es el impuesto sobre la renta de las personas físicas (OCDE, 2009). La base impositiva es definida por el gobierno central y la recaudación es también de su responsabilidad. En teoría, las 45 municipalidades del área metropolitana son libres de establecer la tasa impositiva, pero desde 2002 el gobierno central la congeló. Cerca del 80% del ingreso municipal proviene del impuesto sobre la renta. La Región Capital, el gobierno de la zona metropolitana de Copenhague, no tiene poderes fiscales.

Los gobiernos locales de la región metropolitana de Estocolmo dependen casi exclusivamente de un impuesto local sobre los ingresos de sus residentes. La base impositiva es definida por el gobierno central, pero los gobiernos locales son libres de establecer el tipo impositivo. Las principales preocupaciones que despierta este tipo de impuesto en Estocolmo son: (a) tal dependencia hace a los municipios vulnerables a los ciclos económicos y (b) la fórmula de redistribución o igualación limita los ingresos que un gobierno local puede recibir, creando un desincentivo para movilizar más recursos.

La mayor parte de los ingresos del gobierno de la zona metropolitana de Madrid (la Comunidad de Madrid) provienen del impuesto sobre la renta de las personas físicas. La base impositiva es definida por el gobierno central,<sup>13</sup> pero el gobierno regional (la Comunidad) puede elegir el tipo impositivo (sujeto a algunas restricciones) y tiene derecho a un tercio de lo recaudado (OCDE, 2007).

Los gobiernos locales de las áreas metropolitanas no utilizan usualmente el impuesto sobre las sociedades, aparentemente por la sensibilidad de estos ingresos a la coyuntura económica y por el miedo a ahuyentar las inversiones. Pero algunas ciudades lo utilizan. Ginebra y Lisboa obtienen importantes recursos de una sobretasa que se aplica al impuesto sobre las sociedades. También la ciudad de Nueva York obtiene recursos importantes de este impuesto.

### **En los países con economías emergentes y en desarrollo**

Las ciudades del Este europeo utilizan un modelo diferente de imposición local sobre la renta. Por lo general, perciben una parte de los impuestos nacionales sobre la renta, en función de lo que se recauda localmente (Zagreb y Bucarest) o de la población (Riga). El gobierno central fija el tipo impositivo «local», como por ejemplo el 26% en Riga en 2008. La ciudad de Zagreb puede aplicar hasta el 30% de recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero actualmente solo recauda el 18%.

---

<sup>13</sup> La Comunidad puede otorgar cierto trato preferencial, disminuyendo la base impositiva.

Pero en los países con economías emergentes o en desarrollo, no es frecuente que los gobiernos subnacionales accedan al impuesto sobre la renta. Existen cuatro razones para ello. La primera consiste en los problemas administrativos que esto conllevaría. La segunda es la competencia fiscal ya que el gobierno central en algunos países en desarrollo depende mucho de esta fuente de ingreso, llegando incluso a tener problemas para recaudarlo adecuadamente (Bird y Zolt, 2005). La tercera razón es que uno de los objetivos del impuesto sobre la renta es redistribuir los ingresos, lo que suele percibirse como una responsabilidad exclusiva del estado central. Por último, en la mayoría de los países en desarrollo, la generación de ingresos se concentra en el sector formal de la economía y su recaudación tiende a decaer fuera de las áreas metropolitanas.

Los estados y el Distrito Federal que conforman la zona metropolitana de la Ciudad de México financian parte de sus presupuestos con un impuesto sobre sueldos y salarios, sobre el cual tienen libertad de fijar la base y el tipo y administrar el impuesto. El impuesto se recauda a nivel del empleador. Existen tres problemas con este impuesto mexicano. Primero es un impuesto sobre el salario y, si es muy alto, desviaría el empleo hacia el sector informal. Segundo, como el impuesto se recauda en el lugar del trabajo, esto da lugar a cierta exportación de impuestos en el caso de los trabajadores no residentes.<sup>14</sup> Tercero, el impuesto es sensible a los ciclos económicos y puede tener un gran impacto en tiempos de recesión.

#### IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

Los impuestos sobre las ventas son una opción atractiva para financiar la provisión de servicios públicos en las áreas metropolitanas. Dado que una parte importante del consumo se realiza en las grandes áreas urbanas, el potencial para generar ingresos es considerable. Asimismo, el lugar de recaudación de este impuesto es fácilmente identificable por lo que su administración es factible tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Sin embargo, el impuesto metropolitano sobre las ventas puede generar distorsiones no deseadas en la asignación de los ingresos, si no está debidamente estructurado.

#### En los países desarrollados

El impuesto sobre las ventas es una fuente importante de ingresos en las áreas metropolitanas de EE UU (por ejemplo, representa el 11% de los ingresos de Nueva York). En Canadá, los gobiernos locales en áreas metropolitanas se limitan a cobrar impuestos sobre la propiedad y no pueden cobrar el impuesto general sobre las ventas, aunque algunos gobiernos locales logran cobrar ciertos impuestos sobre las ventas de forma selectiva. En Italia, los gobiernos regionales cobran el impuesto sobre el valor añadido en base al origen (Bordignon, Giannini y Panteghini, 2001). Bird y Slack (2004) han argumentado que este tipo de impuesto sobre los negocios merecería mejor atención. Los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de Europa del Este no suelen aplicar el impuesto sobre las ventas.

#### En los países con economías emergentes y en desarrollo

En teoría, un impuesto sobre las ventas, cobrado en el lugar de destino, podría calificarse como buen impuesto para los gobiernos locales de los países en desarrollo. En teoría,

---

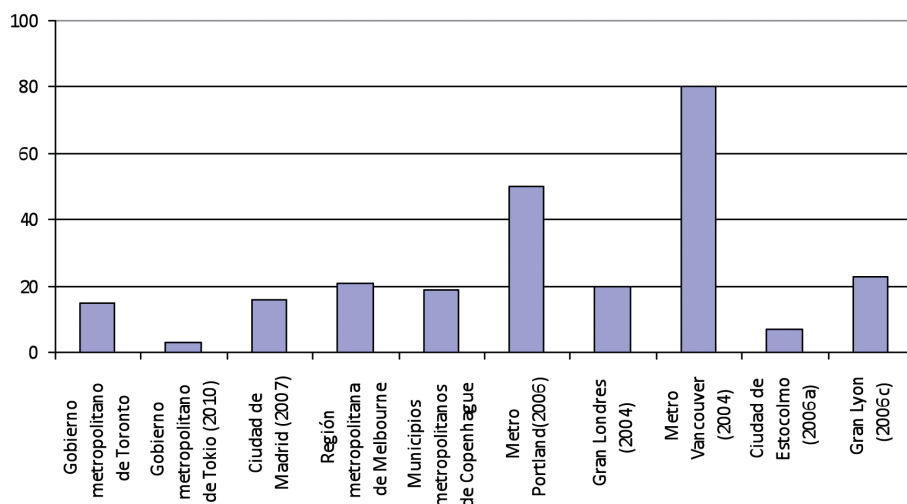
<sup>14</sup> Un debate sobre el impuesto sobre la nómina en México se puede consultar en Díaz-Cayeros y McLure (2000).

este podría ser recaudado por el gobierno metropolitano o por un nivel inferior. Sin embargo, la teoría y la práctica no siempre coinciden debido a las limitaciones administrativas a las que hacen frente la mayoría de los países en desarrollo.

Los gobiernos centrales suelen cobrar el impuesto sobre el valor añadido (IVA) como un impuesto de ventas basado en el destino. Pero en la mayoría de los países en desarrollo no es realista pensar que la administración fiscal pueda soportar un IVA a nivel del gobierno subnacional.<sup>15</sup> Tampoco es factible cobrar el IVA a nivel de una ciudad metropolitana. Quizás la excepción serían aquellos casos en los que la ciudad metropolitana abarca un territorio muy extenso y tiene un estatus legal de estado o provincia, como por ejemplo Shanghai o Berlín. Una alternativa más viable sería imponer un recargo sobre los impuestos estatales o un acuerdo con el gobierno estatal de repartición en los ingresos. En esto hay algo de experiencia. Una cuarta parte del IVA estatal en Brasil se distribuye entre las municipalidades, en función del lugar de la recaudación. Un acuerdo similar existe entre las ciudades de nivel provincial en China (Fu, 2007).

Los impuestos sobre las ventas minoristas no son administrativamente factibles en los países en desarrollo, incluyendo las grandes áreas metropolitanas. Un alto porcentaje de las ventas se realiza en el sector informal, por lo que un impuesto sobre las ventas minoristas basado en el destino inflaría aún más este porcentaje. Los comerciantes del sector informal no suelen llevar una contabilidad precisa y los más pequeños suelen más bien tener una contabilidad «especial» solo para fines fiscales.

**Gráfico 9.3. Tasas sobre usuarios como porcentaje de los ingresos totales de una selección de gobiernos metropolitanos**



Fuente: Toda la información procede de los informes territoriales de la OCDE, excepto Tokio (<http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm>), la Autoridad del Gran Londres y el Distrito Regional del Gran Vancouver (Bird y Slack, 2004).

<sup>15</sup> Han habido esfuerzos e inclusive cierta experiencia con la implementación de esto. En Brasil existe desde hace tiempo el IVA a nivel estatal. La India también lo ha implementado pero todavía no termina de definir los detalles de su operación, particularmente para el caso del comercio entre estados.

Otra fuente de ingreso posible es aplicar un impuesto sobre los ingresos brutos de todos los comerciantes del sector formal, que se base en el principio de origen. Sin embargo, esto crearía distorsiones al desviar las cargas fiscales de las regiones productoras a las regiones consumidoras, introducir un efecto en cascada sobre los precios y discriminar a los comerciantes del sector formal. Asimismo, un impuesto sobre las ventas basado en el origen comporta el llamado «problema de la sede social» que surge cuando una empresa paga sus impuestos en el lugar sede de su oficina central. Aunque todo indica que un impuesto sobre los ingresos brutos no es una buena opción para financiar a los gobiernos de las áreas metropolitanas, la posibilidad de recibir cantidades importantes de ingresos triunfa sobre la razón.

La principal fuente de recursos propios de los municipios de Brasil es el impuesto sobre los servicios (ISS) del cual casi su totalidad se recauda en los municipios más grandes (Rezende y Garson 2006). El ISS y el impuesto sobre la propiedad urbana representan en conjunto alrededor del 60% del ingreso fiscal local total. Tanto la ciudad como la provincia de Buenos Aires cobran un impuesto sobre los ingresos brutos. Este impuesto es complicado porque el tipo impositivo varía ampliamente dependiendo del producto de que se trate. Bogotá obtiene gran parte de sus ingresos de un impuesto bruto sobre los estos. Los negocios en Filipinas pagan impuestos sobre sus ingresos brutos, lo que representa alrededor del 30% de los ingresos locales (Taliercio, 2005).

#### TASAS Y OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS

La mayoría de los analistas consideran que los pagos por servicios de una u otra naturaleza son la fuente más apropiada de ingresos para los gobiernos locales (Oates, 1972; Musgrave, 1983; Bahl y Bird, 2008). El cobro por un servicio recibido da lugar a la recuperación de los costes por la provisión de dicho servicio. En muchos países, los gobiernos centrales ceden esta fuente de ingreso a los gobiernos locales urbanos debido a que este cobro no afecta a los ingresos centrales como podría hacerlo un impuesto sobre la renta o sobre el consumo.

#### **En los países desarrollados**

El cobro a los usuarios permite financiar en particular los gastos operativos de los distritos especializados y de las empresas públicas de las áreas metropolitanas. El gráfico 9.3. presenta datos comparativos para algunas áreas metropolitanas y da una idea de la importancia relativa de este tipo de ingresos en la financiación de los servicios metropolitanos. Sin embargo, las cifras expuestas son parciales porque no incluyen las tasas que cobran las empresas públicas a los usuarios. Es común que las ciudades europeas sean propietarias o copropietarias de distintos tipos de empresas prestadoras de servicios públicos (por ejemplo, transporte público, agua, energía o vivienda) que se financian con el cobro a los usuarios. En ocasiones, las tasas se completan con subsidios provenientes del presupuesto de la ciudad. Otras veces, generan superávits que se transfieren al gobierno de la ciudad.

#### **En los países con economías emergentes y en desarrollo**

El cobro de tasas a usuarios es una opción particularmente atractiva para los gobiernos locales metropolitanos de los países en desarrollo y con economías emergentes. El

cobro puede estar vinculado a la provisión de un servicio, situación que ayuda a que el usuario esté dispuesto a pagar. Además, tanto el cálculo del pago como la recaudación son más sencillos que en el caso de los impuestos generales. Sin embargo, estas tarifas se aplican a servicios esenciales por lo que cualquier aumento de precio por un incremento en los costes tiene repercusión inmediata sobre la población; por algunos ejemplos de ello son el alquiler de vivienda pública, el precio del agua o las tarifas de autobús.

La ciudad del Cabo recauda alrededor del 35% de sus ingresos de tasas a los usuarios, principalmente por los servicios de electricidad, agua, saneamiento y recolección de basura. Aunque este ingreso es alto frente a otras ciudades metropolitanas, el nivel de incumplimiento del pago es elevado y la recaudación insuficiente (OCDE, 2008). Esto no es anormal en los países en desarrollo. Ejemplo, la Administración Metropolitana de Bangkok recauda solo el 20% de las tasas por servicio de recolección de basura (Webster, 2000, p. 17). Según Mohanty et al. (2007) en las ciudades metropolitanas indias de Mumbai y Calcuta la tasa de recuperación de costes es muy baja. En contraste, las tasas sobre los usuarios en Bogotá son suficientes para cubrir los costes operativos de la compañía de autobuses de transporte urbano (RTI, 2005).

#### TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Las ciudades metropolitanas deben tener un tratamiento especial en materia de transferencias de recursos. A veces, se les excluye de algunos flujos de recursos para favorecer su autosuficiencia. En otras ocasiones, se les reconocen sus necesidades particulares. Roma, por ejemplo, recibe una transferencia central especial, equivalente al 15% de sus ingresos, como reconocimiento a su estatus de ciudad capital nacional. Algunas áreas metropolitanas tienen el mismo estatus que los estados o las provincias, lo que les permite recibir transferencias como estado y como ciudad. Asimismo, a diferencia de otros gobiernos locales, en ocasiones pueden existir programas especiales para distribuir los recursos dentro del área metropolitana.

#### En los países desarrollados

Los gobiernos de las áreas metropolitanas en algunos países desarrollados no dependen tanto de las transferencias de otros niveles de gobierno como los municipios. Por ejemplo, las ciudades de Estocolmo, París, Madrid y Lausana recaudan de fuentes propias más de dos terceras partes de sus presupuestos.

Algunos ejemplos ilustran las prácticas más usuales. Los subsidios desempeñan un papel menor en la financiación de los municipios del área metropolitana de Copenhague. Los subsidios específicos representan alrededor del 10% de los ingresos y se dedican primordialmente a cubrir los gastos de las funciones que realizan los gobiernos locales por cuenta del gobierno central. Por otro lado, el gobierno de la región capital, que abarca toda el área metropolitana, es principalmente responsable de los servicios de salud, pero no goza de poderes fiscales. Alrededor del 75% de su financiación proviene de las transferencias del gobierno central y el 25% restante, de las transferencias de los municipios.

El gobierno regional de Madrid obtiene alrededor del 20% de sus ingresos de impuestos participados y de subsidios. Al mismo tiempo, el 40% de los ingresos municipales dependen de las transferencias. Los municipios grandes obtienen la mayoría de sus trans-

ferencias de impuestos participados, mientras que los más pequeñas reciben retransferencias calculadas mediante fórmulas que consideran sus necesidades de gasto y su esfuerzo fiscal. Melbourne y Toronto financian solo el 15% de sus presupuestos respectivos con las transferencias de niveles superiores de gobierno.

No obstante, existen algunas excepciones como Alemania, en donde los gobiernos locales tienen pocas fuentes independientes de ingresos y dependen casi exclusivamente de las transferencias. En los Países Bajos, donde los gobiernos locales tienen pocos poderes fiscales, su financiación depende de las transferencias de otros niveles de gobierno.

### **En los países con economías emergentes y en desarrollo**

Los gobiernos metropolitanos en los países en desarrollo dependen fuertemente de las transferencias intergubernamentales provenientes de los gobiernos federal o estatal/provincial. Sin embargo, estos suelen ser menos dependientes que otros tipos de gobiernos locales. Existen varias razones para esto. Las ciudades metropolitanas tienen una base impositiva más amplia y a veces gozan de más poderes fiscales que otros gobiernos locales. A menudo, los gobiernos urbanos grandes tienen mejores habilidades para recaudar impuestos. Asimismo, pueden llegar a tener más incentivos para recaudar impuestos que los otros gobiernos locales. Cuando los niveles superiores de gobierno utilizan transferencias de nivelación, las ciudades metropolitanas reciben menos recursos en relación con el tamaño de su población, lo que las empuja a buscar más fuentes de financiación propia.

En Ciudad del Cabo solo 20% de los ingresos del gobierno metropolitano provienen de transferencias. La principal transferencia del sistema –«retransferencia de equidad» (*equitable shares grant*)– se asigna a base en criterios redistributivos. El resultado es que Ciudad del Cabo y otras ciudades metropolitanas de Sudáfrica reciben solo la mitad de los recursos per cápita que van a las ciudades más pequeñas.

La Autoridad para el Desarrollo del Área Metropolitana de Manila no tiene poderes fiscales y goza de poca autoridad para cobrar pagos por servicios, con lo cual depende casi exclusivamente de las transferencias de los gobiernos central y provincial, así como de contribuciones obligatorias de los municipios que componen su territorio. De hecho, los gobiernos locales de nivel inferior pagan a los gobiernos metropolitanos por los servicios recibidos.

México tiene una estructura financiera altamente centralizada. Los impuestos de los gobiernos subnacionales representan menos del 1% del PIB. La mayoría de los servicios metropolitanos se financian con transferencias condicionadas (22% del gasto) y no condicionadas. Sin embargo, la dependencia de las transferencias es significativamente menor en el Distrito Federal que en los demás estados del país.

Alrededor del 50% de los ingresos de la municipalidad metropolitana de Estambul provienen de transferencias. La más importante de estas (50% del ingreso) es por impuestos participados que se reparten en base a un criterio de derivación (origen de la recaudación). Esta forma de calcular su distribución favorece mucho a Estambul en virtud de su amplia base impositiva y del hecho que recibe una parte de los impuestos que pagan las empresas con sede social en la ciudad.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Para un debate sobre el «problema de la sede», consultar Bahl y Solomon (2003).



En Brasil se utilizan tanto transferencias discrecionales como niveladoras para apoyar a los gobiernos locales. Las primeras, dedicadas a educación y salud, probablemente favorecen a las ciudades metropolitanas, pero las segundas no. Rezende y Garson (2006, p. 20) reportan que las diez principales áreas metropolitanas de Brasil, en donde vive el 30% de la población del país y se genera casi la mitad del PNB, obtienen tan solo alrededor del 13% de los impuestos participados sobre las rentas y sobre la producción industrial.

Los municipios que conforman el corazón de las áreas metropolitanas del este de Europa reciben un volumen importante de transferencias, a menudo bajo la forma de impuestos participados sobre la renta de las personas (por ejemplo, Bucarest, Budapest y Zagreb). Los ingresos procedentes de estas transferencias se incrementaron durante la expansión económica de inicio de la década de 2000, pero han disminuido de manera significativa al final de la primera década. En otros casos, las transferencias adquieren la forma de transferencias condicionadas. Zagreb ofrece servicios delegados por el gobierno central. La estructura de ingresos de Budapest está dominada por transferencias de diferentes tipos, incluyendo ingresos participados y transferencias condicionadas. El gobierno central proporciona aproximadamente el 70% de los ingresos de la ciudad de Sofía por vía de transferencias.

## CONCLUSIONES: ¿CÓMO AVANZAR?

Para muchos países superar los problemas que impiden la adecuada provisión de servicios en las áreas metropolitanas es una de sus prioridades políticas. Sin embargo, aún no se ha encontrado la fórmula ideal para prestar y financiar los servicios públicos en las grandes aglomeraciones urbanas. Este capítulo demuestra que la práctica internacional es muy variada.

### ¿CUÁL ES EL PROBLEMA REAL?

El problema principal en lo que concierne a la gobernanza metropolitana y a su financiación es encontrar la manera de combinar dos unidades espaciales muy distintas. Una región económica funcional tiene fronteras informales y en constante transformación, como se podría esperar del espacio geográfico que conforma un mercado de trabajo. Quien defiende la región como entidad gubernamental es el planificador o el reformador social, consciente de la enorme ganancia en eficiencia y equidad que se obtendría prestando servicios a nivel regional. La otra unidad espacial, el gobierno local, tiene fronteras limitadas. Quienes defienden al gobierno local son los ciudadanos y sus representantes electos. Ambos desean mantener el control sobre los servicios públicos locales. No es muy probable que ambas unidades de gobierno cuyas prioridades son diferentes acerquen posiciones fácilmente para apoyar la creación de un gobierno de alcance regional con fines generales. El asunto se complica aún más con el solapamiento de distritos especializados y empresas públicas cuyas áreas de competencia para la prestación de servicios no coinciden ni con el área metropolitana (el espacio del mercado laboral) ni con los gobiernos locales con unos objetivos más generales.

La solución sería encontrar una política pública que asegure que algunos servicios son controlados y financiados localmente, mientras que otros se proveen a nivel regional y con una financiación más amplia. Cualquier gobierno se identificará con un modelo que

ofrezca mayores perspectivas de crecimiento económico en el largo plazo y garantice mejores servicios de transporte e infraestructuras públicas. Los gobiernos locales podrían interesarse en aquellas estrategias que les permitan ejercer un cierto control y preservar sus poderes fiscales. Sin embargo, ninguno de estos argumentos suele ser lo suficientemente convincente cuando se trata de transferir la responsabilidad de los servicios básicos a una autoridad alejada del nivel local o, de forma aún más drástica, cuando se pretenden suprimir los gobiernos locales. La práctica demuestra que la gobernanza y la financiación de algunas áreas metropolitanas se orientaron hacia este tipo de soluciones, pero casi nadie afirmaría que la prestación de servicios a nivel regional se está coordinando hoy de manera apropiada.

¿Qué paso se puede dar para mejorar y racionalizar la financiación de las grandes ciudades en las áreas metropolitanas? Tres opciones de política pública merecen atención.

#### GOBERNANZA

Quizás ya es hora de alejarse del consejo académico que afirma que un gobierno con fines generales, que abarque toda la superficie territorial de la metrópoli, es la respuesta adecuada para la financiación de las áreas metropolitanas. La autonomía local está muy enraizada como para ser desechada, por lo menos en un futuro previsible. Por ello es necesario un cambio de orientación hacia una estructura metropolitana de dos niveles, con un nivel superior dotado de un distrito capital para servicios sobre los cuales puedan fijar precios, y de un distrito regional a cargo de la coordinación y la planificación. De esta manera, se puede diseñar un sistema fiscal y de tarifas mejor adaptado a esta gobernanza de dos niveles.

El modelo anterior podría también funcionar en aquellos países en desarrollo que cuentan con una tradición de gobiernos locales, por ejemplo, Manila, Kolkata y São Paulo. En estas tres áreas metropolitanas ya existe una especie de gobernanza a dos niveles, aunque el sistema de financiación no esté bien diseñado. Cuando exista algo parecido a un gobierno metropolitano, se puede poner bajo la tutela de un distrito a cargo de las infraestructuras y de un organismo de coordinación. En estos casos, uno de los principales retos será garantizar que los límites de la administración crezcan al mismo tiempo que la región económica. Una vez más el problema es cómo diseñar un sistema de financiación que coincida con el sistema de gobernanza.

¿Cuál es la diferencia entre este modelo y el sistema actual? La primera diferencia es que los distritos regionales deberían tener autoridades electas y ser vistos como distritos financiadores y de prestación de servicios. Para que esto suceda, se requiere de la legislación adecuada por parte de los niveles superiores de gobierno. En segundo lugar, los instrumentos fiscales que utilizan los gobiernos de niveles inferiores deberían diseñarse para cumplir con las reglas básicas de la eficiencia fiscal, por ejemplo, evitando la exportación de impuestos. Se podría implementar algún tipo de supervisión para regular las prácticas intrametropolitanas que distorsionan el comercio entre las comunidades miembros. En tercer lugar, los gobiernos de niveles superiores deberán garantizar una mejor correspondencia entre las asignaciones de gasto y las asignaciones de ingreso. Esto exigiría cambios importantes en materia de competencias –más claridad y menos mandatos– y una mayor transferencia hacia los gobiernos metropolitanos de impuestos dinámicos sensibles al crecimiento económico. Por último, el sistema intergubernamental provincial y

nacional debería rediseñarse para dar mayor autonomía a los gobiernos locales de las áreas metropolitanas. Al mismo tiempo, se deberán limitar las transferencias con el fin de fomentar una mejor recaudación local.

#### FINANZAS DE LAS METRÓPOLIS

Como suele suceder, una parte del problema de las áreas metropolitanas es que los recursos son escasos y no alcanzan a cubrir la demanda de servicios públicos. No obstante, el nivel de impuestos en algunos países de la OCDE es muy alto por lo que existe poco margen para crear impuestos adicionales. En EE UU quizás aún quede margen para aumentar los impuestos. Sin embargo, el déficit federal y la fuerte oposición política frente a la imposición de más gravámenes podrían oscurecer la mayor parte de las oportunidades que traerían consigo los nuevos impuestos locales.

Idealmente, debería ser posible comparar el nivel y la estructura fiscal de las distintas áreas metropolitanas. Desafortunadamente, hay pocos datos sobre las finanzas de las administraciones que corresponden a las áreas metropolitanas, como lo demuestran los relativamente pocos (y a veces caducos) estudios analizados en este capítulo. Sin embargo, existe información más actualizada sobre las ciudades centrales, producida por las agencias de evaluación crediticia que evalúan regularmente dichas municipalidades.<sup>17</sup>

El principal obstáculo para desarrollar un sistema modelo para la financiación metropolitana son los gobiernos locales de niveles inferiores. Los defensores de la descentralización fiscal en las áreas metropolitanas pugnarían porque las competencias sean atribuidas a estos gobiernos. Si se desea que estos gobiernos locales adquieran una independencia presupuestaria se necesitarán importantes asignaciones de impuestos. El impuesto sobre la propiedad y los pagos por servicios por parte de los usuarios no podrán solventar por sí solos todos los gastos, al menos mientras el impuesto sobre la propiedad siga siendo políticamente tan polémico. No obstante, los impuestos con una base fiscal amplia en las áreas metropolitanas cuya administración está fragmentada se caracterizarán por exportar una cantidad importante de cargas impositivas a residentes de otras jurisdicciones. La alternativa sería recurrir a un impuesto sobre la renta basado en el lugar de residencia, combinado con algún tipo de mecanismo compensatorio, como se ha hecho en Dinamarca, o depender fuertemente de las transferencias intergubernamentales para financiar los servicios locales.

Aún hay margen de maniobra para que los gobiernos metropolitanos contribuyan más a la financiación de los servicios. Una alternativa interesante podría ser un impuesto sobre la renta basado en el lugar de residencia, combinado con una cuota específica para quienes trabajan, pero no viven en la ciudad. En primer lugar, se podría argumentar que los servicios provistos en las áreas metropolitanas también benefician a los no usuarios. Desde este punto de vista, sería eficaz que la financiación de los servicios no sea asumido únicamente por los usuarios. En segundo lugar, este impuesto podría servir para apoyar un fondo metropolitano de compensación, lo que evitaría desincentivar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos de niveles inferiores, como ya se ha visto en algunos países nórdi-

---

<sup>17</sup> Los datos de evaluación crediticia se centran en gobiernos locales individuales. Estos no toman en cuenta el impacto de las administraciones que recubren a los municipios centrales. Para ver un ejemplo de informe de evaluación crediticia, ver Standard & Poors.

cos. Este sistema de repartición del ingreso intrametropolitano sería mucho más recomendable que los programas de transferencias provinciales o nacionales.

Otros impuestos que podrían ser apropiados para los distritos fiscales metropolitanos son el impuesto sobre la propiedad, o por lo menos sobre la propiedad comercial e industrial, y los impuestos sobre la matriculación de vehículos. Los pagos de los usuarios por servicios seguirían desempeñando un papel importante en la financiación del distrito regional, pero se reduciría la importancia de las transferencias de los niveles superiores de gobierno.

Para los distritos especializados dedicados a un servicio único, la recaudación seguiría concentrada sobre el pago de los usuarios, como ha sucedido hasta ahora. También podrían ser transferidos a estos distritos los impuestos recaudados que financian estos servicios. En este punto hay mucho más margen de maniobra para la financiación pública. Por último, se puede considerar recaudar impuestos generales para financiar un servicio (esta experiencia ya ha sido realizada en diversos lugares), pero solo si se autorizan a través de un referéndum ciudadano.

En los países en desarrollo, las ciudades metropolitanas necesitan incrementar el nivel de sus fuentes de ingresos propios, pero tienen menos capacidad administrativa y autoridad legal para hacerlo. Desafortunadamente, a menudo no hay voluntad para aumentar los impuestos locales. Si algunas de estas limitaciones desaparecieran, se podrían recaudar mayores recursos en las ciudades metropolitanas más grandes. Las opciones más viables para incrementar los ingresos podrían incluir:

- Aumentar los tipos y la eficiencia recaudatoria de las tasas sobre los usuarios. Dotar a los gobiernos locales metropolitanos de discrecionalidad para fijar el nivel de tasas sobre los usuarios.
- Mejorar la administración del impuesto sobre la propiedad con el fin de elevar la tasa efectiva real. Hay muchas maneras de hacerlo y ya se cuenta con literatura que recoge las experiencias de países en desarrollo. Entre las opciones que se deben considerar se encuentra la eliminación del trato preferencial, el aumento de las tasas de evaluación, la inclusión de las propiedades que no han sido gravadas dentro de la base impositiva, la instalación del llamado «pago in situ» para las propiedades gubernamentales, la simplificación de las opciones de pago y el aumento de las sanciones por falta de pago.
- Cobrar impuestos sobre la renta, ya sea directamente o por la vía de un recargo sobre el impuesto nacional sobre la renta.

#### TRANSFERENCIAS

Los gobiernos centrales y estatales (provinciales) pueden adoptar una estrategia de gestión de las transferencias para discriminar en contra de las grandes ciudades induciéndoles a mejorar sus esfuerzos de recaudación. Esto ya sucede en algunos países desarrollados. De hecho, las transferencias se podrían limitar a aquellas condicionadas para los sectores del gasto que son prioritarios para el gobierno nacional. Esta estrategia de financiación estaría limitada por el alcance de las competencias asignadas a los gobiernos locales en las áreas metropolitanas.

En los países en desarrollo, los gobiernos locales metropolitanos tienden a ser más dependientes de las transferencias de los gobiernos de niveles superiores. A menudo esto desalienta el entusiasmo de los gobiernos locales para buscar más recursos de fuentes propias. Cualquier estrategia que pretenda reemplazar los ingresos provenientes de las transferencias por mayores poderes fiscales locales no despertará gran entusiasmo entre los políticos locales, debido al malestar que genera elevar los impuestos. Sin embargo, en las ciudades metropolitanas de muchos países existen aún márgenes significativos de potencial fiscal no utilizado. Si se autorizara un modelo fiscal local como el expuesto anteriormente, se permitiría a los gobiernos metropolitanos encontrar la forma de explotar este potencial.

## CONCLUSIÓN

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ  
*Universidad Estatal de Georgia (EE UU)*

Paul SMOKE  
*Universidad de Nueva York (EE UU)*

### 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). En última instancia, 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 recurren a los gobiernos locales para acceder a los servicios públicos que necesitan para mejorar las condiciones de su vida cotidiana. Los gobiernos centrales dependen de 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 financiación 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 la financiación de los gobiernos locales. Como consecuencia de la crisis, los gobiernos nacionales de varios países han adoptado medidas de recentralización y han 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 la viabilidad de los gobiernos locales. La reducción de los recursos en un momento en que aumentan las responsabilidades y las demandas ciudadanas implica un recorte de la autonomía local, principio básico de la descentralización.

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 y al mismo tiempo la demanda de servicios crece más rápido de lo que pueden asumir muchos gobiernos locales. Los cambios medioambientales y los grandes cambios demográficos, 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 han descrito los puntos fuertes y débiles de los sistemas de financiación locales en distintas regiones del mundo y se ha examinado 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 la financiación 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 la financiación 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 de la financiación local y para impulsar el trabajo de CGLU.

## **EL CONTEXTO DE LA REFORMA: DIVERSIDAD, POLÍTICA Y CAMBIO**

Los gobiernos locales pueden desempeñar 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 adjunto), 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 financiación 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 del Sur, 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 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.

**Figura 10.1. 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 del Sur no significa que la descentralización en estas regiones esté particularmente avanzada.

### 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
<b>África</b>	<b>3,2</b>	<b>7,9</b>
	(3,6)	(6,8)
<b>América del Norte</b>	<b>17,8</b>	<b>26,8</b>
	(0,6)	
<b>América Latina</b>	<b>4,0</b>	<b>11,1</b>
	(4,5)	(7,3)
<b>Asia</b>		
<b>Asia del Sur</b>	<b>1,5</b>	<b>16,0</b>
	(0,9)	(0,9)
<b>Asia Oriental</b>	<b>20,0</b>	<b>40,0</b>
	(0,3)	(0,3)
<b>Sureste de Asia</b>	<b>5,3</b>	<b>15,5</b>
	(0,8)	(0,6)
<b>Eurasia</b>	<i>N.A.</i>	<b>26,5</b>
		(15,1)
<b>Europa (2008)</b>	<b>13,0</b>	<b>23,9</b>
	(0,7)	(0,5)
<b>Oriente Medio y Asia Occidental</b>	<i>N.A.</i>	<b>4,6</b>
		(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 del Sur:* Bangladesh, la 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, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia y Ucrania.

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 de la financiación, incluso los más frecuentes. Ninguna fórmula puede garantizar que los sistemas de financiación 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 de 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 elites 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 la financiación 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 funcionamiento de los gobiernos locales. Algunos de estos problemas y tendencias son globales, otros se manifiestan en algunas regiones y/o en determinados países de una misma región.

#### 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, sumadas 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. La financiación 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. Ha sido recientemente cuando se ha empezado a medir las repercusiones financieras sobre los gobiernos locales de los problemas medioambientales.

#### PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN PARCIALES O SUSPENDIDOS

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. La financiación 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 financiación 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 financiación 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 polí-

ticas o por falta de capacidad, incluso en aquellos países donde está prohibida 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 a los inmigrantes en el mercado laboral y en el conjunto de la sociedad. 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. Las necesidades de gasto son aún mayores si se tienen en cuenta las inversiones para luchar contra el cambio climático. 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<sup>1</sup> (un tercio del total estimado para infraestructuras públicas por el Banco Mundial<sup>2</sup>).

#### 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 cuestionan

---

<sup>1</sup> Documento de apoyo sobre finanzas locales de CGLU, 2007.

<sup>2</sup> 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).



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. 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, en países como Francia (con 36.600 gobiernos locales) sus ciudadanos están muy identificados con municipios más pequeños (*communes*), que aseguran mayor representatividad y rendición de cuentas. Para equilibrar los costes y favorecer economías de escala, se fomenta entonces la cooperación intermunicipal (mancomunidades). En 2002, cuando los gobiernos locales en Sudáfrica 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 próxima 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 preferencias de los habitantes del municipio, permitiendo a las autoridades locales responder de sus decisiones ante los ciudadanos.

#### 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 de Brasil, Canadá, Sudáfrica y Estados Unidos obtuvieron importantes competencias fiscales.

Pero en otros casos, como en Argentina, Australia, la 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 la 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.

#### PAPEL 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. Aun cuando se supone que su papel 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 merecen particular atención. En primer lugar, las agencias han tendido a impulsar cierto tipo de reformas basadas a veces en los objetivos particulares de las agencias o en el hecho de que simplemente hayan funcionado en otros países. Esto explica que, en ciertos casos, las reformas no logran aclimatarse o no fueran sostenibles, simplemente porque los países no las querían.

En segundo lugar, los donantes han tendido a crear instituciones o mecanismos paralelos para la implementación de sus programas de financiación 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 financiación 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. Cabe señalar que se han producido mejoras muy significativas en la gestión de las finanzas locales, durante las últimas décadas, en muchos países desarrollados y también

en desarrollo; por ejemplo 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 financiación son fundamentales. Las deficiencias en este campo debilitan a los gobiernos locales y minan el sistema de financiación 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 coste requiere de subvenciones nacionales. En este caso se necesitan acuerdos de coordinación con los niveles superiores de gobierno para equilibrar el coste 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 condicionadas 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 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 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 recauda 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 sobre el valor añadido (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). La inelasticidad de muchos impuestos locales (falta de variación de los ingresos como respuesta a cambios en la base económica) es problemática ya que la demanda de servicios y sus costes 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 *nuisance taxes* (impuestos sobre las ventas) cuyos ingresos son bajos en relación con 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 pueden ser: la reticencia 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 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. No obstante, 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 prestan 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 de la financiación 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, las cantidades a transferir pueden ser inciertas 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 Occidental 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 nivelación. 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 nivelación explícitas. En América Latina hay más países que han introducido algunos componentes redistributivos o de nivelación en sus sistemas de transferencias. En Asia, algunos países utilizan transferencias de nivelación (por ejemplo, Australia, Indonesia y Japón), mientras que otros prácticamente ignoran las desigualdades fiscales (como China, la India, Filipinas y Nueva Zelanda). Las subvenciones de nivelación son frecuentes en Eurasia, Europa y América del Norte, pero con eficacia variable; por ejemplo, en Eurasia en muchos casos las subvenciones de nivelación carecen de metodologías transparentes y explícitas, aunque la situación está mejorando.

*Diseño de las transferencias de nivelación:* Las subvenciones de nivelación 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 nivelación 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 nivelación.

*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 de la financiación 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 interjurisdiccionales 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 oportunidad 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. Han sido introducidas en algunos países africanos y asiáticos, con el apoyo de varias organizaciones internacionales. 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 incondicionadas 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 admi-

nistrativa 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 más 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 comentado 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 intergeneracional, es una de las fuentes de financiación más adecuadas para las inversiones a largo plazo. Al mismo tiempo deben considerarse los desafíos siguientes:

*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 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 inusual que las instituciones de crédito 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 que las entidades financieras cuiden 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, se puede hacer mucho.

### 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 control 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 debería 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 la financiación local, esta asignación de responsabilidades debe *traducirse en necesidades de gastofinanciación*. 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.

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 una revisión ex-ante de toda la legislación sobre los gobiernos locales para identificar los posibles mandatos sin financiación.

*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 que 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.

#### 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:

*Aumentar la proporción de los ingresos propios que sean significativamente discrecionales.* El objetivo es reforzar el vínculo entre los beneficios y el coste 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 sobre la propiedad.* Es evidente que el bajo rendimiento del impuesto sobre la propiedad tiene en parte causas administrativas. Pero existen problemas políticos para el uso de este impuesto, así que 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 *nuisance taxes* (impuestos sobre ventas).
- Los impuestos más adecuados para los gobiernos locales son el impuesto sobre vehículos, el impuesto sobre licencias para actividades económicas y el impuesto sobre obras de mejora en la vivienda. Todos ellos 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 tarifa 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 mencionaron 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 explícita la fijación 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 costes de 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 fiscal. 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 a la financiación 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

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 establecidas reglas rápidas y sencillas para distribuir los impuestos participados. La distribución puede hacerse siguiendo un sistema de derivación (según lugar de recaudación) o siguiendo una fórmula de atribución. La derivación puede agravar las disparidades fiscales entre territorios (se asigna más al territorio en la que se recauda más), reforzando la necesidad de mecanismos de nivelación (véase abajo). De la misma forma, no existe ninguna norma o fórmula de equilibrio ideal entre las transferencias incondicionadas y condicionadas. Permitir que una parte significativa de los fondos sean de uso incondicional refuerza la autonomía y la responsabilidad de los gobier-



nos 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 nivelación.* 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 nivelación 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 nivelación 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 nivelación mencionadas 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 financiación para este objetivo.

- *Promover el crédito para los gobiernos locales.* El préstamo es uno de los pilares de la financiación local. Se debería autorizar el acceso a una financiación responsable, que se guíase 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 las ratios del servicio de la deuda no pueden ser demasiado restrictivas, 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 atrasos presupuestarios con las instituciones oficiales y con 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 represalias 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 aún 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 los 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 para eventuales créditos comerciales.
- *Reformar otras partes del sistema de financiación local para mejorar el acceso al crédito de los gobiernos locales.* Los gobiernos 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 financiación de la inversión.* Ampliar los impuestos sobre bienes inmuebles, los impuestos sobre obras de mejora, y la cooperación entre los sectores público y privado pueden facilitar a los gobiernos locales la financiación necesaria para la inversión. Estos mecanismos requieren también de ciertas capacidades y condiciones y no deben ser considerados como una alternativa fácil para evitar los empréstitos.
- *Definir el papel que las instituciones financieras internacionales pueden desempeñar en la financiación de la infraestructura local.* Desde hace ya tiempo, estos organismos desempeñan 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 subnacional, 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 las 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 ciertas economías 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 una. Se debe garantizar que ambas dispongan del personal capacitado y de la financiación adecuada 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 que puedan 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 papel 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 y 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.

- Idealmente es competencia del gobierno nacional 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 y sustitución con apoyo presupuestario 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 la financiación 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 consultados 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) y el cambio climático, que constituye un riesgo al alza. Es por ello que debe prestarse más atención al desarrollo de sistemas de financiación 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 financiación 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 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 la correspondiente financiación. 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 subnacionales 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. 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 costes 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 financiación 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 a la financiación. 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 consultar a los gobiernos locales todas

las cuestiones que les conciernen directamente. Los gobiernos locales también deben profundizar los esfuerzos iniciados en muchos países para reforzar la participación ciudadana, desarrollar su cooperación con las organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, y buscar medios innovadores para responder a los desafíos a los que se enfrentan.

En tercer lugar, los procesos necesitan de un contexto político favorable para avanzar. 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 cuán modestas que sean, pueden dar un impulso político para la adopción de reformas más avanzadas con un mayor impacto.

Por último, la cooperación regional y mundial entre gobiernos locales, el compartir experiencias y el aprendizaje por la práctica, tienen un gran valor añadido para impulsar las reformas de la financiación 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 garantizar que se utiliza eficazmente.





## ANEXOS



## ÁFRICA

Anexo 2.1. Tres indicadores de las competencias sobre el gasto, África, 21 países, 2009

País	Indicadores de legalidad / realidad		Indicador de autonomía presupuestaria	Indicador de autonomía en la gestión del personal	
	Constancia por escrito en la Constitución (o en las leyes)	Diferencia entre la legislación y la realidad (1)		Responsabilidad de contratar a los responsables locales	Responsabilidad de fijar los salarios
Argelia	Sí	No	Líneas	Estado/Región/GL	Estado/Región/GL
Benín	Sí	Sí	Estructura	GL	Condition
Burkina Faso	Sí	Sí	Estructura	Estado / GL	Estado / GL
Costa de Marfil	Sí	No	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado / GL
Egipto	Sí	No	Línea/ estructura	Estado	Estado
Etiopía	Sí	No	No	GL	Regiones
Kenia	Sí	No	Estructura	Estado	Autoridades locales
Ghana	Sí	Sí	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado / GL
Malawi	Sí	Sí	línea	Estado / GL	Estado
Malí	Sí	Sí	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado / GL
Marruecos	Sí	Sí	Línea/ estructura	G.L.	Estado
Mauritania	Sí	Sí	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado
Mozambique	Sí	Sí	Non	Estado	Estado / GL
Níger	No	Sí	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado / GL
Ruanda	Sí	No	Línea/ estructura	G.L.	Estado
Senegal	Sí	Sí	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado / GL
Sudáfrica	Sí	No	línea	G.L.	G.L.
Tanzania	Sí	Sí	línea	G.L.	G.L.
Togo	Sí	Sí	Línea/ estructura	Estado / GL	Estado / GL
Túnez	No	Sí	Línea/ estructura	Estado	Estado
Uganda		Sí	Estructura	G.L.	Estado

Fuente: compilado por los autores, datos recogidos por CGLU y otras fuentes.

(1) Un «sí» indica que la realidad difiere de lo que establece la Constitución.

(2) Un control es ejercido por la autoridad superior sobre las «líneas» presupuestarias o sobre la «estructura» general del presupuesto, o sobre las dos.

**Anexo 2.2. Ciertas características de las transferencias  
a los ayuntamientos, África, 20 países, 2008**

País	N.º de transferencias	N.º de transferencias condicionadas / N.º de transferencias incondicionadas	N.º de transferencias financiadas de forma ad hoc / N.º de transferencias financiadas por un % sobre los impuestos	Observaciones sintéticas sobre los sistemas de transferencia
Argelia	2	2/0	2/0	Uno de los fondos no tiene fórmula, el otro depende del equilibrio presupuestario (ingresos).
Benín	5	4/1	5/0	El Fondo de Apoyo al Desarrollo de los Ayuntamientos (FADEC) se creó en 2009. Dos fondos utilizan la población: uno es un fondo de equilibrio presupuestario y el otro es un fondo para sustituir a un antiguo impuesto.
Burkina Faso	8	7/1	2/0	Un fondo aporta una subvención global y el otro es un fondo de inversión (DGF / DGE) asignado por población, para pago de sueldos, inversiones y costes de operación. Uno de los fondos (de inversión) toma en cuenta la pobreza.
Costa de Marfil	4	4/0	3/1	Un sistema para redistribuir los impuestos locales, por origen y otros tres fondos de uno de los cuales el DGF utiliza una fórmula basada en la población.
Egipto	1	1/0	1	Un sistema de redistribución de determinados impuestos, que toma en cuenta la población, la superficie del territorio, las necesidades de la población y el equilibrio del presupuesto. Redistribuye una parte de los impuestos del Canal de Suez entre las cinco provincias por las que este pasa.
Kenia	2	2/1	2/2	Un sistema que toma en cuenta la participación de la población y la proporción de población urbana. Un segundo sistema financia los proyectos de carreteras.
Malawi	3	2/1	2/1	Una transferencia incondicionada; basada en la población e indicadores de pobreza; una transferencia financia los gastos descentralizados de la agricultura y otra, los de educación según el número de niños en edad escolar.
Mali	3	3/0	3/0	No se utiliza ninguna fórmula.
Marruecos	3	0/3	0/3	El 30% del IVA va a los municipios y provincias / prefecturas; los municipios reciben una cuantía global, una transferencia de nivelación fiscal y un apoyo al esfuerzo fiscal y a los P / P, principalmente para cubrir la nómina. El 1% del impuesto sobre los ingresos y las ganancias (IRPF e Impuesto sobre las ganancias) va a las regiones.
Mauritania	1	1/0	1/0	El FRD se divide en la asignación de funcionamiento y de inversión. Se distribuye teniendo en cuenta la población, la pobreza y las necesidades de inversión.

País	N.º de transferencias	N.º de transferencias condicionadas / N.º de transferencias incondicionadas	N.º de transferencias financiadas de forma ad hoc / N.º de transferencias financiadas por un % sobre los impuestos	Observaciones sintéticas sobre los sistemas de transferencia
Mozambique	3	2/1	2/1	La transferencia del FCA (Fondo de Compensación Municipal) distribuye el 1,5% de los ingresos del Estado en base a la población (75%) y la superficie del territorio (25%). Los otros dos sistemas no utilizan fórmulas.
Níger	2	1/1	2/0	No se utiliza ninguna fórmula.
Senegal	2	2/0	0/2	El Fondo de Subvención de Descentralización (FDD) se distribuye en función de la población y el FECL financia fondos de contrapartida nacional para proyectos con financiación internacional.
Sudáfrica	15	14/1	13/0/Otras fórmulas únicas	La mayoría de los fondos tienen fórmulas específicas que incluyen la población y las necesidades, algunas son ad hoc (FIFA 2010).
Tanzania	3	2/1	3/0	Las tres transferencias se distribuyen con el uso de fórmulas que incluyen factores tales como población, pobreza, ruralidad.
Togo	1	1/0	1/0	El FACT no está operativo.
Túnez	3	3/0	3/0	Utiliza una transferencia global (FCCL) que toma en cuenta la población y los ingresos, una transferencia que se distribuye vía subvenciones y reducciones de tasas de interés para las inversiones (CPSCL) y de créditos ministeriales transferidos.
Uganda	3	2/1	3/0	El 88% de la subvención está condicionado para sectores específicos y para reducir la pobreza, el 11% de las transferencias es incondicionado y el 0,5% de los fondos se utilizan para nivelación.
Zambia	3	3/0	3/0	Dos subvenciones desde 2007: de reorganización y funcionamiento. Esta última se dividió en 2010 en tres componentes: apoyo institucional, prestación de servicios y de compensación por la supresión del impuesto sobre la cosecha. El componente de servicios tiene en cuenta variables como la población y el índice de pobreza. La tercera subvención es para inversión, pero con poco impacto hasta la fecha.
Zimbabue	2	2/0	2/0	Para pago de los salarios del personal de sanidad y transferencia a los presupuestos de los ayuntamientos rurales.

Fuentes: datos recogidos por CGLU y otras fuentes; Hugounenq, Rocaboy y Vaillancourt 2010 (Kenia); Dafflon y Madies 2009 (Burkina Faso); Hugounenq, Gilbert, Taugourdeau 2009 (Senegal); Vaillancourt 2008 (Costa de Marfil); Martínez-Vázquez y Timofeev 2009 (Egipto).



## Anexo 2.3. Indicadores de finanzas públicas en 18 países de África

África	Gastos						Ingresos					
	Gobierno general			Gobiernos locales			Gobierno general			Gobiernos locales		
	Millones USD	% PIB	Millones USD	% del PIB	% del GG (1)	Millones USD	% PIB	Millones USD	% PIB	Millones USD	% PIB	% del GG
Benín (2007)	1301	23,5	53	1	4,1	1149	20,7	49	0,9	4,3	4,3	
Burkina Faso (2007)	1820	26,9	45	0,7	2,5	1407	20,8	31	0,5	2,2	2,2	
Costa de Marfil (2007)	3826	19,3	237	1,2	6,2	3775	19,1	252	1,3	6,7	6,7	
Egipto (2007)	55600	42,1	6067	4,6	10,9	36496	27,6	na	na	na	na	
Kenia (2007)	5541	20,4	252	0,9	4,6	na	na	na	na	na	na	
Malawi (2007)	1312	36,6	111	3,1	8,5	na	na	99	2,8	na	na	
Malí (2007)	1858	27,1	64	0,9	3,4	1599	23,3	57	0,8	3,6	3,6	
Marruecos (2007)	21929	29,2	1680	2,2	7,6	27691	36,8	2912	3,9	10,5	10,5	
Mauritania (2008)	957	33,4	5	0,2	0,6	691	24,1	5	0,2	0,8	0,8	
Mozambique (2009)	3568	34,1	86	0,8	2,4	na	na	28	0,3	na	na	
Níger (2007)	877	20,7	21	0,5	2,4	640	15,1	23	0,5	3,6	3,6	
Ruanda (2008)	1188	26,7	274	6,1	23,1	1246	28	264	5,9	21,2	21,2	
Senegal (2007)	3017	26,6	95	0,8	3,2	2369	20,9	97	0,9	4,1	4,1	
Sudáfrica (2007)	94625	33,3	16513	5,8	17,4	104826	36,9	18633	6,6	17,7	17,7	
Tanzania (2007)	4008	23,8	647	3,8	16,2	na	na	707	4,2	na	na	
Togo (2006)	522	20,9	9	0,4	1,8	482	19,3	8	0,3	1,6	1,6	
Túnez (2008)	7906	19,6	762	1,9	9,6	12394	30,7	1020	2,5	8,2	8,2	
Uganda (2007)	2011	16,4	684	5,6	34	na	na	901	7,3	na	na	

(1) Gobierno general.

## AMÉRICA LATINA

## Anexo 4.1. Asignación de competencias (C=central; R=regional; L=local)

Funciones	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Rep. Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Perú	Uruguay	Venezuela
Las competencias se definen en la Constitución	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Administración general</b>																	
Seguridad, policía	C/R	C	R	C	C	C	C	C/L	NA	L	L	C	C/R/L	C	C/L	C	C/R/L
Bomberos	C/R	C	R	C	L	C	L	NA	L	C/L	L	L	L	C	L	C	C/R/L
Protección civil	C/R	C	R	C	L	C	C/L	C/L	L	C	L	C	C/R/L		C/R/L	C	C/L
<b>Justicia</b>																	
Registro civil	C	C	C	C	C	C	C	C	L	L	L	C	R/L	L	C/L	C	L
Oficina estadística	C/R	C	C/L	C	C	C	C	C	L	C	L	C	C/R/L		C	C	C
Registro electoral	C/R	C	C	C	C	C	C	C	L	C	L	C	C		C	C	C
<b>Educación</b>																	
Pre-escolar	R	C/L	L	C	L	C	C	C	L	L	C/L	L	C/R/L		C/R	C/L	C/R/L
Primaria	R	C/L	L	C	L	C	C	C	L	L	C/L	L	C/R/L		C/R	C/L	C/R/L
Secundaria	R	C/L	R	C	L	C	C	C	L	NA	C	L	C/R/L		C/R	C	C/R/L
Técnica	R	C/L	R	C	L	C	C	C	L	NA	C	C	C/R		C/R		C/R/L
Tercer grado	C	C/L	C	NA	C	C	C	C	C	NA	C	C	C/R		C/R	C	C
De adultos	R	C/L	R/L	NA	C	C	C	C	C	L	C	C	R		C/R		C
<b>Sanidad</b>																	
Protección de la salud	R	C/L	C/R/L	NA	L	C	C	C	L	NA	C/L	L	C/R		C/R	C/L	C/R/L
Atención primaria	R	C/L	C/R/L	C/L	L	C	C	C	L	NA	C/L	L	C/R/L	C/L	C/R	C	L
Hospitales	R	C/L	C/R/L	C/L	R	C	C	C	NA	NA	C/L	C/L	C/R		C/R	C	C/R
<b>Bienestar social</b>																	
Jardines de infancia y guarderías	R	C/L	L	L	C	C	NA	C	L	NA	NA	C	C/R			C	C/R/L
Bienestar familiar	C/R	C/L	C/R/L	L	C	C	NA	C	L	NA	NA	C/L	C		C/L	C	C/R/L

Funciones	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Rep. Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Perú	Uruguay	Venezuela
Casa de beneficencia	C/R	C/R	C/R/L	NA	NA	C	NA	C	L	NA	NA	C	C/R		L	C	C/R/L
Seguridad social	C/R	C	C	C/L	C	NA	C	C	NA	NA	NA	C	C			C	C
<b>Vivienda y planificación</b>																	
Vivienda	L	C/L	C/L	L	C/L	C	C	L	L	L	L	C	L	L	C	L	C
Planificación urbanística	L	L	C/L	L	L	C	L	L	L	L	L	C/L	L	L	L	L	L
Ordenamiento territorial	R	C/L	C/L	R	C/R	NA	NA	L	L	NA	L	C/L	R		R	L	R/L
<b>Medio ambiente y saneamiento</b>																	
Agua y saneamiento	R	C/R/L	L	L	R/L	C/R	C	L	L	L	L	C/L	R/L	L	C/R/L	L	L
Recogida y tratamiento de basura	R	C/R/L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	C/L	L	L	L	L	C/L
Cementerios y crematorios	R	C/R/L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	na	L	L	L	L	L
Mataderos	R	C/R/L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	na	L	L	L	L	L
Protección medioambiental	R	C/L	C/L	L	R/L	C/R	C/L	L	L	L	L	C	C/R/L	L	C/R/L	L	C/L
Protección del consumidor	C	C	L	NA	C	C	NA	NA	L	NA	L	C	C/R/L		C		C
<b>Cultura, ocio y deportes</b>																	
Teatros y conciertos	NA	C/R/L	R/L	NA	L	L	C	NA	L	L	L	na	R/L		C/L	L	C/R/L
Museos y bibliotecas	NA	C/R/L	C/R/L	NA	L	C	C	NA	L	L	L	na	R/L	L	C/L	L	C/R/L
Parques y espacios verdes	NA	C/R/L	C/R/L	L	L	C\L	L	NA	L	L	L	C/L	L	L	L	L	R/L
Deportes y esparcimiento	NA	C/R/L	C/R/L	L	L	NA	C/L	NA	L	L	L	C/L	C/R/L	L	L	C/L	C/R/L
Instalaciones religiosas	NA	C/R/L	C/R/L	NA	NA	NA	NA	NA	L	NA	L	na	C	L	L		
Otras actividades culturales	NA	C/R/L	C/R/L	L	NA	NA	NA	NA	L	NA	L	C/L	C/R/L	L	L	L	L
<b>Circulación y transporte</b>																	
Calles	C/R/L	C	C	L	C/R/L	C/L	C	R/L	NA	C/L	L	C/L	L	C/L	C/R/L	L	C/R/L
Transporte	C/R	C	C/L	L	C/L	NA	C/L	R/L	NA	L	L	C/L	C/R	C/L	C/R/L	L	C/R/L

Funciones	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Rep. Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Perú	Uruguay	Venezuela
Carreteras urbanas	C/R/L	C	L	L	C/L	C/L	C/L	R/L	NA	L	L	C/L	R/L	C/L	L	L	L
Ferrocarril urbano	C	C	C	NA	L	NA	NA	NA	NA	NA	C	C/L	L				L
Puertos	C	C	C	NA	C/L	C	C	NA	NA	NA	C	C	C	L	R		C/R
Aeropuertos	C	C	C	NA	C/L	C	C	NA	NA	NA	C	C	C		C		C/R
<b>Servicios</b>																	
Gas	R	C	C	NA	C/L	NA	NA	NA	L	NA	L	C			C	L	C/L
Calefacción	R	C	C	NA	NA	NA	NA	NA	L	NA	L	C				L	
Electricidad	R	R	C/R/L	NA	C/L	C	C	NA	L	NA	L	C	L	L	C/R/L	C/L	C/L
Agua potable		R	R/L	NA	R/L	C	C	L	L	L	L	C	L	L	C/R/L	L	C/L
<b>Economía</b>																	
Agricultura, pesca y bosques	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/L	C	C	L	L	NA	L	C	C		C/R	L	C
Promoción económica	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/R/L	C	C/L	L	L	NA	L	C	C/R/L		C/R	L	C/R/L
Comercio e industria	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/L	C	C	L	L	NA	L	C	C/R		C/R	L	C/R/L
Turismo	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/R/L	C	C	NA	L	NA	L	C	C/R	L	C/R	L	L
Otros servicios económicos	NA	C/R/L	C/L	NA	L	C	NA	NA	NA	NA	L	C	C/R/L				C/R/L
Empleo	NA	C/R/L	C/L	L	C/L	C	C	NA	NA	NA	L	C	C/R/L				C

## Anexo 4.2. Indicadores de finanzas públicas

País	Total gastos del gobierno general (Mill USD)	Total gastos del gobierno general (% del PIB)	Gastos locales (Mill USD)	Gastos locales (% del PIB)	Gastos locales /gastos gobierno general (%)	Ingresos locales (Mill USD)	Ingresos locales % del PIB	Ingresos de los gobiernos locales / ingresos del gobierno general (%)
Argentina (2006)	70.468,00	32,9	6.204,00	2,9	8,8	5.277	2,5	7,3
Bolivia (2008)	7.262,00	43,6	1223,00	7,3	16,8	1.278	7,7	17,6
Brasil (2007)	420.253,00	31,5	110.693,00	8,3	26,3	108.748	8,2	18
Chile (2007)	31.094,00	19,0	3.982.09,00	2,4	12,8	4.417	2,7	9,2
Colombia (2006)	48.405,00	29,8	9.046,80	5,6	18,7	8.451	5,2	22
Costa Rica (2007)	5664,60	21,5	208,20	0,8	3,7	468	1,8	6,9
Ecuador (2007)	10.357,00	18,9	2.422,90	4,4	23,4	2.087	3,8	22,4
El Salvador (2007)	3.533,00	17,3	249,00	1,2	7,0	385	1,9	9,3
Guatemala (2009)	5.620,00	15,5	245,00	0,7	4,4	1.016	2,8	16,5
Haití (2004)	802,00	15,0	na	na	na	na	na	na
Honduras (2008)	3.770,10	26,6	184,90	1,3	4,9	177	1,2	4,9
Jamaica (2006)	3.912,00	32,6	34,00	0,3	0,9	34	0,3	0,9
México (2007)	339.502,00	31,2	21.969,00	2,0	6,5	23.007	2,1	7,4
Nicaragua (2006)	1.460,78	28,0	na	na	na	na	na	na
Panamá (2005)	6.855,20	44,9	137,10	0,8	1,7	na	na	2,0
Paraguay (2007)	2.109,00	20,3	133,00	1,3	6,3	182	1,8	6,8
Perú (2007)	17.136,83	15,9	2.812,00	2,6	16,4	3.977	3,7	17,8
República Dominicana (2006)	7.612,00	17,9	403,00	0,9	5,3	na	na	na
Uruguay (2007)	8.611,00	30,8	na	na	na	na	na	na
Venezuela (2007)	58.888,00	25,8	na	na	na	na	na	na

### Anexo 4.3. Ingresos y gastos por nivel de gobierno (%)

País (años más recientes)	Ingresos (% total)			Gastos (% total)		
	Federal / central	Regional	Local	Federal / central	Regional	Local
Argentina (2006)	55	38	7	58	33	9
Bolivia (2008)	71	12	17	72	11	17
Brasil (2007)	54	28	18	45	29	26
Chile (2007)	91		9	87		13
Colombia (2006)	64	14	22	87	14	19
Costa Rica	93		7	96		4
Ecuador (2007)		78	22		77	23
El Salvador (2007)	91		9	93		7
Guatemala (2002)		84	16		100	
Haití (2004)	100			100		
Honduras (2004)	95		5	95		5
Jamaica (2008)	99		1	99		1
México (2007)	68	25	7	69	25	6
Panamá (2005)	98		2	98		2
Paraguay (2006)	93		7	94		6
Perú (2008)	66	16	18	66	18	16
Rep. Dominicana (2006)				95		5

### Anexo 4.4. Gastos por clasificación económica de los gobiernos locales

País (años más recientes)	Salarios/ Pensiones (% del total)	Gastos corrientes que no son salarios (% del total)	Gastos de capital/ deuda/infraestructuras (% del total)
Argentina (2006)	47,40	29,27	23,33
Bolivia (2008)	65,80	26,90	7,30
Brasil (2007)	46,74	53,05	0,21
Chile (2007)	29,11	15,66	55,23
Colombia (2006)	74,05	1,96	23,98
Ecuador (2007)	23,60	20,80	55,60
El Salvador (2007)	45,61	39,78	14,60
Guatemala (2002)	0,00	36,00	64,00
Honduras (2004)	30,42	19,03	50,55
México (2007)	82,83	12,29	4,88
Nicaragua (2002)	23,08	38,46	38,46
Panamá (2005)	41,68	55,24	3,08
Paraguay (2006)	71,99	10,94	17,07
Perú (2008)	11,73	30,31	57,95



#### Anexo 4.5. Clasificación funcional de los gastos de los gobiernos locales

País (años más recientes)	Administración (% del total)	Educación (% del total)	Sanidad (% del total)	Saneamiento (% del total)	Transporte (% del total)	Otros (% del total)
Argentina (2006)	28,69	4,31	9,93	na	7,35	49,72
Bolivia (2008)	4,77	22,15	7,20	1,41	0,4	64,47
Brasil (2007)	13,6	25,99	21,94	2,97	3,05	33,6
Chile (2007)	42,84	36,86	11,89	na	na	8,42
Colombia (2006)	18,56	26,51	19,58	3,76	na	31,58
Perú (2008)	30,72	9,79	16,06	na	20,08	23,35

#### Anexo 4.6. Origen de los ingresos de los gobiernos locales (millones US\$)

País (años más recientes)	Impuestos y tasas propias (del total)	Ingresos participados (del total)	Transferencias condicionadas (del total)	Transferencias incondicionadas (del total)	Impuestos y tasas propias (del PIB)	Ingresos participados (del PIB)	Transferencias condicionadas (del PIB)	Transferencias Incondicio- nadas / Ayudas (del PIB)
Argentina (2006)	49,80	42,40	0,00	7,80	1,22	1,04	0,00	0,19
Bolivia (2008)	11,40	17,20	0,00	71,40	2,65	4,01	0,00	16,63
Brasil (2007)	20,10	76,50	0,00	3,40	1,75	6,67	0,00	0,29
Chile (2007)	63,00	0,00	0,00	37,00	0,66	0,00	0,00	0,39
Colombia (2006)	41,20	0,00	58,80	0,00	2,11	0,00	3,02	0,00
Rep. Dominicana (2006)	58,40	10,40	31,20	0,00	0,69	0,12	0,37	0,00
Ecuador (2007)	34,60	0,00	0,00	65,40	1,62	0,00	0,00	3,07
El Salvador (2007)	69,90	0,00	0,00	30,10	0,00	2,07	0,00	3,51
Guatemala (2002)	25,00	5,00	60,00	10,00	0,53	0,11	1,28	0,21
Honduras (2004)	58,10	11,00	6,00	24,90	0,95	0,18	0,10	0,41
Jamaica (2008)	100,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00
México (2007)	15,60	45,30	0,00	39,10	2,38	6,91	0,00	5,98
Nicaragua (2002)	44,00	5,00	11,00	40,00	0,56	0,06	0,14	0,51
Panamá (2005)	49,00	46,10	4,90	0,00	0,33	0,31	0,03	0,00
Paraguay (2006)	34,10	1,80	10,80	53,30	1,23	0,07	0,39	1,91
Perú (2008)	43,20	48,30	0,00	8,50	2,62	2,92	0,00	0,52

## EURASIA

## Anexo 6.1. Estructura de los gastos de los gobiernos locales (2008)

País	Armenia	Bielorrusia	Georgia	Kazajstán	Kirguistán	Moldavia	Rusia	Ucrania
Servicios públicos generales	26,3%	19,9%	8,1%	9,1%	13,4%	9,5%	9,5%	12,5%
Defensa	0,1%	0,1%	0,3%	0,7%	0,5%	0,1%	0,1%	0,0%
Orden público y seguridad	0,0%	1,6%	2,3%	3,0%	1,4%	3,2%	1,3%	1,6%
Asuntos económicos	8,0%	10,5%	16,4%	19,8%	1,7%	7,4%	6,6%	10,6%
Protección ambiental	Incluido en asuntos económicos	0,3%	5,5%	0,7%	0,0%	0,0%	0,2%	0,5%
Vivienda y servicios comunitarios	26,4%	13,8%	40,5%	13,5%	10,6%	8,8%	21,0%	6,0%
Sanidad	0,1%	18,9%	2,4%	18,6%	5,2%	2,3%	11,5%	19,2%
Recreación, cultura y religión	6,7%	4,5%	8,3%	6,3%	4,3%	5,2%	5,7%	3,8%
Educación	18,0%	24,6%	11,1%	27,6%	58,8%	53,4%	36,6%	28,7%
Protección social	2,5%	5,9%	5,3%	3,6%	4,7%	10,2%	7,5%	17,1%

Fuentes: Cálculos de los autores a partir de la base de datos IFS. Para Armenia *Local Self-Government Reforms in Armenia (2007 y 2008) Book 3*; para Rusia: informes del Ministerio de Finanzas de la Federación Rusa. Datos de Kirguistán para 2006.

**Anexo 6.2. Estructura de los ingresos tributarios locales (2008)**

País	Armenia	Bielorrusia	Georgia	Kazajstán	Kirguistán	Rusia	Moldavia	Ucrania
Impuestos sobre la renta, ganancias e intereses sobre capital:	0,0%	47,8%	36,9%	36,2%	46,9%	85,9%	75,0%	87,2%
Pagados por personas físicas	0,0%	26,2%	36,9%	36,2%	28,0%	69,6%	60,3%	84,8%
Pagados por empresas	0,0%	18,0%	0,0%	0,0%	15,7%	5,7%	14,7%	2,2%
Impuestos sobre la nómina y sobre el personal empleado	0,0%	0,0%	0,0%	34,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Impuestos sobre la propiedad (incluye propiedad no construida)	100,0%	12,5%	62,5%	14,0%	18,3%	13,0%	10,5%	4,3%
Impuestos sobre los bienes y servicios	0,0%	34,6%	0,0%	6,6%	34,8%	1,1%	14,5%	8,2%
Impuestos generales a los bienes y servicios	0,0%	30,0%	0,0%	0,0%	31,0%	0,0%	1,6%	0,0%
Aranceles	0,0%	1,1%	0,0%	4,8%	1,8%	0,1%	0,2%	0,2%
Otros impuestos	0,0%	5,1%	0,6%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos IFS.

**Anexo 6.3. Estructura de las transferencias locales**

País Tipo de ingreso	Armenia (2008)	Bielorrusia (2005)	Georgia (2008)	Kazajstán (2008)	Kirguistán (2008)	Moldavia (2009)	Rusia (2008)	Ucrania (2008)
Transferencias	47,6%	20,9%	35,6%	55,8%	39,6%	56,9%	45,5%	46,4%
Transferencias para fines generales	40,6%	13,8%	23,5%	24,5%	5,6%	55,1%	10,2%	23,0%
<i>Incluyendo transferencias de nivelación</i>	40,6%	13,8%	23,5%	24,5%	5,6%	55,1%	10,1%	22,4%
Transferencias condicionadas	7,0%	6,4%	12,1%	26,4%	34,0%	1,8%	35,2%	23,4%
<i>Incluyendo la financiación de competencias delegadas</i>	1,8%	—	11,3%	—	—	—	18,8%	—

Fuentes: Cálculos de los autores para Armenia basados en *Local Self-Government Reforms in Armenia (2007 y 2008) Book 3*; para Georgia, en *Local Self-Government in Georgia*, para los otros países, en los informes de los Ministerios Nacionales de Finanzas.

EUROPA

Anexo 7.1. Fuentes de ingresos de los gobiernos locales (2009)

Países	Impuestos propios más importantes (por orden de importancia en cuantías)	Principales impuestos participados (por orden de importancia en cuantías)	Principales subvenciones o transferencias
Alemania	Sobre actividades económicas, sobre bienes inmuebles.	IRPF, de sociedades (IS), IVA,.	De uso general (no condicionadas), en compensación por las funciones delegadas por los estados <i>Länder</i> , de capital también de los <i>Länder</i> .
Austria	Sobre actividades económicas, sobre bienes inmuebles.	IVA, sobre salarios, venta de propiedades, IS, sobre el petróleo, IRPF	De uso general, de apoyo a necesidades de financiación, subvenciones condicionadas y de nivelación (de los gobiernos intermedios y de otros municipios).
Bélgica	Recargos sobre el IRPF, circulación de vehículos, impuesto regional sobre retención de terrenos, diversas tasas locales.		De uso general (fondos municipales y provinciales) y transferencias condicionadas (para gastos de explotación y de capital).
Bulgaria	Impuestos sobre transmisión de propiedades, impuesto sobre la propiedad, sobre vehículos de transporte, sucesiones, licencias (desde 2008).	IRPF (desde 2008).	Desde 2008, subsidio general complementario, subvención de nivelación, subvención para inversiones de capital.
Chipre	Recogida de residuos, sobre empresas, sobre las propiedades.		De uso general, por compensación de impuestos derogados y subvenciones condicionadas (para inversión).
Dinamarca	IRPF Municipal, sobre la propiedad no construida, sobre la actividad económica.	Impuesto de sociedades	De uso general, subvenciones de igualación y condicionadas (incluye compensación por el IVA, reembolso por gastos en ayuda social y a municipios con necesidades específicas).
Eslovaquia	Impuestos sobre las propiedades y sobre los vehículos.	IRPF.	Subvenciones condicionadas para cubrir competencias transferidas (principalmente educación y servicios sociales).
Eslovenia	Impuestos sobre las propiedades, derechos de transmisión patrimonial a título gratuito (donaciones o sucesiones) y a título oneroso (ventas de propiedades), tasas sobre ganancias de juego de azar.	IRPF.	Subvenciones de nivelación, de inversión y para fines específicos (apoyo a minorías étnicas).
España	Municipios: Impuestos de bienes inmuebles, sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), sobre vehículos de tracción mecánica, sobre actividades económicas, sobre incremento del valor del terreno. Provincias: recargo al impuesto sobre actividades económicas.	Municipios con más de 75.000 habitantes y provincias: IRPF, IVA e impuestos especiales.	Municipalidades y provincias: subvenciones no condicionadas (originadas en impuestos participados) para fines de nivelación y para fines específicos (infraestructura de transporte).

Países	Impuestos propios más importantes (por orden de importancia en cuantías)	Principales impuestos participados (por orden de importancia en cuantías)	Principales subvenciones o transferencias
Estonia	Impuesto sobre la propiedad no construida.	IRPF	De uso general, para fines específicos (educación y servicios sociales), fondo de nivelación, subvenciones condicionadas (para inversiones) y subvenciones para fusiones.
Finlandia	IRPF municipal, bienes inmuebles.	Impuesto de sociedades.	De uso general, para fines específicos (educación, sanidad, servicios sociales), de nivelación.
Francia	Impuestos sobre la actividad económica ( <i>taxe professionnelle</i> , hasta 2009), impuestos de bienes inmuebles y sobre los terrenos no construidos, impuesto sobre transferencia de propiedades, tasa sobre transporte.	Tasa sobre productos derivados del petróleo, tasa especial sobre contratos de seguros.	De uso general, nivelación, subvención general de descentralización, subvención para la formación profesional, y para inversiones de capital (compensación por el IVA y subvenciones para fines específicos como el desarrollo rural y material escolar).
Grecia	Limpieza y recogida de residuos, alumbrado público, bienes inmuebles, sobre hoteles y restaurantes.		De uso general (Fondo autónomo del gobierno central que recibe aportes de impuestos participados nacionales como el IRPF, circulación de vehículos, derechos de transmisión patrimonial a título oneroso, IVA, etc.) y subvenciones condicionadas (para gastos de inversión).
Hungría	Municipios: sobre la actividad económica, bienes inmuebles (desde 2010, un nuevo impuesto reemplaza a los antiguos impuestos sobre la propiedad), sobre el turismo.	IRPF y sobre vehículos a motor.	Subvenciones para gastos previstos en las normas (incondicionadas y condicionadas), otras subvenciones de inversión y subvenciones para municipios con problemas financieros.
Islandia	IRPF local, impuesto sobre bienes inmuebles.		Fondos de nivelación, para vivienda, y para uso general.
Irlanda	Impuesto sobre los comercios.		De uso general (Fondo de los gobiernos locales – Subvención general financiada parcialmente con la tasa sobre vehículos) y condicionadas (para carreteras, vivienda, agua y saneamiento).
Italia	Municipios: Impuesto sobre bienes inmuebles, sobre permiso de construir, recogida de residuos, recargo sobre el IRPF. Provincias: sobre el registro y seguro de vehículos, recargo sobre el consumo eléctrico. Regiones: sobre la producción, recargo sobre IRPF, tasa regional sobre vehículos, sobre la gasolina.	IRPF (municipios y provincias). IRPF e Impuesto de sociedades (regiones con estatus especial).	Municipios y provincias: transferencia para gastos de explotación (Fondo ordinario, Fondo consolidado y Fondo de nivelación). Regiones: subvención para gastos de explotación alimentada con el IVA, Fondo de sanidad, fondo para el federalismo administrativo. Subvención para inversiones de capital.
Letonia		IRPF e IBI.	De uso general y condicionadas (compensación para personal educativo, mantenimiento de carreteras, programas de inversión pública), Fondo de nivelación para los gobiernos locales.

Países	Impuestos propios más importantes (por orden de importancia en cuantías)	Principales impuestos participados (por orden de importancia en cuantías)	Principales subvenciones o transferencias
Lituania	Impuesto sobre las propiedades de las empresas y de las organizaciones, impuesto sobre la propiedad no construida.	IRPF y tasa sobre la contaminación.	De uso general (para fines de nivelación), para fines específicos (para la mayoría de las funciones delegadas, incluyendo escuelas y ayuda social) y prestaciones de sanidad.
Luxemburgo	Impuesto sobre la actividad económica, sobre la propiedad.		Fondo municipal (alimentado con los impuestos participados como IRPF, IVA, circulación de vehículos y una cantidad global), subvenciones condicionadas para gastos de explotación y de capital.
Malta	-	-	De uso general, fondos para fines específicos.
Países Bajos	Municipal: Impuesto sobre bienes inmuebles, recogida de residuos, y saneamiento. Provincial: recargo sobre el impuesto a los vehículos de motor.		De uso general (Fondo municipal y provincial para fines de nivelación), para fines específicos (varias subvenciones pero en su mayoría dirigidas a la educación y servicios sociales).
Noruega	IRPF local, IBI, sobre recursos naturales.	IS, impuesto sobre la riqueza.	De uso general, condicionadas para educación preescolar (será integrada en las transferencias para uso generales a partir de 2011).
Polonia	Municipalidades: IBI, impuesto sobre la agricultura, sobre los vehículos.	IRPF e IS	De uso general, incluye cuatro objetivos (equilibrio presupuestario, regional, educación, nivelación); Condicionadas, para asumir las funciones propias y las delegadas por el gobierno central.
Portugal	IBI, impuesto sobre la transferencia de propiedades, registro de vehículos, recargo sobre el IS.	Desde 2007, posibilidad de retener el 2% del IRPF de los residentes.	Subvención de uso general que se apoya varios impuestos participados (IRPF, IS, IVA) y se divide entre el Fondo Municipal General, el Fondo de cohesión municipal y el Fondo social municipal.
Rep. Checa	IS pagada por las empresas municipales, IBI.	IVA, IRPF, IS	La mayoría son condicionadas, se utilizan para gastos de explotación (funciones delegadas por el gobierno) y de capital.
Reino Unido	Inglaterra, Escocia y Gales: impuesto municipal (Council tax) pagado por los residentes. Irlanda del Norte: district rates (impuesto sobre la propiedad).		Inglaterra, Escocia y Gales: Una subvención global que incluye la subvención general (Revenue Support Grant), una parte proporcional del impuesto sobre la actividad económica (basada en una fórmula) y las asignaciones para fines específicos basadas en indicadores de necesidad. En Irlanda del Norte, una transferencia de uso general y varias subvenciones condicionadas.
Rumanía	Impuesto sobre las propiedades construidas y no construidas pagadas por las personas legales y físicas, licencias.	IVA e IRPF	Transferencias condicionadas y subvenciones para fines específicos (ejemplo: apoyo a los minusválidos).
Suecia	IRPF local, IBI (desde 2008).		Subvención de nivelación para municipios y condados, una subvención para beneficios farmacéuticos para los condados, varias subvenciones específicas para municipios y reembolso del IVA.

Fuentes: nacionales y Dexia.



### Anexo 7.2. Regulaciones sobre el crédito a largo plazo para los gobiernos locales, 2009

Países	Regla de oro <sup>1</sup>	Se requiere aprobación de una autoridad superior <sup>2</sup>	Se define el nivel máximo de endeudamiento autorizado
Alemania	Sí	Depende de la reglamentación de los <i>Länder</i>	Depende de la reglamentación de los <i>Länder</i>
Austria	Sí	Depende de la reglamentación de los <i>Länder</i>	Depende de la reglamentación de los <i>Länder</i>
Bélgica	Sí	No	No
Bulgaria	Sí	No	Limita el servicio de la deuda
Chipre	Sí	Sí	No
Dinamarca	Sí	No	No
Eslovaquia	Sí	No	Limita el servicio de la deuda y la deuda pendiente
Eslovenia	Sí	Sí	Limita el servicio de la deuda y la deuda pendiente
España <sup>4</sup>	Sí	Depende de la reglamentación de cada Comunidad Autónoma	Limita la deuda pendiente y los nuevos créditos anuales
Estonia	Sí	No <sup>3</sup>	Limita el servicio de la deuda y la deuda pendiente
Finlandia	No	No	No
Francia	Sí	No	No
Grecia	No	No	No
Hungría	No	No	Limita el número de créditos anuales
Islandia	No	No	No
Irlanda	No	Sí	Limita el número de créditos anuales
Italia	Sí	No	Limita el servicio de la deuda
Letonia	Sí	Sí	Limita el número de créditos anuales
Lituania	Sí	Sí	Limita la deuda pendiente y los nuevos créditos anuales
Malta	Sí	Sí	No
Países Bajos	Sí	No	No
Noruega	Sí	No	No
Polonia	Sí	No	Limita el servicio de la deuda y la deuda pendiente
Portugal	Sí	Sí	Limita la deuda pendiente
Rep. Checa	Sí	No	Limita la deuda pendiente
Rumanía	Sí	Sí	Limita el servicio de la deuda
Suecia	Sí	No	Limita la deuda pendiente
Suiza	Depende de la reglamentación de cada cantón	Depende de la reglamentación de cada cantón	Depende de la reglamentación de cada cantón
Reino Unido	Sí	No	No <sup>4</sup>

1. La regla de oro significa que los préstamos solo se permiten para financiar los gastos de capital.
  2. En general y para los préstamos ordinarios. Para otros tipos de préstamos (por ejemplo, en una moneda extranjera, en los mercados extranjeros, bonos, o gastos no elegibles, o superior a los techos de la deuda, etc.) o para los gobiernos locales con problemas financieros, es necesaria la aprobación previa de la autoridad de control.
  3. Se requiere aprobación con carácter provisional desde 2009 y hasta 2012.
  4. El Gobierno tiene facultades para imponer la reserva del techo de la deuda.
- Fuentes: nacionales y Dexia.

**Anexo 7.3. Gastos locales: clasificación funcional (2007)**

Estructura del gasto (% del gasto local)						
Países	Servicios generales de la administración pública	Asuntos económicos	Sanidad	Educación	Protección social	Otros
Alemania	16,3	13,1	2,3	14,6	33,0	20,7
Austria	18,1	13,2	17,7	16,2	18,7	16,1
Bélgica	23,5	10,0	2,9	19,5	16,6	27,5
Bulgaria	4,6	14,1	10,0	30,4	7,2	33,6
Chipre	42,9	0,0	0,0	0,0	0,0	57,1
Dinamarca	4,2	3,6	22,8	10,8	54,1	4,5
Eslovaquia	14,9	14,6	0,5	39,3	7,2	23,5
Eslovenia	10,5	11,5	11,1	38,8	8,9	19,2
España	34,3	11,9	1,3	3,9	9,1	39,6
Estonia	6,1	13,0	14,9	38,9	6,3	20,9
Finlandia	13,7	6,5	28,5	20,2	23,8	7,3
Francia	18,4	12,5	1,0	16,4	16,2	35,4
Grecia	40,2	17,8	0,0	2,9	11,0	28,1
Hungría	18,0	7,2	14,4	29,2	12,5	18,7
Islandia	11,4	6,5	14,6	27,3	26,0	14,2
Irlanda	10,8	28,0	0,0	15,4	3,5	42,3
Italia	14,7	14,3	44,5	8,3	4,5	13,7
Letonia	10,1	13,3	9,5	37,0	6,6	23,5
Lituania	6,5	10,8	21,1	37,8	6,3	17,5
Luxemburgo	20,8	15,8	0,5	24,1	3,8	35,0
Malta	57,5	8,9	0,0	0,0	0,0	33,6
Países Bajos	15,0	17,1	1,7	28,1	14,2	23,8
Noruega	11,9	6,3	14,7	27,3	25,7	14,2
Polonia	9,2	15,3	15,2	28,5	12,9	18,8
Portugal	35,0	19,2	5,5	8,3	2,6	29,3
Reino Unido	6,5	8,6	0,0	31,8	27,9	25,2
Rep. Checa	12,2	21,5	2,2	29,3	11,7	23,1
Rumanía	11,5	25,5	0,5	27,5	13,2	21,9
Suecia	11,3	5,9	27,0	21,4	26,8	7,7
Suiza	23,5	8,7	20,2	21,0	16,5	10,1

Fuente: Eurostat, fuentes nacionales y cálculos Dexia.

### Anexo 7.4. Ingresos de los gobiernos locales, 2008

Países	Ingresos locales		Composición de los ingresos (% de los ingresos locales)			
	% del PIB	% de los ingresos generales del gobierno	Impuestos <sup>1</sup>	Contribuciones sociales	Subvenciones	Otros <sup>2</sup>
Alemania	7,5	17,1	42,9	1,3	38,9	17,0
Austria	7,7	15,9	61,4	4,7	20,0	13,9
Bélgica	6,7	13,8	29,6	5,4	53,7	11,3
Bulgaria	7,2	18,5	13,6	0,0	74,3	12,1
Chipre	1,8	4,2	28,4	0,0	45,8	25,8
Dinamarca	33,2	60,0	36,0	1,5	55,5	7,0
Eslovaquia	5,4	16,6	59,6	0,5	27,9	11,9
Eslovenia	8,5	19,9	39,2	1,0	46,1	13,8
España	6,0	16,3	48,9	0,6	40,5	10,0
Estonia	10,4	28,0	47,5	0,0	42,8	9,7
Finlandia	20,0	37,4	47,4	0,1	28,8	23,7
Francia	10,9	22,1	45,5	0,3	37,0	17,1
Grecia	2,7	6,7	9,6	0,0	64,2	26,2
Hungría	11,6	25,5	22,4	0,2	65,8	11,6
Irlanda	7,7	22,1	9,8	3,7	70,4	16,1
Italia	15,3	33,2	42,8	0,6	48,5	8,1
Letonia	10,7	30,8	51,9	0,0	37,2	10,9
Lituania	9,1	26,7	37,5	0,2	58,1	4,2
Luxemburgo	5,1	12,8	31,3	0,2	48,0	20,5
Malta	0,6	1,4	0,0	0,0	92,6	7,4
Países Bajos	15,3	32,9	8,4	2,3	69,6	19,8
Polonia	14,0	35,2	33,2	0,0	53,3	13,4
Portugal	6,1	14,0	39,4	1,4	40,3	18,9
Reino Unido	13,1	31,0	13,0	1,9	70,0	15,1
Rep. Checa	11,4	27,9	46,2	0,0	36,9	16,9
Rumanía	8,7	27,1	10,4	0,0	84,7	4,9
Suecia	25,3	45,5	64,8	2,1	19,6	13,5
UE 27	<b>11,3</b>	<b>25,4</b>	<b>36,1</b>	<b>1,2</b>	<b>48,7</b>	<b>14,0</b>
Islandia	13,1	29,6	72,7	0,0	10,3	17,0
Noruega	12,2	20,7	41,8	0,0	39,5	18,7
Suiza	8,7	24,2				

1. La categoría «impuestos» incluye tanto los impuestos propios como participados, incluso en los casos en que el gobierno subnacional no tiene prácticamente ningún poder para modificar el tipo o la base impositiva.

2. Esta categoría incluye, principalmente, los honorarios y gastos y los ingresos de los activos físicos y financieros (ingresos brutos, dividendos, intereses).

Fuentes: Eurostat (febrero 2010), de fuentes nacionales y cálculos Dexia.

### Anexo 7.5. Ingresos fiscales locales, 2008 (% de los ingresos locales)

Países	Total	Impuestos sobre: <sup>1</sup>			
		Ingresos, beneficios y plusvalía <sup>2</sup>	Propiedad <sup>3</sup>	Bienes y servicios <sup>4</sup>	Otros <sup>5</sup>
Alemania	42,9	16,9	5,3	20,6	0,0
Austria	61,4	22,1	3,9	24,4	11,0
Bélgica	29,6	9,3	17,6	2,7	0,0
Bulgaria	13,6	0,4	12,0	1,2	0,0
Chipre	28,4	0,0	15,6	6,4	6,4
Dinamarca	36,0	32,2	3,7	0,0	0,0
Eslovaquia	59,6	48,3	6,9	4,4	0,0
Eslovenia	39,2	29,7	5,3	4,3	0,0
España	48,9	10,9	15,3	22,7	0,0
Estonia	47,5	43,9	2,9	0,7	0,0
Finlandia	47,4	44,9	2,5	0,0	0,0
Francia	45,5	0,0	27,9	14,3	3,3
Grecia	9,6	0,0	5,1	4,5	0,0
Hungría	22,4	0,0	3,0	19,3	0,0
Irlanda	9,8	0,0	9,8	0,0	0,0
Italia	42,8	11,1	4,3	27,5	0,0
Letonia	51,9	47,2	4,1	0,6	0,0
Lituania	37,5	33,4	3,0	1,0	0,0
Luxemburgo	31,3	28,5	1,6	1,1	0,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Países Bajos	8,4	0,0	6,6	1,8	0,0
Polonia	33,2	20,6	10,3	2,4	0,0
Portugal	39,4	11,2	11,1	17,1	0,0
Reino Unido	13,0	0,0	13,0	0,0	0,0
Rep. Checa	46,2	25,2	1,5	19,4	0,0
Rumanía	10,4	0,1	6,9	3,4	0,0
Suecia	64,8	63,2	1,6	0,0	0,0
UE 27	<b>36,1</b>	<b>13,3</b>	<b>10,4</b>	<b>11,8</b>	<b>0,7</b>
Islandia	72,7	54,8	17,9	0,0	0,0
Noruega	41,8	36,6	4,5	0,7	0,0
Suiza (2007)	56,1	45,9	9,1	1,1	0,0

1. Los ingresos tributarios del gobierno local incluyen los impuestos propios y participados, incluso en los casos en que los gobiernos subnacionales no tienen prácticamente ningún poder para modificar el tipo o la base impositiva.

2. Incluye todos los impuestos sobre la renta (D51 en la clasificación del SEC-95).

3. Incluye: impuestos sobre terrenos, edificios y otras estructuras (d29a), los impuestos corrientes sobre el capital (d59a), otros impuestos corrientes n.e.c. (d59f), impuestos sobre el capital (D91).

4. Incluye los impuestos sobre productos tales como el IVA, impuestos de importación y otros impuestos sobre el consumo (d21), los impuestos sobre el uso de los activos fijos (d29b), las empresas y licencias profesionales (d29e), impuestos sobre la contaminación (d29f) y otros impuestos sobre la producción (d29h)

5. Incluye los impuestos sobre la nómina y los empleados (d29c).

Fuentes: Eurostat y cálculos Dexia.

**Anexo 7.6. Transferencias y subvenciones del gobierno central  
a los gobiernos locales, 2008 (% de los ingresos locales)**

Países	Total	Explotación	Capital
Alemania	39,1	32,3	6,8
Austria	20,1	16,1	4,0
Bélgica	53,7	48,4	5,3
Bulgaria	81,8	74,3	7,6
Chipre	45,8	27,6	18,3
Dinamarca	56,5	56,0	0,6
Eslovaquia	27,9	19,9	8,1
Eslovenia	46,4	41,7	4,7
España	43,3	32,6	10,6
Estonia	42,8	36,6	6,1
Finlandia	28,8	28,5	0,3
Francia	38,3	33,6	4,7
Grecia	65,8	44,1	21,6
Hungría	66,0	56,8	9,2
Irlanda	70,4	27,6	42,8
Italia	48,5	42,2	6,3
Letonia	37,2	30,8	6,3
Lituania	58,2	43,5	14,7
Luxemburgo	48,0	41,2	6,9
Malta	92,6	89,2	3,4
Países Bajos	70,0	65,7	4,4
Polonia	53,5	49,7	3,8
Portugal	40,3	20,0	20,3
Reino Unido	70,0	62,2	7,8
Rep. Checa	36,9	30,5	6,3
Rumanía	84,7	81,6	3,1
Suecia	20,0	19,7	0,3
UE27	49,2	43,1	6,0
Islandia	10,3	8,7	1,6
Noruega	39,5	39,5	0,0

Fuente: Eurostat (febrero 2010) y cálculos Dexia.

### MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL

#### Anexo 8.1. Características y reglas de asignación de las transferencias en algunos países de la región Medio Oriente y Asia Occidental

Países	Características de las transferencias	Fuentes	Reglas de asignación
<b>Irán</b>	Las transferencias a los gobiernos locales urbanos no son muy importantes, en particular, para las grandes ciudades. Las transferencias para gastos de inversión: 60% condicionadas 30-40% discrecional.	Ingresos del petróleo.	No hay una fórmula. Las reglas de atribución son decididas anualmente por el Parlamento.
<b>Jordania</b>	Se transfiere a los municipios lo recaudado por el gobierno central a través del impuesto sobre hidrocarburos.	Impuesto del 6% sobre los productos derivados del petróleo producidos o importados por la Compañía Refinadora de Petróleo de Jordania (salvo el gasoil), el 40% procede de los derechos de matriculación de los vehículos.	El Banco de Desarrollo de Ciudades y Pueblos distribuye los recursos a los municipios en base a una fórmula que incluye la población, la contribución del municipio a la generación de ingresos nacionales, y sobre todo la ubicación geográfica y las responsabilidades no locales asumidas por el municipio.
<b>Líbano</b>	Todos los municipios reciben transferencias del gobierno central (Fondo Municipal Autónomo).	Fondo Municipal Autónomo se alimenta de los impuestos indirectos y del 10% de los ingresos nacionales de servicios públicos (agua y energía).	El Ministerio de Hacienda (MH) distribuye a los municipios en base a una ratio (o fórmula) que incluye la población, la contribución del municipio a la generación de ingresos nacionales, y sobre todo la ubicación geográfica y las responsabilidades no locales asumidas por el municipio. Las reglas de asignación son decididas anualmente por el MdIM y MH con la aprobación del gobierno central.
<b>Palestina</b>	Las transferencias corrientes y las subvenciones para tasas de transporte no están condicionadas. Las transferencias discrecionales y de emergencia se canalizan a proyectos específicos.	Las tasas por transporte y una cuenta separada para asignar las transferencias discrecionales / de emergencia.	Existe sobre el papel una fórmula para la distribución de los ingresos por las tasas de transporte (Ley de Gobierno Local de 1997). Sin embargo, la fórmula solo se aplica parcialmente. Las transferencias discrecionales y de emergencia son ad hoc.
<b>Siria</b>	Hay dos tipos de transferencias. La primera es incondicionada y la segunda es condicionada basada en los ingresos por las indemnizaciones de expropiación.	Ingresos del petróleo, impuestos de aduanas, impuestos sobre la renta, impuestos sobre la propiedad.	La suma de las transferencias nacionales es ad hoc en ambos tipos de transferencias.



Países	Características de las transferencias	Fuentes	Reglas de asignación
<b>Turquía</b>	Sistema basado en transferencias incondicionadas. Porcentajes específicos de los ingresos fiscales del presupuesto general definidos por el gobierno central se distribuyen entre las distintas unidades locales.	Impuestos nacionales, tales como impuestos sobre la renta y el consumo.	De acuerdo con una nueva ley de 2 de julio de 2008: el 2,85% de los ingresos del presupuesto fiscal general para los municipios (excepto regiones metropolitanas), el 2,50% para los municipios del Distrito de la Región Metropolitana, de los cuales el 30% se reserva para el municipio metropolitano, el 1,15% para la Administración Provincial Especial y además: para los municipios metropolitanos el 5% de los ingresos fiscales recaudados en el territorio de la ciudad Metropolitana. Extras: el 0,1% de los ingresos fiscales del presupuesto general se utiliza por el Ministerio de Hacienda para equilibrar los presupuestos municipales (que se distribuyen en dos pagos en marzo y julio), de los cuales: el 60% para los municipios con una población no superior a 5.000; el 40% para los municipios con una población de entre 5.001-9.999. Sin condiciones, pero de acuerdo con ciertos criterios tales como población, superficie, número de pueblos que pertenecen a la ciudad, la población rural, el índice de desarrollo de la ciudad.
<b>Yemen</b>	El 30% de las subvenciones proviene de fondos extrapresupuestarios y son condicionadas. Las otras no lo son.	Ingresos participados de 28 impuestos, principalmente Zakat.	No hay una fórmula, pero el Consejo de Ministros utiliza algunos indicadores no vinculantes: densidad de población, déficit de financiación, grado de privación, rendimiento en la recaudación de ingresos.

Fuente: Compilado por Mehmet S. Tosun y Serdar Yilmaz en base a datos del Banco Mundial y de las fichas país de CGLU.

**Anexo 8.2. Deuda total interior y exterior de los gobiernos locales en Turquía**

Millones de LT	2006	2007	2008
<b>Deuda doméstica:</b>	16.520	23.577	21.666
De corto plazo	5.140	7.384	8.375
De largo plazo	11.379	16.193	13.290
<b>Deuda externa:</b>	2.298	3.602	4.797
De corto plazo	167	984	386
De largo plazo	2.131	2.617	4.410
<b>Deuda total</b>	18.819	27.179	26.463
Deuda doméstica (% del PIB)	2,18	2,80	2,28
Deuda externa (% del PIB)	0,30	0,43	0,50
Deuda total (% del PIB)	2,48	3,22	2,78

Fuente: Ministerio del Interior de Turquía, Dirección General de la Administración Local.  
[http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf)



## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

### ÁFRICA

- African Center for Gender and Social Development (2009), *African Perspectives on the Global Economic and Financial Crisis, including the impact on health*.
- Agence française de développement, AFD (2005), *Financer les investissements des villes des pays en développement*. Resumen de los trabajos del grupo de trabajo «Financement des investissements des collectivités locales», AFD, París.
- Akindele S.T. y Olaopa (2002), *Fiscal Federalism and Local Government Finance in Nigeria*. República de Nigeria.
- Banque africaine de développement (BAfD), le Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (2008), *Perspectives économiques en Afrique*, Tunis.
- Bird, Richard y Vaillancourt, François (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press, Cambridge, 318 p.
- Boex, Jameson y Martínez-Vázquez Jorge (2005), *Local Government Finance Reform in Developing Countries: the Case of Tanzania*. Palgrave MacMillan.
- Boex, Jamie, Randson, Mwadiwa y Kampanje R. (2001), *Malawi Intergovernmental Fiscal Transfers Study. – Final Report*. Lilongwe y Atlanta, Georgia State University, PNUD.
- Boutayeb N. (2007), *Fiscalité: principal levier de mobilisation des ressources locales*. Nota presentada ante el VII Global Forum on Reinventing Government, Viena, Austria.
- Brun, Jean-François, Chambas, Gérard y Martial, Laurent (2010), *Économie politique de la réforme de transition fiscale: le cas du Maroc*. Documento de trabajo de la serie «Études et Documents».
- Chambas, Gérard (2005), *Afrique au Sud du Sahara: mobiliser des ressources fiscales pour le développement*. Ministère délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, Economica.
- Champagne, Eric y Ben Mamadou, Ouedraog (2008), *Decentralization in Burkina Faso: a Policy Reform Process in Slow Motion; Obstacles to Decentralization: Lessons from Selected Countries*. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Georgia State University, Atlanta, 23 de septiembre de 2008.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), *Primer Informe Mundial sobre la Descentralización*, España: Diputación de Barcelona.
- Commission économique pour l'Afrique (2004), *Renforcer la gestion financière locale et la décentralisation fiscale en Afrique: état des lieux et proposition d'un plan d'action*. Addis-Abeba.

- Dafflon, Bernard y Madies, Thierry (2009), *Les Finances publiques locales des collectivités territoriales au Burkina Faso*. Miméo AFD.
- Fonds d'équipement communal (2003), *Note d'information, émission obligataire réservée aux investisseurs institutionnels*. Reino de Marruecos.
- Gagnon, Gérard (2002), *Le Financement du développement local: un état des lieux en Afrique de l'Ouest. – Éléments de comparaison Ghana-UEMOA*. Contribuciones de los talleres de validación del capítulo Club du Sahel-OCDE, París.
- Gilbert, Guy, Hugounenq, Réjane y Taugourdeau Emmanuelle (2009), *Le Système de financement des collectivités locales au Sénégal*. Miméo AFD.
- Hinkle, Laurence, Hoppe, Mombert y Newfarmer, Richard (2006), «Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa», in *Trade, Doha and Development*, «A Window into the Issues», capítulo 22; Banco Mundial, Departamento Comercial, 2006.
- Hugounenq, Réjane, Rocaboy, Yvon y Vaillancourt, François (2010), *Les Finances publiques locales des collectivités territoriales au Kenya*. Miméo AFD.
- JICA (2006), *Local Level Service Delivery, Decentralization and Good Governance: a Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania (Education, Health and Agriculture Sectors)*. Informe de síntesis, Grupo de Investigación, Institute for International Cooperation (Tokio, consultado el 08 de mayo de 2009).
- Martínez-Vázquez, Jorge y Timofeev, Andrey, *Decentralizing Egypt: Not Just Another Economic Reform*. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper Series, at AYSPS, GSU, artículo número 0833.
- Mahjoub, Azzam (2010), *L'Implantation de la zone de libre-échange: situation en 2010 et perspectives pour 2010-2015*. Universidad de Tunis El-Manar.
- Meddeb, Radhi (1996), *La Zone de libre-échange Tunisie-UE, un modèle et un défi*. Cámara de Comercio Franco-árabe, París.
- Minister of Finance of the Republic of South Africa (2007), *Municipal Fiscal Powers and Functions Bill*. República de Sudáfrica
- Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE), African Development Bank and United Nations Economic Commission for Africa (2010), *African Economic Outlook 2010 – Public Resource Mobilisation and Aid*.
- Odd-Helge, Fjeldstad (2001), *Fiscal decentralisation in Tanzania: For Better or For Worse ?* Bergen Chr. Michelsen Institute (CMI documento de trabajo 2001:10), 15 p.
- Oriakhi, D.E. (2006), *Fiscal Decentralization, Public Expenditure and Efficient Service Delivery: an Assessment of the Performance of Sub national Levels of Governments in Nigeria; Workshop on Public Expenditures and Service Delivery in Africa: Managing Public Expenditures to Improve Service quality and Access*. Lusaka, Zambia, 9-11 de octubre de 2006. United Nations Economic Commission for Africa.
- San Olisa, Agbakoba y Ogonna, Hilary (2004), *Local Government Administration and Development in Nigeria – A Capacity Building Manual for the Human Rights Law Service*. HURILAWS, Lagos, Nigeria.

- Schoeman, Niek J. (2005), *Rethinking Fiscal Decentralization in South Africa*. Department of Economics, University of Pretoria, South Africa. Conferencia ESSA celebrada en Durban, 7-9 de diciembre de 2005.
- Steffensen, Jesper y Trollegaard, Svend (1999), *Sénégal: décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services*.
- United Nations Population Fund (UNFPA) (2007), *State of World Population 2007, **Unleashing the Potential of Urban Growth***.
- Vaillancourt, François (2008), *La Décentralisation en Côte d'Ivoire: état des lieux en 2007 et observations*. Banco Mundial, Miméo.
- Yatta, François (2009), *La Décentralisation fiscale en Afrique: enjeux et perspectives*, Karthala, 324 p.
- Yatta, François-Paul (2006), *Villes et Développement économique en Afrique: une approche par les comptes économiques locaux*. Ediciones Economica, París, 316 p.
- Presentaciones realizadas durante los seminarios sobre las finanzas locales en África, organizados por CGLU en Harare, el 3 de mayo de 2010, y en Rabat, el 7 de mayo de 2010:
- Akoete Massan Emilie, *Les Finances locales du Togo*.
  - Awal Mouhamadou, *Le Financement local au Gabon*.
  - Ben Akezouh Chabane, *Projet de loi portant Code communal déposé à l'APN: innovations*. Algérie.
  - Djacoto Victorin, *Grands Traits des finances des collectivités locales en République du Bénin*.
  - El Madani, M., *Organisation des finances locales au Maroc*.
  - Gaye Amadou Mactar, *Le Financement local au Sénégal*. Ministère de l'Intérieur, Direction des collectivités locales.
  - Itsana Pacôme, *Description du système de financement local au Gabon*.
  - Kadewere Felix, *Fiscal Decentralization in Malawi*.
  - Kouassi Yao Charles, *La Décentralisation fiscale en Côte d'Ivoire*.
  - Maganlal Mayur, *State of Fiscal Decentralization in South Africa*.
  - Mboga Hamisi, *Comments on the African Chapter GOLD II on Kenya*.
  - Ndifuna Ziria A., *State of Local Government Financing: Uganda Case Study*.
  - Nguenha Eduardo, *Fiscal Decentralization in Mozambique*.
  - Ongoiba Souleymane, *Les Transferts des ressources financières de l'Etat aux collectivités locales au Mali*.
  - Otundo Robinson, *Kenya Local Government Reform Programme, Local Authority Transfer Fund*.
  - Shimba Joel, *Tanzania Country Context Comments*.
  - Sibhi Mohamed, *Aperçu sur la gestion des finances locales au Maroc*.
  - Yahya Ould Kebd, *La Décentralisation fiscale en Mauritanie*.
  - Zulu Zeles, *Recent Reforms that Affect Local Government Finance in Zambia*.



## AMÉRICA DEL NORTE

- American Society of Civil Engineers (2009), *Report Card for America's Infrastructure*, 25 de marzo de 2009.
- Augustine, Nancy Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) (2009), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bartik, Timothy J., (1991), *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.
- Benton, J. Edwin (junio 2009), «Trends in Local Government Revenues: The Old, The New, and The Future», presentado en 2009 en la conferencia del Lincoln Institute sobre las políticas del suelo «The Changing Landscape of Local Public Revenues». Cambridge Massachusetts.
- Besley, Timothy y Harvey Rosen (1998), «States' Responses to Federal Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes», *Journal of Public Economics* 73.
- Bird, Richard, M. y Enid Slack (2003), *International Handbook on Land and Property Taxation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Bird, Richard M. y Michael Smart (2002), «Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries», *World Development* 30.
- Bird, Richard, M. y Almos Tassonyi (2001), «Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada: Markets, Rules, and Norms», *Canadian Public Administration* 44.
- Bird, Richard M. y Almos Tassonyi (2003), «Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?» en Rodden, Jonathan A., Gunnar S. Eskeland, y Jennie Litvack (eds.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Mass.: MIT Press
- Bird, Richard M., y Francois Vaillancourt (1998), «Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview», en *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, ed. Richard M. Bird y Francois Vaillancourt. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruce, Donald, William F. Fox, y LeAnn Luna, «State and Local Government Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce», *State Tax Notes*, el 18 de mayo de 2009.
- Brunori, David (2003), *Local Tax Policy: A Federalist Perspective*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Courchene, Thomas J. (2005), *Citistates and the State of Cities: Political-Economy and Fiscal-Federalism Dimensions*, Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Courchene, Thomas J. (abril de 2004), «Hourglass Federalism – How the Feds Got the Provinces to Run Out of Money in a Decade of Liberal Budgets», *Policy Options*.
- Esteller-More, Alex y Albert Sole-Olle (2001), «Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence: Evidence from the U.S.», *Regional Science and Urban Economics* 31: 247-72 y Karkalakos, Sotiris et Christos Kotsogiannis (2007), «A Spatial Analysis of Provincial Corporate Income Tax Responses: Evidence from Canada», *Canadian Journal of Economics* 40.

- Federation of Canadian Municipalities (2008), *Innovative Mechanisms for Fiscal Transfers to Municipalities – The Canadian Experience in Municipal Financing*. Ottawa: FCM.
- Gallo, Theresa (2004), «History and Evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act», *National Tax Journal* 57.
- García-Mila, Teresa, y Therese J. Mc Guire (2002), «Tax Incentives and the City», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*.
- Gendron, Pierre-Pascal (2005), «Value Added Treatment of Public Sector Bodies and Non-Profit Organizations: A Developing Country Perspective», *Bulletin of International Fiscal Documentation*, 59 (12).
- Glaeser, Edwin (2002), Comment on «Tax Incentives and the City», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*.
- Harchaoui, Tarek, M., Faouzi Tarkhani, y Paul Warren (2004), «Public Infrastructure in Canada, 1961- 2002», *Canadian Public Policy*, 30 (3).
- Hoene, Christopher y Michael A. Pagano (2008), *Cities and State Fiscal Structure*. Research Report on America's Cities. Washington, DC: National League of Cities.
- Kitchen, Harry, M. (2006), *A State of Disrepair: How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada*. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Merriman, David y Mark Skidmore (2000), «Did Distortionary Sales Taxation Contribute to the Growth of the Service Sector», *National Tax Journal*, marzo.
- Mintz, Jack M. y Tom Roberts (2006), *Running on Empty: A Proposal to Improve City Finances*. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Mikesell, John, «State Sales Taxes in the Great Recession», *State Tax Notes*, el 19 de julio de 2010.
- Mirza, Saeed, «Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure». A report prepared for the Federation of Canadian Municipalities, noviembre de 2007.
- O'Sullivan, Arthur, Terri A. Sexton, y Steven M. Sheffrin (1995), *Property Taxes and Tax Revolts: The Legacy of Proposition 13*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sexton, Terri A (2009), «Assessment Limits as a Means of Limiting Homeowner Property Taxes», en Augustine, Nancy, Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Simeon, Richard y Martin Papillon(2003), «Canada,» en Slack, Enid, *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Slack, Enid (2005), «Municipal Financing of Capital Infrastructure in North America», *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, volumen 2, núm. 1.
- TD Economics (mayo de 2004), *Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure*. Toronto.
- TD Economics (2004), *Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure*. Toronto; Kitchen, Harry M. y Enid Slack (2003), «Special Report: New Finance Options for Municipal Governments.» *Canadian Tax Journal*, Volume 51, Number 6; y Vander Ploeg, Casey (2004), *Western Cities Project Report # 30*, Calgary: Canada West Foundation.

- Wassmer, Robert W. (2007), *Increasing Use of Property Tax Abatement as a Means of Promoting Sub-National Economic Activity in the United States*. Sacramento, CA: California State University.
- Wassmer, Robert (1990), «Can Local Incentives Alter a Metro City's Economic Development?», *Urban Studies*, 1994: 1251-1278 y Anderson, John, «Tax Increment Financing: Municipal Adoption y Growth», *National Tax Journal*.
- Wasylenko, Michael J. (marzo/abril de 1997), «Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature», *New England Economic Review*.
- Winters, John (2008), «An Overview of Property Tax Limitations», *State Tax Notes*.
- Youngman, Joan (marzo de 1999), «The Hardest Challenge for Value-Based Property Taxes: Part I», *State Tax Notes*.
- Yuan, Bing, Joseph Cordes y David Brunori (2009), «Tax and Expenditure Limitations and Local Public Finances», en Augustine, Nancy, Y., Michael E. Bell, David Brunori, y Joan M. Youngman (eds.) *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

## AMÉRICA LATINA

- Abers, R. N. (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Afonso, José Roberto (2006), «Decentralization and Budget Management of local Government in Brazil», <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/233842/Afonso.pdf>.
- Afonso, José Roberto, Érika Amorim Araújo, y Geraldo Biasoto Jr (2005), *Fiscal Space and Public Investments in Infrastructure: A Brazil Case Study*. Texto para Discussão n. 1141. Brasília: Institute of Applied Economic Research. [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td\\_1141.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1141.pdf).
- Arze, F. y J. Martínez-Vázquez (2004), «Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua», *Gestión y Política Pública*, 13, 3: 619-661.
- Bahl, Roy, y Johannes Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington, D.C. Banco Mundial y Oxford University Press.
- Bahl, Roy, y Jorge Martínez-Vázquez (2006), «Sequencing Fiscal Decentralization Reform» in R. Ebel and G. Peteri (eds.) *Decentralization Briefing Notes*. Open Society Institute. Budapest.
- Bahl, Roy y Jorge Martínez-Vázquez (2008), «The Determinants of Revenue Performance», en *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*; Bahl, Roy, Martínez-Vázquez y Youngman (Eds.) Lincoln Institute of Land Policies, Cambridge, Massachusetts.
- Bahl, Roy, Jorge Martínez-Vázquez y Joan Youngman (2008), *Making the Property Tax Work*. Lincoln institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Bahl, Roy, y Jorge Martínez-Vázquez y Joan Youngman (2010), *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Lincoln institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

- Banco Central do Brasil (2000) – Focus (February 6), <http://www4.bcb.gov.br/Pec/Gci/Ingl/Focus/F20000605-Tax%20Reform.pdf>.
- Banco Mundial (2007), Informe núm. 37456-PA. *Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe. Paraguay - Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra Volumen I: Informe Principal*, abril.
- Banco Mundial (2004), *Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal*.
- Batista Domínguez, Abel A. (2008), «Panamá. Régimen Jurídico del Municipio», en *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/20.pdf>.
- BID, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID. Departamento Regional de Operaciones para el Istmo Centroamericano, México, República Dominicana y Haití. *La modernización de las finanzas municipales un paso esencial para la consolidación institucional*. Editores Huáscar Eguino y Fabrice Henry. Anales del seminario realizado en la quinta reunión de la Red Centroamericana para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal Antigua, Guatemala 18-20 de septiembre de 1998.
- BID, Proyecto Regional RG-P1186 *Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal: El papel de los ingresos propios municipales, estudio para los países del cono sur*. País: Uruguay. Estudio preparado por: Daniel Sureda, Consultor Coordinador del Proyecto: Huáscar Eguino Especialista en Desarrollo Urbano y Municipal, agosto, 2007.
- Bird, Richard M. (2003), «Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency», *International Tax Program Papers 0306*, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Bird, Richard M. y Enid Slack (1er de junio de 2002), *The Role of the Property Tax in Financing Rural Local Governments in Developing Countries*. Caribbean Update, ITP Paper 0608, <http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0608.pdf>.
- Castaneda, Tarsicio (1986), «Innovations in the Financing of Education: The Case of Chile», *A World Bank Discussion Paper, Education and Training Series*. Washington, DC.
- Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales (IULA). *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en Latinoamérica*. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), *La descentralización y la democracia local en el mundo, Primer Informe Mundial sobre la descentralización*. España: Diputación de Barcelona.
- Constitución de la Provincia de Córdoba (Argentina), <http://www.mininterior.gov.ar/municipales/regimen/archivos/cordoba.doc>.
- Constitución de la nación Argentina, [http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion\\_nacional.pdf](http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf).
- Constitución de la República (Uruguay), <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, <http://www.venezuela-oas.org/Constitucion%20de%20Venezuela.htm>.
- Constitución Política de Colombia, <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>.
- Constitución Política de Nicaragua y sus reformas, <http://www.bcn.gob.ni/banco/legislacion/constitucion.pdf>.
- Bliss, Katherine y Peter De Shazo (enero de 2009), *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina*. Center For Strategic y International Studies (CSIS). Documentos de Política sobre las Américas. Volumen XX, estudio 1.
- Daughters, R. y L. Harper (2007), «Fiscal and Political Decentralization Reforms», en E. Lora (ed.) *The State of State Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- De Cesare, Claudia, y José Francisco Lazo Marín (2008), «Impuestos a los patrimonios en América Latina», *Serie Macroeconomía del Desarrollo* núm. 66. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Deloitte Touche Tohmatsu (2010), «International Tax Business Guide Brazil 2010». [http://www.deloitte.com/assets/DcomGlobal/Local%20Assets/Documents/Tax/Intl%20Tax%20and%20Business%20Guides/2010/dtt\\_tax\\_guide\\_2010\\_Brazil.pdf](http://www.deloitte.com/assets/DcomGlobal/Local%20Assets/Documents/Tax/Intl%20Tax%20and%20Business%20Guides/2010/dtt_tax_guide_2010_Brazil.pdf).
- Dunin, Lubomir Ficinski (2000), *Decentralizing City Management: A Successful Experiment*. Banco mundial, Washington, D.C.
- Eaton, Kent (2004), «Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile», *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 2, marzo 2004, pp. 218-44.
- Faguet, Jean-Paul y Fabio Sanchez (2006), «Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia», *STICERD - Development Economics Papers* 47, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- Faguet, Jean-Paul (2004), «Does decentralization increase government responsiveness to local needs?: Evidence from Bolivia», *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88(3-4), pp. 867-893, marzo.
- Gamba Ladino, Julio C. Colombia, «Régimen municipal», en *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/9.pdf>.
- Glejberman, David (diciembre del 2005), *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay*. CEPAL, División Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- Goldfrank, Benjamin (2006), «Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Exito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*. Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile, 26:2 (diciembre).
- Government of Brazil (2009), «Taxes on Consumption of Goods and Services in Brazil», <https://www.receita.gov.br/publico/estudotributarios/Eventos/EspecialistasPolitica>



Tributaria / Taxes%20on%20Consumption%20of%20Goods%20and%20Services%20in%20Brazil%20-%20Raimundo%20Carvalho.pdf.

Gustafson, Lowell S. (1990), «Factionalism, Centralism and Federalism in Argentina», *Publius: The Journal of Federalism*, 20 (Summer): 163-176.

GPC, Grupo Propuesta Ciudadana (abril de 2007), *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte Nacional Nro. 11, Balance 2003-2006. Participa Perú, Vigila Perú.

Imansyah, Muhammad Handry y Jorge Martínez-Vázquez (2010), *Understanding Sub-National Government Fragmentation in Indonesia*. Asian Development Bank and University of Indonesia.

International Budget Partnership (2005), «The Latin American Index of Budget Transparency» <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA05.htm>.

KMPG (2006), «International Corporate Tax Brazil #16,» (noviembre), [http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/ITB/KPMG\\_ITB\\_16\\_Recent\\_Changes.pdf](http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/ITB/KPMG_ITB_16_Recent_Changes.pdf).

International Monetary Fund IMF (enero 2006), *Paraguay: Report on observance of standards and codes-Fiscal Transparency Module*. Country Report núm. 06/14.

Letelier, Leonardo (2003), «La descentralización fiscal en el contexto de los gobiernos regionales chilenos», en *A diez años de la creación de los gobiernos regionales: evaluaciones y proyecciones*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Ley 136 de 1994 (ley municipal), Colombia, [http://www.medellin.gov.co/ManualContratacion/Normatividad/LEY\\_20136\\_20de\\_201994.doc](http://www.medellin.gov.co/ManualContratacion/Normatividad/LEY_20136_20de_201994.doc).

Ley núm. 40 Ley de los Municipios, Nicaragua, <http://www.femica.org/archivos/codigonicaragua.pdf>.

Ley Orgánica de las Municipalidades, Prov. De Buenos Aires-Argentina, [http://www.tribctas.gba.gov.ar/secciones/inf\\_especifica/informacionlegal/leyOrganicaMunicipales/LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20MUNICIPALIDADES.doc](http://www.tribctas.gba.gov.ar/secciones/inf_especifica/informacionlegal/leyOrganicaMunicipales/LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20MUNICIPALIDADES.doc).

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Venezuela. <http://www.fides.gob.ve/DOCS/LOPPM.doc>.

Ley Orgánica Municipal, Prov. De Córdoba-Argentina, [http://www.villasantarosa.gov.ar/bajando\\_legislacion.php?id=ley\\_8102.pdf](http://www.villasantarosa.gov.ar/bajando_legislacion.php?id=ley_8102.pdf).

Ley Orgánica Municipal 9515. Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=09515yAnchor>.

López, Ghio y María C. Argentina (2008), «Algunos aspectos del régimen municipal», en *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/5.pdf>.

Martínez-Vázquez, Jorge y Juan Luis Gómez Reino (2008), «El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local». Presentado en la conferencia del CAF: «Las Promesas y las Realidades de la Descentralización Fiscal en América Latina». Lima 4 de diciembre 2008.



- Martínez-Vázquez, Jorge y Bob Searle (eds.) (2007), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Andrey Timofeev (2005), «Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration», en N. Bosch y J.M. Duran (eds.) *Financiación, solidaridad interterritorial y políticas tributarias de las comunidades autónomas*. Edicions I Publicacions de la Universitat de Barcelona: Barcelona (en español) and Internacional Studies Working Paper #05-2. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta (en inglés).
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. *Glosario del SIAF – MEF*. Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. *Boletín de transparencia fiscal - Informe especial procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú*. Perú.
- Ministerio de la Presidencia. Ecuador (julio de 2004). *Los presupuestos de los gobiernos seccionales y la Asamblea Constituyente de 1997-1998* Silke Lechner. Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente – Componente Descentralización y Administración Pública. La Paz.
- Ministry of Finance. n.d. «The Brazilian Tax System.» Ministry of Finance, Brasília. <http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/Ingles/SistemaTributarioBR/Brazilian-TaxSystem/default.htm>.
- Nassuno, M. (2006), *Burocracia e Participao: A Experiencia Do Orcamento Participativo Em Porto Alegre*. Tesis de doctorado. Universidade de Brasilia.
- Nickson, R. Andrew (1995), *Local Government in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Oxford Analytica (diciembre de 2006), *Peru Fiscal Transparency*. Country Report 2006.
- Oxford Analytica (diciembre de 2006), *Venezuela Fiscal Transparency*. Country Report 2006.
- Parry, Taryn Rounds (1997), «Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile», *World Development*, vol. 25, núm. 2, pp. 211-25.
- Peterson, George (1996), *Building Local Credit Systems*. UNDP/UNCHS (Habitat)/World.
- Porto, Alberto (2009), *Perfiles del sector público municipal en países del cono sur y de la región andina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Purohit, Mahesh C. (1997), «Value Added Tax in a Federal Structure: A Case Study of Brazil», *Economic and Political Weekly*, vol. 32, núm. 7 (feb. 15-21, 1997), pp. 357-362. Economic and Political Weekly Bank Urban Management Programme Urban Management and Municipal Finance, Banco mundial, Washington, D.C.
- Rezende, Fernando, y José Roberto Afonso (2006), «The Brazilian Federation: Facts, Challenges, and Prospects», en *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, ed. Jessica Wallack y T. N. Srinivasan, 143-188. New York: Cambridge University Press.
- Rotondo Tornaría, Felipe (2008), Uruguay. «El municipio», en Cienfuegos Salgado, David (coordinador) *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/23.pdf>.
- Santos, B. (org.). *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Saravia Aldana, Mario Danilo (2008), Nicaragua. «Régimen del municipio», en Cienfuegos Salgado, David (coordinador) *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/19.pdf>.
- Sepulveda, Cristian y Jorge Martínez-Vázquez (2009), *Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America*. Paper prepared for CEPAL.
- Shah, Anwar (editor) (2006), *Public expenditure analysis for citizen-centered governance*. Banco mundial, Washington D.C. 2006.
- Shah, Anwar (editor) (2006), *Local public financial management*. Banco mundial, Washington D.C. 2006.
- Shah, Anwar (editor) (2006), *Local governance in developing countries*. Banco mundial, Washington D.C.
- Shah, Anwar (editor) (2007), *Participatory Budgeting*. Washington, DC: Banco mundial, Institute, Public Sector Governance and Accountability Series, 2007.
- Sirtaine, S. (2005), *Financing Sources for Infrastructure Projects in LAC*. Banco mundial, Washington, D.C.
- Smoke, Paul, Eduardo J. Gómez, y George E. Peterson (Editors) (2006), *Decentralization in Asia And Latin America: A Comparative Interdisciplinary Perspective*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Edgard Elgar.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2007), *Memoria de la Descentralización*. Gobierno de Chile.
- Tulchin, Joseph S. y Andrew Selee (2004), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12. Washington, D.C.
- Uribe, Maria C. Bogota's Betterment Levy. Conference on Unlocking Urban Land Values for Infrastructure Finance, Bangalore (India) el 14 de septiembre de 2009. <http://indiausp.org/brookings/Bogota-Betterment-Levy.pdf>.
- Villegas Moreno, José L. Venezuela (2008), El municipio. «Aproximación a su configuración en el nuevo ordenamiento constitucional y legal», in Cienfuegos Salgado, David (coordinador) *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/24.pdf>.

## ASIA-PACÍFICO

- Amornvivat, Sutapa (2004), *Fiscal Decentralization: The Case of Thailand*. Ministry of Finance. Tailandia. Mimeo.
- An, Jongseok (2003), *Local Public Finance and Intergovernmental Fiscal Relations*. Korea Institute of Public Finance. Mimeo.
- Aoki, Ichiro (2008), *Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan*. PRI Discussion Paper Series núm. 08A-04. Research Department Policy Research Institute, Ministry of Finance.

- Australian Government (2005-06 to 2007-08), *Local Government National Reports*. Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government.
- Australian Government, *Report on Government Services 2008*. Steering Committee for the Review of Government Services.
- Australian Government (abril de 2008), *Assessing Local Government Revenue Raising Capacity*. Productivity Commission Research Report.
- Azfar, O., S. Kähkönen, y P. Meagher (2001), *Conditions for effective decentralized governance: A synthesis of research findings*. Working Paper núm. 256. IRIS Center, University of Maryland.
- Bahl, Roy y Jorge Martínez-Vázquez (2009), *Fiscal Federalism and Economic Reform in China*. Mimeo.
- Bahl, Roy y Musharraf Cyan (2008), *Local Government Taxation in Pakistan*. Mimeo.
- Bahl, Roy, Eunice Heredia-Ortiz, Jorge Martínez-Vázquez, y Mark Rider (2005), *India: Fiscal Condition of the States, International Experience, and Options for Reform*. Georgia State University. Andrew Young School of Public Policy. International Studies Program. Working Paper 05-13 (1) mayo.
- Bahl, Roy, Sally Wallace, y Musharraf Cyan (2008), *Pakistan: Provincial Government Taxation*. Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. Banco Mundial. Mimeo.
- Banco Asiático de Desarrollo (2008), *Philippines: Sources of Local Government Unit Financing*. Sector Study Report. Manila.
- Banco Asiático de Desarrollo (2009), *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests, and Directions*. Manila.
- Banco Mundial (2004), *India State Fiscal Reforms*. PREM. Report núm. 28849, South Asia Region. New Delhi, India.
- Banco Mundial (2006), «Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities», *World Bank Public Expenditure Review*. Yakarta, Indonesia.
- Banco Mundial (2007), *West Bengal: Fiscal Decentralization to Rural Governments: Analysis and Reform Options*. Mimeo.
- Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo (2005), *Decentralization in the Philippines: Strengthening Local Government Financing and Resource Management in the Short-Term*. Manila.
- Banco Mundial (2009), *Background Notes on Fiscal Decentralization*. Mimeo. Manila.
- Bjornestad, Liv (2009), *Fiscal Decentralization, Fiscal Incentives, and Pro-Poor Outcomes: Evidence from Viet Nam*. ADB Economics Working Paper Series. núm. 168. Asian Development Bank, Manila.
- Boex, Jamie, Peter Grudgeon, y Roger Shotton (2002), *Role of UNDP in Promoting Local Governance y Decentralization in Bangladesh*. Mimeo.
- Canel, Patrick, Sakon Varanyuwatana, y Françoise Brunet (2007), *Étude Sur Les Collectivités Locales en Thaïlande*. Agence Française de Développement. Mimeo.
- Doi, Takero (2004), *A Missing Link in Decentralization Reform in Japan: Trinity Reform Package*. PRI Discussion Paper Series núm. 04A-08. Research Department Policy Research Institute, Ministry of Finance.

- Fox, William F. y Balakrishna Menon (2008), *Decentralization in Bangladesh: Change Has Been Elusive*. Mimeo.
- Garcia, Beatriz Carrillo (2008), *China's Fiscal Decentralization: Consequences for Promotion of Local Development*. Analisis, vol. 11, núm. 31.
- Gobierno Real de Camboya (mayo de 2010). *Implementation Plan of the National Program for Sub-National Democratic Development, 2011 hasta 2013*, National Committee for Democratic Development.
- Hanai, Kiyohito y Bach Thi Minh Huyen (2008), *Revenue Assignments between Central and Local Budgets in Vietnam*. Mimeo.
- Hossain Md. Awal (2006), *Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh*. Mimeo.
- Interim Constitution of Nepal (2007).
- Fondo Monetario Internacional (2002), *Thailand: Selected Issues and Statistical Appendix*. FMI. Washington.
- JICA (2008), *Trends and Developments in Decentralization in Thailand*. Mimeo.
- Kardar, Shahid (2006), *Local Government Finance in Pakistan Post 2001*. Mimeo.
- Keefer, Phillip E., Ambar Narayan, y Tara Vishwanath (2003), *The Political Economy of Decentralization in Pakistan*. Mimeo.
- Law on Administrative Management of the Capital, Provinces, Municipalities, Districts and Khans (The Organic Law on Decentralization and Democratic Development)* (2009).
- Lee, Yongmo (2003), *Fiscal Decentralization, Institutional Arrangements, and Economic Performance in Korea*. Ph.D Dissertation. Robert F. Wagner School of Public Service. New York University.
- Lee, Yongmo (2004), «Adequacy of Korea's Tax Assignment: A Fiscal Federalism Approach», *International Journal of Public Administration*, vol. 9, núm. 2.
- Lee, Yongmo (2006), «Decentralization and Fiscal Disparities in Korea: With Special Reference to Seoul Metropolitan City», *Journal of Local Government Studies*, vol. 8 núm. 2.
- Lewis, Blane (2002), «Indonesia», en P. Smoke y Y. H. Kim (eds.) *Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. Manila: Asian Development Bank.
- Lewis, Blane (2003), «Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia: Does Fiscal Capacity Matter?» *World Development*, vol. 31, núm. 6.
- Lewis, Blane (2003), «Property Taxation in Indonesia: Measuring and Explaining Administrative (Under-) Performance», *Public Administration and Development*, vol. 23, núm. 3.
- Lewis, Blane (2003), «Tax and Charge Creation by Regional Governments under Fiscal Decentralization: Estimates and Explanations», *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 39, núm. 2.
- Lewis, Blane (2005), «Indonesian Local Government Spending, Taxing, and Saving: An Explanation of Pre- and Post-Decentralization Fiscal Outcomes», *Asian Economic Journal*, vol. 19, núm. 3.

- Lewis, Blane (2006), «Local Government Taxation: An Analysis of Administrative Cost Inefficiency», *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 42, núm. 2.
- Lewis, Blane (2007), «On-Lending in Indonesia: Past Performance and Future Prospects», *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, vol. 43, núm. 1.
- Lewis, Blane (2007), «Revisiting the Price of Residential Land in Jakarta», *Urban Studies*, vol. 44, núm. 11.
- Lewis, Blane (2009), «Fiscal Decentralization in Indonesia: Accountability Deferred». Mimeo.
- Lewis, Blane (2009), *Philippine Local Government Unit Surpluses and Reserves: Facts, Comparative Perspective, Preliminary Questions, and a Research Agenda*. Mimeo. Manila.
- Lewis, Blane y Andre Oosterman (2009), «The Impact of Decentralization on Sub-National Government Fiscal Slack in Indonesia», *Public Budgeting y Finance*, vol. 29, núm. 2.
- Lewis, Blane y Daan Pattinasarany (2009), «Determining Citizen Satisfaction with Local Public Education in Indonesia: The Significance of Actual Service Quality and Governance Conditions», (with Daan Pattinasarany) *Growth and Change*, vol. 40, núm. 1.
- Lewis, Blane y Daan Pattinasarany (diciembre 2009), «A Stochastic Cost Frontier Analysis of Primary Education in Indonesia: Do Schools Need More Money?» *Education Economics*.
- Lewis, Blane y David Woodward (2010), Debt Restructuring in Indonesia: Reform or Reversion?», *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 46, núm. 1.
- Lewis, Blane y Paul Smoke (2009), «Incorporating Sub-National Performance Incentives in the Indonesian Intergovernmental Framework». National Tax Association Proceedings, 101st Conference on Taxation, noviembre.
- Lim, Sung Il (2010), *Recent Trends in Intergovernmental Fiscal Relations in Korea and the Future Tasks* (pendiente de publicación).
- Local Government and Shires Associations of New South Wales, *Independent Inquiry into Financial Sustainability of NSW Local Government: Are Councils Sustainable?* Informe final, mayo de 2006.
- Local Government New Zealand (2006), *Devolution – Fact or Fiction: A Report on the Extent of New Functions and Costs Acquired by Local Government Since Reform in 1989*.
- Local Government New Zealand (julio 2005), *Local Authority Funding Issues: Report of the Joint Central Government/Local Authority Funding Project Team*.
- Local Government Rates Inquiry (julio 2007), *Trends in the Level of Local Government Funding and Expenditure*. Thomas Consulting.
- Localcouncils.govt.nz Statistical reports.
- Ma, Jun y John Norregaard (1998), *China's Fiscal Decentralization*. Mimeo.
- Manasan, Rosario G (2004), *Local Public Finance in the Philippines: In Search of Autonomy with Accountability*. Philippine Institute for Development Studies. Discussion Paper Series núm. 2004-42.
- Manning, Nick, Doug Porter, Jackie Charlton, Musharraf Cyan, y Zahid Hasnain (2003), *Devolution in Pakistan-Preparing for Service Delivery Improvements*. Working Paper. Mimeo.



- Martínez-Vázquez, Jorge (2005), *Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam*. Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. Working Paper Series 05-13.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Bob Searle (2007), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer.
- Mathur, Om Prakash y George Peterson (2006), *State Finance Commissions and Urban Fiscal Decentralization in India*. Mimeo.
- Meemakshisundaram (2005), *Delivering Basic Services through Local Governments in Rural India*. Mimeo.
- Mochida, Nobuki.(2008), *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*. Routledge.
- New Zealand Government, Draft copy of Observations and Trends from the 2009-2019 Long-term Consolidated Council Plans, Department of Internal Affairs, recibido en noviembre de 2009.
- New Zealand Government, *Policy Statement on Land Transport Funding 2009-2010 to 2018-2019*, Minister of Transport, mayo de 2009.
- Oommen, M.A (2008), *Fiscal Decentralization to Local Governments in India*. Cambridge Scholars Publishing.
- Peterson, George (2002), *Pakistan's Fiscal Decentralization: Issues and Opportunities*. Mimeo.
- Ping Xin-Qiao et Jie Bai (2005), *Fiscal Decentralization and Local Public Good Provision in China*. China Center for Economic Research Working Paper Series. núm. E2005004.
- Pradhan, Hemanta K (2004), *India: Local Government Finance and Bond Markets*. Mimeo.
- Rao, M. Govinda (2000), «Fiscal Decentralization in Vietnam: Emerging Issues». *Hitotsubashi Journal of Economics*. vol. 41, núm. 2.
- Rao, M. Govinda y Nirvkiar Singh (2006), *The Political Economy of India's Fiscal Federal System and its Reform*. Mimeo.
- Rao, M. Govinda (2000), *Fiscal Decentralization in Indian Federalism*. Mimeo.
- Rao, M. Govinda (2003), «Fiscal Decentralization in China and India: A Comparative Perspective». *Asia Pacific Development Journal*, vol. 10, núm. 1.
- Reports on and Analysis of the Operations of the Commune/Sangkat Fund. Provided by the Secretariat of the National Committee for Democratic Development, Royal Government of Cambodia for author research, mayo de 2010.
- Saigal, Suraj (2002), *Literature Review on Service Delivery in India*. Background Reference for World Development Report 2004. Mimeo.
- Shen, Chunli y Heng-fu Zou (2007), *Fiscal Decentralization and Public Service Provision in China*. Mimeo.
- Shen, Chunli, Jing Jin, y Heng-fu Zou (2006), *Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges, and Next Steps*. Banco Mundial. Mimeo.
- Shun'ichi Furukawa (2003), *Decentralization in Japan*. Japan Center for International Exchange. Mimeo.



- State Restructuring and Issues of Local Self Governance in Nepal*, Association of District Development Committees of Nepal (agosto de 2007).
- Takero, Doi y Shunichiro Bessho (2003), *Japan's Reform for Decentralization: Trinity Reform Package*. International Symposium on the Legislation of Fiscal Transfers, Ministry of Finance, P. R. China.
- Weerasak, Krueathep (2006), *Fiscal Strategies of Thai Local Governments during the Decentralization Movement: A Preliminary Exploration of Characteristics and Causes*. Institute for Local Government Initiatives.
- Yagi, Kinnosuke (2004), *Decentralization in Japan*. Policy and Governance Working Paper Series núm. 30. Graduate School of Media and Governance, Keio University, Japón.
- Yao, Yi y Xiaobo Zhang (2007), *Race to the Top and Race to the Bottom: Tax Competition in Rural China*. International Food and Policy Research Institute. Discussion Paper 00799.
- Zaidi, S. Akbar (2005), *The Political Economy of Decentralization in Pakistan*. NCCR North South Working Paper núm. 1. Mimeo.
- Zhang, Xiaobo (2006), *Fiscal Decentralization and Political Centralization in China*. United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Research Paper núm. 2006/93.
- Zhang, Xiaobo y Jorge Martínez-Vásquez (2003), *The System of Equalization Transfers in China*. Mimeo.

## EURASIA

- Alymkulov, Emil y Marat Kulatov (2001), «Local Government in the Kyrgyz Republic» en *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, ed. Victor Popa y Igor Munteanu. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Asanakunov, Bolotbek y Gulnara Bekbasarova (2009), *The budgetary process and management of municipal resources*. Toolkit for local governments. Bishkek: The Association of Municipalities of the Kyrgyz Republic (en ruso).
- Assignments of Responsibilities to Different Levels of Government in Countries of Central Asia: Prospects for Further Development* (2003). Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Bakanova, Marina y Jorge Martínez-Vásquez (2007), *Taking Stock of Intergovernmental Fiscal Relations: Issues and Challenges*. Belarus Policy Note, Banco mundial, manuscrito no publicado.
- Caucasian Institute for Economic and Social Research – CIESR (2009), *Expenditure policy of Local self-governments in Georgia*. Analytical research.
- Chiriac, Liubomir, Igor Munteanu, Victor Popa y Victor Mocanu (2001), Local Government in Moldova, in Emilia Kandeava, ed., *Stabilization of Local Governments: Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), *Descentralización y Democracia Local en el mundo. Primer Informe Mundial de CGLU*. España: Diputación de Barcelona.

- De Silva, Migara, Galina Kurlyandskaya, Yelena Andreeva y Natalia Golovanova (2009), *Intergovernmental Reforms in Russian Federation: One Step Forward, Two Steps Back?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Deryugin, Aleksandr (2007), «The Kyrgyz Republic - Government Structure and Reform of the Budgetary System» en Toft, David (ed.), *The challenges of decentralization in the Kyrgyz Republic*. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Expert Analysis of the Impact of the Local Governance Reform and the Intergovernmental Fiscal Relations Reform on the Financial Standing of Municipalities in the Russian Federation* (2009). Moscow: The Institute for Urban Economics (en ruso).
- Expert-Group (2009), *Impact of the global financial crisis on local communities in Moldova*. UNDP-Moldova.
- Government Finance Statistics Yearbook 2009*, IMF Statistics Department.
- Khachikyan, Sos (2009), «A Simple Look on Local Self-government System in Armenia» en V. Klimanov (ed.) *Foreign Experience of Intergovernmental Fiscal Innovations*, Public Finance Series: vol. 19, Moscow: IPFR.
- Kim, Tanja y Elguja Khokrishvili (2008), *Will an Asymmetrical System of Fiscal Decentralisation Resolve the Conflicts in the Republic of Georgia?* Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge.
- Kurlandskaya, Galina, Yelena Nikolayenko, y Natalia Golovanova (2001), «Local Governments in the Russian Federation», en Victor Popa and Igor Munteanu (ed.) *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Kurlandskaya, Galina (2001), «Budgetary Pluralism of Russian Authorities», *Local Government and Public Service Reform Discussion Paper Series 17*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Kurlyandskaya, Galina, y Natalia Golovanova (2006), «Decentralization in the Russian Federation», *Economic Change and Restructuring* 39 (3): 213-233.
- Losaberidze, David, Konstantine Kandelaki y Niko Orvelashvili (2001), «Local government in Georgia», en Victor Popa and Igor Munteanu (ed.) *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Losaberidze, David (2007), «Kyrgyzstan and Georgia - Perspectives Based on Georgia's Decentralization Experience», en Toft, David (ed.) *The challenges of decentralization in the Kyrgyz Republic*. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Losaberidze, David (2009) [2], *Administrative Structure of Local Self-Government: Civil Sector Perspective*. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Policy Brief, marzo.
- Losaberidze, David (2009), «Local Self-Government in Georgia», en Tumanyan, David (ed.) *Local Self-Government in South Caucasus: local finance and services, central-local relations* (en ruso).
- Martínez-Vázquez, Jorge y Jamie Boex, Andrey Timofeev (2005), «Country Report: An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Armenia», en *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus*, UNDP.

- Martínez-Vázquez, Jorge y Jamie Boex, Michael Schaeffer (2005), «Country Report: An Assessment of Fiscal Decentralization Reform en Georgia», en *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus*, UNDP.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Wayne R.Thirsk (2008), *Fiscal Decentralization in Ukraine: Accomplishments and Challenges in the Transition*. Manuscrito no publicado.
- Martínez-Vázquez, Jorge, Andrey Timofeev y Jameson Boex (2006), *Reforming Regional-Local Finance in Russia*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Meruert Mahmutova (2001), «System of Local Government In Kazakhstan», en Victor Popa and Igor Munteanu (ed.) *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Miroslav Kobasa, Alexander Karamyshev y Valentin Drits (2001), «Local Government in Belarus», en Victor Popa y Igor Munteanu (ed.) *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, 161–264. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Morozov, Boris (2008), *Property Tax in Republic of Moldova – Basis for Local Autonomy?* Manuscrito no publicado.
- Movsisyan, Vahan (2007), *The Development of Financial Equalization Mechanism in Armenia*. Communities Finance Officers Association.
- Narmania, David (2007), *Rights of Local Jurisdictions and Tax Revenue Distribution in Georgia*. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge.
- Navruzov, Yury (2001), «Local Government in Ukraine», en *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, ed. Victor Popa y Igor Munteanu, 161–264. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- Popa, Victor (2007), «The Endless Reform of Local Self-government in the Republic of Moldova», en Toft, David (ed.) *The challenges of decentralization in the Kyrgyz Republic*. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Problems of Reforming Local Self-governance: Structural and Financial Aspects* (2005). Consortium for Economic Policy Research and Advice. Moscú: IET.
- Regional Peculiarities of the Municipal Reform in the Period of Transition* (2007). Consortium for Economic Policy Research and Advice. Moscú: IET.
- Shergelashvili, Tengiz y David Narmania (2006), «Fiscal Equalization in Georgia» en Natela Mshvidobadze (ed.) *Fiscal Equalization in Caucasus*. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Slavgorodskaya, Margarita, Tatiana Letunova y Alexey Khrustalev (2008), *Analysis of Financial Aspects of Local Self governance Reform Implementation*. Moscú: IET (en ruso).
- Slukhai, Sergii y Ihor Tsekhanovskiy (2009), *Ukrainian local finance under pressure: central and local governments respond*.
- Tumanyan, David (2010), *Local Self-government in the Republic of Armenia: Current Developments*.

- Tumanyan, David, David Losaberidze y Maise Gyullaliev (2007), *Local Self-Government in South Caucasus: current situation and Prospects*. GTZ (en ruso).
- Tumanyan, David (ed.) (2007), *Local Self-government Reforms in Armenia (2004-2006)*. Libro 2. Communities Finance Officers Association.
- Tumanyan, David (ed.) (2009), *Local Self-government Reforms in Armenia (2007 and 2008)*. Libro 3. Communities Finance Officers Association.
- Tumanyan, David (2006), «Fiscal Equalization in Armenia», en Natela Mshvidobadze (ed.) *Fiscal Equalization in Caucasus*. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Tumanyan, David (2009) [2], «Local Self-Government in Armenia», en Tumanyan, David (ed.) *Local Self-Government in South Caucasus: local finance and services, central-local relations* (en ruso).
- Veverita, Eugenia (2006), «Fiscal Equalization: The Case of the Republic of Moldova», en Gabor Peteri (ed.) *Fiscal Equalization in South Eastern Europe*. Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- World Development Indicators, Banco Mundial, Washington, DC.

## EUROPA

- Banco Mundial (1998), «Impact Evaluation Report, Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines».
- Banco Mundial (1999), *World Development Report 1998/1999. Knowledge for Development*. Summary. Washington: Oxford University Press.
- Bibbee, A. (2008), «Making Federalism Work in Italy», *Economics Department Working Paper*, núm. 590, OCDE, París.
- Bergvall, D., C. Charbit, D.-J. Kraan y O. Merk (2006), «Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending», *Working Paper*, núm. 3, OCDE, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, OCDE, París.
- Blochliker, H. et. al. (2010), «Sub-Central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses», *Economics Department Working Paper*, núm. 752, OCDE, París.
- Blom-Hansen, J. (2003), «Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark», *Public Choice*, vol. 115, pp. 419-38.
- Buettner, T. (2001), «Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 215-45.
- Carlsen, F. (1995), «Why Is Central Regulation of Local Spending Decisions so Pervasive? Evidence from a Case Study», *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, pp. 43-57.
- Conseil de l'Europe (2010), *Les répercussions de la crise économique sur les collectivités locales en Europe: qu'en est-il exactement et que peut-on faire?* Recueil de textes du Conseil de l'Europe, OSF/LGI, Strasbourg.
- CCRE (2009a), *Concilier démocratie, identité et efficacité*. Conseil des Communes et Régions d'Europe.

- CCRE (2009b), *The Economic and Financial Crisis: Impact on Local and Regional Authorities*. Conseil des Communes et Régions d'Europe.
- CCRE (2009c), *Le Dialogue social dans l'administration locale et régionale: aperçu général*. Conseil des Communes et Régions d'Europe.
- Christoffersen, H., Paldam, M. y A.H. Wurtz (2007), «Public Versus Private Production and Economies of Scale», *Public Choice*, vol. 130, pp. 311-28.
- Mello (de), L. (2000), «Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis», *World Development*, vol. 28, pp. 365-80.
- Mello (de), L. (2008), «Local Government Finances: The Link between Intergovernmental Transfers and Net Worth», en G.K. Ingram y Y.H. Hong (Eds.) *Fiscal Decentralization and Land Policies* (Cambridge, MA: Lincoln Institute).
- Dexia (2008), *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne – Organisation, compétences et finances*. Dexia, París.
- Heyndels B. y J. Vuchelen (1998), «Tax Mimicking among Belgian Municipalities», *National Tax Journal*, vol. 51, pp. 89-101.
- Hulst, R., y A. van Montfort (2007), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer.
- Magnussen, J., T.P. Hagen y O.M. Kaarboe (2007), «Centralized or Decentralized? A Case Study of Norwegian Hospital Reform», *Social Science and Medicine*, vol. 64, 2129-37.
- OCDE (1999), *Decentralising Employment Policy: Trends and Challenges*. OCDE, París.
- OCDE (2003), *Perspectives économiques*. Chapitre 3, OCDE, París.
- OCDE (2006), «Projecting OCDE Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers?», *OCDE Economics Department Working Papers*, núm. 477, OCDE, París.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. OCDE, París.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques, projections intérimaires*. marzo, OCDE, París.
- OCDE (2009c), *Sub-National Dimension and Policy Responses to the Crisis*. OCDE, París.
- OCDE (2009d), *Perspectives économiques*, núm. 85, juin, OCDE, París.
- Richard, J.F., H. Tolken y M. Verdonck (2002), «Dynamiques des interactions fiscales entre les communes belges 1984-97», *Économie et Prévisions*, vol. 156, pp. 1-14.
- Solé-Ollé, A. (2003), «Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Governments and Ideology», *European Journal of Political Economy*, vol. 19, pp. 685-713.
- Sutherland, D., R. Price y I. Joumard (2005), «Sub-Central Government Fiscal Rules», *Economic Studies*, OCDE, vol. 41, pp. 141-181.
- W.H.O. (2008), *Decentralized Health Systems in Transition*. World Health Organisation, Genève.



- Wurzel, E. (1999), «Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany», OCDE, *Economics Department Working Paper*, núm. 209, OCDE, París.
- Von Haldenwang, Christian, Elke Büsing, Katharina Földi, Tabea Goldboom, Ferdinand Jenrich y Jens Pulkowski (2009), *Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

## MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL

- Adib, Mustapha (2008), «Middle East / Western Asia», en *Decentralization and Local Democracy in the World, First Global Report*. Bancos Mundiales y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 200-229.
- Al-Hajaj, Muaffak (2010), Director of Follow up and Evaluation, Ministry of Public Sector Development «Local Government Finance in Jordan». Presentado durante el grupo de trabajo organizado por CGLU en Istanbul el 15 de marzo de 2010.
- Al-Hajjeh, Tamer (2009), «Development of the Local Administration Structure in Syria», en *Euro Syrian Cities Congress*. Minister of Local Administration.
- Atallah, Sami (1999), *The legal and administrative dimensions of municipalities in Lebanon*. Intervención durante CERMOC symposium en Beirut 17 abril de 1999, Cermoc 1999 document n°4, Municipal finance in Lebanon (véase Bassil, Najwa y Karam Karam, 2009).
- Banco Mundial (2006), «West Bank and Gaza: Intergovernmental Fiscal Relations and Municipal Finance Policy Note» Report Number. 36519-WBG, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bassil, Najwa y Karam Karam (2009), *Local Finance in Lebanon*. Study realized for UCLG/BTVL.
- Beck, Thorston, George Clarke, Alberto Groff, Phillip Keefer y Patrick Walsh (2001), «New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions», *The World Bank Economic Review*, 15 (1): 165-176.
- Doherty, Pat (2005), *Municipal Administration Modernization Project in Syria: Report on Financial Resources Management, Local Taxes / Duties, Evaluation of Current Position, Proposals for interventions*. Municipal Administration Modernization Programme (MAM).
- Ebel, Robert D. y Serdar Yilmaz (2003), «On the Measurement and Impact of Decentralization», en Jorge Martínez-Vázquez y James Alm *Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in Honor of Richard Bird*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 101-119.
- Ecevit, Bulent (1990), «Mithat Pasa ve Turk Ekonomisinin Tarihsel Sureci – Mithat Pasha and Historical Continuum of the Turkish Economy». Demokratik Sol Parti. Istanbul: Tekin Yayinevi.
- Economic Research Forum (ERF) (2005), *Jordan Country Profile: The Road Ahead for Jordan* (August). Cairo, Egypt: the Economic Research Forum and Institut de la Mediterranee.
- Hammond, George y Mehmet S. Tosun (en prensa). «The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from U.S. Counties», *Journal of Regional Science*.
- Hanna, Nelly (1995), *The State and its Servants: Administration in Egypt from Ottoman Times to the Present*. Cairo, Egypt: The American University in Cairo Press.



- Inalcik, Halil (1977), «Centralization and Decentralization in Ottoman Administration», en Thomas Naff and Roger Owen (ed.) *Studies in Eighteenth-Century Islamic History*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 27-52.
- Jordan Ministry of Municipal Affairs (2009), *Jordan Resource Transfer Pool and Allocation to Municipalities Bulletin*, núm. 01. Regional Planning/Development and International Programs Department, el 15 de septiembre.
- Keefer, Philip (2007), *DPI2006, Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions*. [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/dpi2006\\_vote\\_share\\_variable\\_definitions.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/dpi2006_vote_share_variable_definitions.pdf)
- Milton-Edwards, Beverly y Peter Hinchcliffe (2004), *Conflicts in the Middle East Since 1945*. New York, NY: Routledge.
- Municipal Administration Modernization Syria (n.d.) Retrieved from [http://www.mam-sy.org/index.php?p\\_id=11ylang=en](http://www.mam-sy.org/index.php?p_id=11ylang=en).
- Saliba, Najib E (1978), «The Achievements of Midhat Pasha as Governor of the Province of Syria, 1878-1880», *International Journal of Middle East Studies* 9 (3): 307-323.
- Tajbakhsh, Kian (2000), «Political Decentralization and the Creation of Local Governments in Iran: Consolidation or Transformation of the Theocratic State?», *Social Research* 67 (2): 210-222.
- Tosun, Mehmet S. y Serdar Yilmaz (2010a), «Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa», *Middle East Development Journal* 2 (1):1-14.
- Tosun, Mehmet S. y Serdar Yilmaz (2010b), «Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces», *Emerging Markets Finance and Trade* 46 (4): 23-44.
- Tosun, Mehmet S. y Arzu Sen (2008), «Preventing Regional Conflicts as a Global Public Good: the Case of the MENA Region». Manuscrito.
- Tosun, Mehmet S. y Serdar Yilmaz (2008), «Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa». World Bank Policy Research Working Paper núm. 4774. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Turkish Ministry of Interior, General Directorate for Local Authorities (2009), *Mahalli Idareler Genel Faaliyet Raporu, 2008*. [http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf).
- UCLG (2007), *UCLG Country Profiles: The Hashemite Kingdom of Jordan*. Retrieved from [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Jordan.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Jordan.pdf)
- UNDP Programme on Governance in the Arab Region (POGAR) (2010a), *Country Theme: Local Government: Jordan*. Retrieved from <http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6ycid=7>
- UNDP Programme on Governance in the Arab Region (POGAR) (2010b), *Country Theme: Local Government: Lebanon*. Retrieved from <http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6ycid=9>
- UNDP Programme on Governance in the Arab Region (POGAR) (2010c), *Country Theme: Local Government: Saudi Arabia*. Retrieved from <http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6ycid=16>

## EL FINANCIAMIENTO DE LAS AREAS METROPOLITANAS

- Acosta, Olga, Lucia, y Richard Bird (2005), «The Dilemma of Decentralization in Colombia», in Richard Bird, James Porterba y Joel Slemrod (eds) *Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects*. Cambridge (Ma: The MIT Press), pp. 247-286.
- Bahl, Roy (2010), *Financing Service Delivery in Metropolitan Areas*. International Studies Program, documento de trabajo, Escuela Andrew Young para los estudios políticos, Universidad del estado de Georgia.
- Bahl, Roy y Johannes Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press.
- Bahl, Roy y David Solomon (2003), «The Regional Service Council Levy», en Roy Bahl y Paul Smoke, *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa*. Cheltenham, Royaume-Uni (Edward Elgar), pp. 127-172.
- Bahl, Roy y Richard Bird (2008), «Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward», en *Public Budgeting y Finance*, vol. 28, núm. 4, pp. 1-25.
- Banco Mundial (2007), *Brazil Sao Paulo: Inputs for a Sustainable Competitive City Strategy*, rapport núm. 37324-BR, Washington.
- Banco Mundial (2009), *Reshaping Economic Geography, World Development Report*. Washington.
- Benjamin, Gerald y Richard P. Nathan (2001), «Regionalism and Realism: A Study of Governments», en *The New York Metropolitan Area*. Washington, Brookings Institution Press.
- Bird, Richard y Enid Slack (2004), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. École de management Joseph T. Rotman (I.T.P.), document núm. 401, Toronto, Universidad de Toronto.
- Bird, Richard y Eric Zolt (2005), «Redistribution via Taxation: The limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries», U.C.L.A., *Law Review* (52), núm. 6, pp. 1627-1695.
- Bordignon, Massimo, Silvia Giannini, y Paolo Panteghini (2001), «Reforming business Taxation: Lessons from Italy?», en *International Tax and Public Finance*, marzo 2001 (8,2), pp. 191-210.
- Campbell, Alan K. y Guthrie Birkhead (1976), «Municipal Reform Revisited: The 1970s Compared with the 1920s», en Alan Campbell y Roy Bahl *State and Local Government: The Political Economy of Reform*. Nueva York, The Free Press, pp. 1-15.
- Chernik, Howard, y Andrew Rschovsky (2006), «Local Public Finance: Issues for Metropolitan Regions», en *Competitive Cities in the Global Economy*. París, OCDE, *Territorial Reviews*, pp. 415-432.
- De Cesare, Claudia M. (2004), «General Characteristics of Property Tax Systems in Latin America», en documento presentado el VII International Conference on Optimizing Property Tax Systems in Latin American. Guadalajara, Jalisco, Mexico.
- Diaz-Cayeros, Alberto, y Charles McLure (2000), «Tax Assignment», en Marcelo Giugale y Steven Webb (eds) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*. Washington, Banco Mundial, pp. 177-196.
- Fondo Monetario Internacional (varios números), *Government Finance Statistics*. Washington DC.

- Fu, Gao Guo (2007), «Urban Infrastructure Investment and Financing in Shanghai», en George Peterson y Patricia Annez (eds) *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*. Los Angeles y Washington DC, Sage Publications y Banco Mundial, cap. 6.
- Jouve, Bernard, y Christian Lefèvre (eds) (2002), «Local Power, Territory and Institution», en *European Metropolitan Regions*. Londres, Frank Cass.
- Lotz, Jorgen (2006), «Local Government Organization and Finance: Nordic Countries», en Anwar Shah (eds) *Local Governance in Industrial Countries*. Washington DC, Banco Mundial, pp. 223-264.
- Martínez-Vázquez, Jorge (2008), «Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization», en Nuria Bosch y Jose Duran, Edward Elgar *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Northampton, Mass.
- Mathur, Om, Debdulal Thakur, Nilesh Rajadhyaksha y Roy Bahl (2009), *Urban Property Tax Potential in India*. New Delhi, National Institute of Public Finance and Policy.
- McLure, C.E. (1998), «The Revenue Assignment Problem: Ends, Means and Constraints», en *Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. Hiver.
- Mohanty, P.K., B.M. Misra, Rajan Goyal y P.D. Jeromi (2007), «Municipal Finance in India: An Assessment», *Study* núm. 28, Development Research Group, Department of Economic Analysis and Policy. Bombay, Reserve Bank of India.
- Musgrave, Richard A. (1983), «Who Should Tax, Where and What?» en Charles E. McLure, Jr. (eds) *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra, Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Naciones Unidas (2008), *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. Economic and Social Affairs, Nueva York.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (2003), «The Metropolitan Region of Melbourne, Australia», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2004), «Busan, Korea», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2004), «Mexico City», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2006), «Competitive Cities in the Global Economy», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2006a), «Stockholm», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2006c), «Milan, Italy», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2007), «Madrid, Spain», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2007a), «Randstadt Holland, Netherlands», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2008), «Cape Town, South Africa», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2008a), «Istanbul, Turkey», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2009), «Copenhagen, Denmark», *OCDE Territorial Reviews*.
- OCDE (2009), «Toronto, Canada», *OCDE Territorial Reviews*.

- Phares, Don (2009), «Prologue on Metropolitan Government and Governance», en Don Phares (eds) *Governing Metropolitan Regions in the 21<sup>st</sup> Century*. Londres, Sharpe, pp. xi-xvii.
- Rezende, F., y S. Garson (2006), «Financing Metropolitan Areas in Brazil», en *Revista de economía contemporánea*, 10(1), pp. 5-34.
- R.T.I. International (2005), *Case Study on Mobilization of Private Capital in Bogota, Colombia*. Research Triangle Park, Carolina del Norte.
- Slack, Enid (2000), «A Preliminary Assessment of the New City of Toronto», en *Canadian Journal of Regional Science*, primavera, 2000 (XXIII: 1), pp. 13-29.
- Slack, Enid (2007), «Managing the Coordination of Service Delivery», en *Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Policy Research Working, document núm. 4317, Washington, Banco Mundial.
- Taliercio, Robert (2005), «Subnational Own-Source Revenue: Getting Policy and Administration Right», en Roland White y Paul Smoke (eds) *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. Washington, Banco Mundial, pp. 107-128.
- Togo, Hisatake (1995), «The Metropolitan Strategies of Tokyo: Toward the Restoration of Balanced Growth», en L. J. Sharpe (eds) *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester, Royaume-Uni, Wiley, pp. 177-202.
- Tokyo Metropolitan Government: 2006 (2010), <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm>
- Webster, D. (2000), *Financing City Building: The Bangkok Case Discussion Paper*. Asia Pacific Research Center, Institute for International Studies, Universidad de Stanford.

