



Asamblea General

Distr. general
13 de junio de 2016
Español
Original: inglés

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

Tercer período de sesiones

Surabaya (Indonesia), 25 a 27 de julio de 2016

Documento de políticas 5: Finanzas municipales y regímenes fiscales locales*

Nota de la secretaria

La secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) tiene el honor de transmitir un documento de políticas titulado “Finanzas municipales y regímenes fiscales locales”, preparado por los miembros de la Unidad de Políticas 5.

Las unidades de políticas de Hábitat III están codirigidas por dos organizaciones internacionales e integradas cada una por un máximo de 20 expertos de diversos ámbitos, como el mundo académico, los gobiernos, la sociedad civil y otros órganos regionales e internacionales.

La composición de la Unidad de Políticas 5 y el marco de su documento de políticas pueden consultarse en www.habitat3.org.

* El presente documento se publica sin revisión editorial.



Documento de políticas 5: Finanzas municipales y regímenes fiscales locales

Resumen

Las naciones tienen un interés considerable, aunque a menudo no reconocido, en lograr economías urbanas productivas, dado que estas representan una parte desproporcionada y cada vez mayor de su producto interno bruto (PIB). Para una mayoría creciente de los habitantes del mundo, son los gobiernos municipales los que se encargan de supervisar la prestación de bienes y servicios públicos. Por consiguiente, la mejora de la capacidad de los gobiernos locales para financiar esos servicios, junto con la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de financiación, influye en la calidad de vida y el nivel de participación ciudadana en el proceso político. Un crecimiento económico sostenido requiere que haya gobiernos municipales, instituciones de apoyo e infraestructura que funcionen y cuenten con una financiación adecuada. Las finanzas municipales son la base operacional sobre la que descansa el éxito de una rápida urbanización futura.

Las ciudades de todo el mundo se enfrentan a responsabilidades cada vez más complejas, como por ejemplo dar respuesta al cambio climático. En muchas ciudades esta situación se ve complicada por una financiación que, de manera crónica, es insuficiente para satisfacer las necesidades locales. A menudo, las ciudades que se enfrentan a los problemas más acuciantes también afrontan restricciones de recursos y capacidad. Entre estas ciudades figuran, por ejemplo, las de países en desarrollo que necesitan inversiones considerables en infraestructura para prestar servicios básicos a poblaciones en crecimiento y áreas urbanas en expansión. Entre ellas también figuran las ciudades de segundo y tercer nivel (por número de habitantes), en las que vive casi el doble de población de los países que en las megalópolis, pero reciben considerablemente menos atención de los gobiernos nacionales.

En todo el mundo, los sistemas de finanzas municipales descansan sobre “reglas del juego” (esto es, políticas, constituciones, leyes y marcos legislativos) que comprenden los cuatro componentes clave siguientes: a) gastos; b) ingresos; c) gestión financiera; y d) préstamos. La fortaleza o la debilidad relativas de estos componentes determinan si un gobierno local es capaz de proporcionar bienes y servicios públicos para atender las necesidades y preferencias básicas de sus habitantes. Cabe recalcar que las circunstancias nacionales, y las características concretas de los sistemas de finanzas municipales dentro de estos cinco componentes, presentan grandes variaciones. En algunos países, las cinco dimensiones de los sistemas de finanzas municipales funcionan de forma bastante eficaz. En el otro extremo se encuentran los países cuyos sistemas y capacidades presentan deficiencias en todas las esferas. Una evaluación de los puntos fuertes y débiles de estos componentes puede ayudar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales a definir intervenciones que puedan mejorar el rendimiento de sus respectivos sistemas de finanzas municipales.

Reglas del juego. Los elementos fundamentales que potencian o reducen la capacidad de los gobiernos locales para gestionar la salud fiscal emanan de las “reglas del juego”, es decir, las leyes, las políticas, los reglamentos, la constitución o el derecho general que definen los poderes y el marco de gobernanza de una

entidad, junto con la voluntad y la capacidad de los dirigentes para aplicarlos. El primer paso en la formulación de una Nueva Agenda Urbana que depare un futuro más próspero, prometedor y equitativo a los municipios de todo el mundo consiste en sintetizar las “reglas” básicas con las que un municipio podrá maximizar su capacidad para unir crecimiento y desarrollo en un marco de administración fiscal y gobernanza sostenible. Los gobiernos nacionales pueden promover regímenes fiscales eficaces mediante: a) el aumento de la autonomía de los gobiernos locales en materia de impuestos, ingresos y gastos, en particular con respecto a la recaudación de tasas y derechos percibidos de los usuarios para sufragar los gastos; b) la habilitación de un marco de relaciones intergubernamentales en que la ejecución de los proyectos sea compartida mediante acuerdos con interesados de los sectores público y privado y se dé una correspondencia entre la financiación pública y las funciones de planificación; c) el apoyo a un sistema sólido de transferencias intergubernamentales desde los niveles superiores de gobierno para uso general o específico de los municipios; d) la autorización a los gobiernos locales para que empleen instrumentos financieros como los préstamos municipales y la captura del valor de la tierra para recaudar fondos con que apoyar el desarrollo económico y la infraestructura; y e) la habilitación de los municipios para que reúnan recursos que faciliten el acceso a los mercados de crédito cuando procuren fondos para sufragar operaciones, actividades de mantenimiento, financiación de infraestructura o prestación de servicios a los ciudadanos. Un punto clave es que las “reglas del juego” deben estar definidas con claridad. En muchos países no lo están, ni se respetan en la práctica. Esta es una cuestión que debe corregirse.

Gastos. Los economistas llevan mucho tiempo defendiendo que con una correspondencia directa entre el nivel de gobierno responsable de la prestación de un servicio público y las personas que se benefician directamente de él se conseguirá un uso más eficiente de los recursos. En los últimos decenios, muchos países han transferido a los gobiernos locales un número cada vez mayor de responsabilidades en materia de gasto, a menudo sin la correspondiente descentralización de recursos para sufragarlas. De resultas, tanto en naciones muy desarrolladas como en naciones en desarrollo se pueden encontrar ejemplos de fracasos de los gobiernos municipales a la hora de prestar muchos servicios a los residentes y de inversiones insuficientes en infraestructura y servicios públicos. En muchos países existe una gran diferencia entre la proporción que representan los gastos de los gobiernos locales y la proporción que representan sus ingresos. Esta diferencia, a menudo denominada déficit de financiación, constituye una medida muy aproximada de la cuantía de las transferencias intergubernamentales que son necesarias para garantizar que los gobiernos locales tengan ingresos suficientes para cumplir sus responsabilidades de gasto.

En los municipios donde existe coordinación entre las finanzas públicas y la planificación del desarrollo territorial y económico, las inversiones estratégicas meditadas pueden redundar en beneficios para el rendimiento económico. Con la ampliación de la infraestructura y la prestación de servicios a más residentes se puede ampliar la base imponible y generar ingresos futuros adicionales con que afrontar futuros gastos y el crecimiento económico. Sin embargo, el mayor desafío en términos de gasto a que se enfrentan los gobiernos a todos los niveles es el creciente déficit de financiación de la infraestructura. Se calcula que, en los próximos 15 años, será necesario construir infraestructuras por valor de 93 billones de dólares a nivel mundial, el 70% de ellas en las ciudades. Para ello harán falta

inversiones anuales superiores al 5% del PIB mundial, que consumirán la mayoría de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, pudiendo incluso superarlos ampliamente. Para afrontar este reto será necesario encontrar nuevas fuentes de ingresos. Se recomienda que los gobiernos nacionales y los gobiernos estatales o provinciales amplíen las transferencias intergubernamentales a los gobiernos municipales, habiliten a los gobiernos locales para recaudar ingresos de nuevas fuentes, por ejemplo mediante instrumentos de captura del valor de la tierra, fortalezcan la rendición de cuentas de los gobiernos locales a los residentes y motiven a los gobiernos locales a aprovechar las economías de escala mediante la consolidación de la planificación y los gastos a nivel metropolitano, en vez de a nivel de distrito municipal.

Ingresos. Los gobiernos locales dependen de tres fuentes básicas de fondos para gestionar sus obligaciones financieras: las transferencias intergubernamentales, los ingresos propios y la deuda (es decir, la conversión de ingresos futuros en capital actual). La mejor manera de utilizar las transferencias fiscales procedentes de las administraciones centrales es destinarlas a capital para inversiones locales en proyectos con grandes costos iniciales. Sin embargo, para la mayoría de las ciudades de todo el mundo las transferencias fiscales también representan una gran proporción de los presupuestos operacionales. La estructura y las características del sistema de subvenciones municipales en cualquier país revisten gran importancia para la forma en que se gestionan, desarrollan y gobiernan las ciudades. Dejar que un sistema de transferencias fiscales se deteriore o no llegue a consolidarse lo suficiente conlleva un costo enorme, especialmente porque las ciudades están sometidas a una tensión financiera cada vez mayor como consecuencia del proceso de urbanización. Se recomienda que los gobiernos nacionales velen por que el monto total de las transferencias sea suficiente para cubrir, o al menos reducir, el déficit de financiación y que tengan muy presente cualquier aumento del alcance de las responsabilidades de los municipios. La estructura del sistema de transferencias fiscales y el diseño de las subvenciones concretas deberían ampliar la autonomía de gasto a nivel local, guiándose por el principio de que los gobiernos locales deben estar facultados para determinar sus gastos en consonancia con las necesidades locales, a fin de promover una mayor rendición de cuentas y eficiencia del gasto. Además, como se examina más adelante en el presente documento, se debe mejorar el diseño de las subvenciones para que se distribuyan de forma más equitativa entre las entidades municipales.

La eficacia de los sistemas de ingresos locales también depende de la calidad de un conjunto variado de corrientes de ingresos propios. Los ingresos propios, como las tasas y los derechos percibidos de los usuarios, los impuestos sobre bienes inmuebles y otros ingresos basados en el valor de la tierra, así como los impuestos sobre la renta y el consumo, son esenciales para fomentar la eficiencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. Es preciso conformar un conjunto idóneo de fuentes de ingresos en función de los elementos determinantes de los impuestos y de la capacidad de los regímenes fiscales locales. Una adecuada delegación de la facultad de recaudar impuestos locales, de fijar sus tipos y de controlar la valoración de la base imponible puede mejorar considerablemente la eficacia general de los regímenes fiscales locales. Es necesario, por tanto, que los gobiernos nacionales y subnacionales inviertan en recursos humanos y técnicos suficientes para mantener regímenes tributarios locales eficaces, coordinar la recaudación de ingresos propios

y permitir la adecuada administración de los fondos procedentes de las transferencias fiscales intergubernamentales.

Gestión financiera. Los sistemas eficaces de gestión financiera permiten a los gobiernos locales planificar, movilizar y utilizar los recursos financieros de manera eficiente y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a las partes interesadas. Una gestión financiera municipal racional tiene dos dimensiones principales: por un lado, una serie de sistemas y procesos de gobierno local básicos e interrelacionados que abarcan la planificación, la presupuestación, la contabilidad, las adquisiciones, la presentación de informes, la auditoría y la supervisión; y, por otro lado, la capacidad de los municipios para administrar sus recursos de manera eficaz y responsable de modo que cumplan sus obligaciones financieras y operativas a corto y largo plazo y mantengan al mismo tiempo la rendición de cuentas. Los esfuerzos de reforma deberían incidir en el objetivo doble de fortalecer los cimientos de la gestión financiera y permitir que los funcionarios municipales adquieran experiencia practicando los rudimentos antes de que adopten instrumentos sofisticados de gestión financiera. Las prioridades para la promoción de una mejor gestión financiera local se pueden agrupar en cuatro grandes esferas: fortalecimiento de los sistemas y procesos de gestión financiera municipal; mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; mejora del seguimiento y la supervisión de las finanzas municipales; y creación de capacidad. Todas estas actividades están relacionadas entre sí y, por ello, requieren un enfoque integrado. Las reformas de la gestión financiera municipal también deberían ir acompañadas de reformas a nivel nacional y a nivel estatal o provincial en materia de descentralización y gestión de las finanzas públicas. El papel de los niveles superiores de gobierno es fundamental; debería definirse claramente desde un inicio e ir acompañado de incentivos a los gobiernos locales para lograr los objetivos de la reforma de la mejor manera posible.

Préstamos. El acceso de los municipios a la financiación mediante deuda puede ser un elemento importante en una estrategia más amplia para planificar e invertir en infraestructura urbana. La financiación mediante deuda no constituye una fuente adicional de ingresos para los municipios; simplemente convierte los ingresos futuros en capital disponible para invertir inmediatamente, afectando los ingresos futuros al pago de la deuda. La financiación mediante deuda solo es factible cuando los municipios tienen capacidad para pagar esa deuda con cargo a sus ingresos de manera sostenible y cuando existe un marco regulatorio sólido de los préstamos municipales. Hay dos razones principales por las que los municipios recurren a la financiación mediante deuda. La primera es de índole económica: la infraestructura construida con los recursos de la operación de deuda impulsará el crecimiento y la productividad y generará beneficios que no serían posibles de otro modo. La segunda tiene que ver con la equidad entre generaciones: puesto que las inversiones actuales beneficiarán a las generaciones futuras, es justo que esas generaciones sufraguen las inversiones con aportaciones en forma de impuestos y tasas que, en última instancia, servirán para pagar la deuda con que se financian. Son cuatro los factores principales que determinan el tamaño y el carácter de los mercados de deuda municipal: los sistemas intergubernamentales de transferencias fiscales y la estructura de los ingresos propios de los gobiernos locales; la naturaleza y la calidad de los sistemas de gestión financiera y la calidad general de la gobernanza urbana; la profundidad y el carácter de los mercados nacionales de capitales; y el marco regulatorio de los préstamos municipales. En las iniciativas

para ampliar los flujos de crédito privado hacia el sector municipal sin crear riesgo moral se deben abordar las limitaciones fundamentales que afectan a esos flujos relacionadas con la demanda y con la normativa. Para ello se requiere la adopción de medidas a tres niveles: reforma de las políticas, creación de capacidad e intervenciones institucionales. Los mercados municipales de los países en desarrollo explican la necesidad de adoptar esas medidas y ofrecen el mayor potencial de buenos resultados. En estudios recientes sobre estos mercados se señala que las principales dificultades para que el sector privado aumente su inversión en deuda municipal no radican en la oferta: los mercados financieros suelen tener una liquidez razonable, y existe una cantidad sustancial de capital a la búsqueda de oportunidades de inversión a mediano y largo plazo. El problema básico es que, dadas las deficiencias en las cuatro esferas mencionadas, los municipios no se presentan como prestatarios a los que se pueda financiar de manera responsable. Se propone que el objetivo genérico de acción en este ámbito sea ampliar los mercados de deuda municipal sostenible en aquellos países en que las condiciones fundamentales permitan asignar y calcular debidamente el riesgo.

Financiación climática. No hay lugar donde las decisiones en materia de infraestructura sean más importantes que en las ciudades. Las decisiones de planificación y financiación que se tomen hoy determinarán el clima mundial y los resultados del desarrollo en el próximo siglo. Un análisis realizado para el informe de 2015 titulado *The State of City Climate Finance* indica que más del 70% de las infraestructuras que se necesitarán en los próximos 15 años, cuyo valor se cifra en 93 billones de dólares, se construirán en zonas urbanas. Ello exigirá inversiones anuales mundiales en infraestructura urbana de entre 4,5 billones y 5,5 billones de dólares, de los que entre 0,4 billones y 1,1 billones de dólares tendrán que destinarse a reducir las emisiones y mejorar la resiliencia de la infraestructura urbana. Si se dan las condiciones de financiación idóneas, las ciudades pueden servir de ejemplo a la comunidad mundial sobre cómo llevar a cabo proyectos con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima para desencadenar una transformación de la sociedad. Las soluciones al cambio climático no deben limitarse a incluir a las ciudades, sino que tienen que nacer en ellas y en ellas se tienen que poner a prueba, aprovechando que son compactas y climáticamente inteligentes y están conectadas.

Los mercados de capitales actuales no proporcionan a las ciudades un acceso suficiente a financiación asequible y adecuada para infraestructuras con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima. El desafío no consiste simplemente en aumentar la cantidad de dinero disponible, sino también en crear un entorno propicio que atraiga capital actual y nuevo de muy diversas fuentes. Entre las recomendaciones específicas cabe citar las siguientes: crear un entorno de normativa financiera que aliente a las ciudades a invertir en infraestructuras con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima; prestar apoyo a las ciudades en la elaboración de marcos para tasar las externalidades climáticas; perfeccionar y fomentar la preparación de proyectos y maximizar el apoyo para proyectos de mitigación y adaptación; colaborar con las instituciones financieras locales para concebir soluciones de infraestructura para las ciudades mediante la financiación climática; y crear un laboratorio o una red de laboratorios para encontrar instrumentos financieros catalizadores y probar nuevos modelos de financiación.

Alianzas entre los sectores público y privado. Las alianzas entre los sectores público y privado (APP) han ido ganando popularidad en el mundo en desarrollo, especialmente para proyectos costosos de infraestructura pública. Sin embargo, no

se deben considerar una panacea, y tampoco excluyen la necesidad de establecer mecanismos de financiación pública más fundamentales que, aunque no estén totalmente desarrollados, resultarían más idóneos para apoyar proyectos públicos. Las APP solo son idóneas para una parte relativamente pequeña de todos los proyectos públicos, y se deberían considerar como una forma de préstamo. Dado que el rendimiento esperado por los inversores privados puede ser considerablemente más elevado que los costos de los préstamos municipales, los proyectos de las APP tienen que generar por sí mismos unos ingresos bien definidos que permitan obtener esos rendimientos. Muchos gobiernos alientan la participación del sector privado mediante APP, en lugar de financiar ellos mismos un proyecto y recurrir al sector privado para realizar tareas más específicas. Si bien las APP no son una opción viable para sortear la complejidad y las dificultades que entraña el acceso de los municipios a los mercados de deuda con un costo inferior, sí pueden ser un componente importante de un conjunto de mecanismos para la financiación de proyectos públicos. Aun sin ese conjunto de mecanismos, a veces las APP pueden constituir una alternativa para la financiación de proyectos de envergadura en sistemas financieros poco desarrollados. Será importante proporcionar orientación a los gobiernos locales para asegurar que las APP son adecuadas al objetivo perseguido. Los gobiernos nacionales deberían establecer una ley o reglamento sobre las APP para garantizar la claridad de la política gubernamental en relación con estas alianzas. Este marco normativo debería establecer reglas sobre la creación de APP y sobre el funcionamiento y el mantenimiento de estas alianzas. Sería útil apoyar la creación de algún tipo de instancia asesora permanente, como dependencias nacionales centralizadas especializadas en APP, que ayudase a los municipios a establecer este tipo de alianzas.

I. Objetivo y marco de la contribución del documento de políticas a la Nueva Agenda Urbana

1. A fin de lograr los objetivos de la Nueva Agenda Urbana es fundamental un desempeño financiero sólido de los gobiernos locales. Mucho es lo que está en juego: nada menos que el futuro ambiental, social y económico de nuestro planeta depende de nuestra capacidad para encauzar la inexorable urbanización mundial. La salud fiscal de las ciudades es una condición necesaria para la gestión de nuestro futuro urbano mundial. Los gobiernos locales que gozan de buena salud fiscal pueden invertir en infraestructura social y económica que contribuye a una mayor calidad de vida, sostiene el crecimiento económico y ayuda a las localidades a prepararse para los efectos de las crisis naturales y financieras y a mitigar sus efectos.
2. Las finanzas municipales no son una cuestión estrictamente técnica que se rige por las normas matemáticas de la contabilidad. El logro de la salud fiscal municipal se enfrenta a problemas más complejos y sutiles. El diseño de los sistemas de financiación municipales puede influir considerablemente en la equidad, tanto dentro de una misma ciudad como en todas las ciudades del país. La forma de recaudar los ingresos y de definir y ejercer las responsabilidades de gasto puede agravar o reducir la desigualdad social, política, económica y de género, así como el disfrute de los derechos humanos. En este sentido, los sistemas de financiación municipales ofrecen la oportunidad de abordar positivamente la exclusión económica y social de grupos desfavorecidos que constituye una herencia histórica de las naciones.
3. El logro de la salud fiscal municipal es un esfuerzo de colaboración que requiere la participación activa del gobierno a todos los niveles: nacional, provincial y local. Exige una cooperación entre las distintas entidades municipales dentro de las regiones metropolitanas, dado que para una infraestructura moderna hacen falta inversión y planificación a nivel regional. También es preciso que se coordinen la planificación territorial, la política de desarrollo económico y los sistemas de financiación municipales. Las decisiones de planificación y de política que tomemos hoy determinarán si las generaciones futuras pueden permitirse el mundo que heredan, del mismo modo que las decisiones de política y de planificación de hace medio siglo promovieron el desarrollo urbano descontrolado que hoy nos plantea dificultades financieras sin precedentes.
4. Si bien el rápido crecimiento urbano plantea problemas considerables, también genera nuevas oportunidades. Por ejemplo, la inversión pública en infraestructuras que permitan la urbanización también da lugar a un aumento apreciable del valor de la tierra. Los gobiernos municipales recurren cada vez más a nuevas fuentes de ingresos que capturan estos incrementos del valor de la tierra a fin de financiar inversiones en infraestructura. El uso adecuado de instrumentos de captura del valor de la tierra en el marco del impuesto sobre bienes inmuebles, fuente principal de los ingresos locales, contribuye a crear y mantener comunidades sostenibles y con salud fiscal. Otra oportunidad son los mercados de carbono que están apareciendo para promover la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que ofrecen una importante fuente potencial de nuevos ingresos para los gobiernos municipales. Las ciudades pueden aprovechar tanto los beneficios derivados de que las poblaciones urbanas emitan menos gases de efecto invernadero per cápita como los beneficios cada vez mayores derivados de un mejor diseño urbano que reduce la

distancia recorrida por los vehículos o mejora la eficiencia energética de los edificios.

5. La aceleración de la urbanización mundial es un fenómeno reciente en la historia de la humanidad que ha planteado muchos problemas y ha dado lugar a importantes logros y beneficios secundarios. En el último decenio se alcanzó el punto en que más de la mitad de la población vive ya en ciudades. El nuevo desafío urbano será cualitativo y la cuestión de cómo urbanizar cobrará preeminencia. Este documento de políticas proporciona un marco para que los gobiernos nacionales promuevan la salud fiscal municipal que es fundamental para lograr ciudades más inclusivas, seguras y resilientes, como se establece en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y se refleja en la Nueva Agenda Urbana. También es necesario un desempeño financiero adecuado de los gobiernos locales para alcanzar los objetivos de mitigación del cambio climático convenidos en el Foro de Innovación Sostenible en el marco del 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

6. A fin de orientar los esfuerzos de promoción de la salud financiera de los gobiernos locales, este documento proporciona una explicación general de las cuestiones, los retos y las prioridades de política fundamentales en la materia, así como orientaciones para aplicar y supervisar las recomendaciones de política en ciertos componentes clave de los regímenes fiscales municipales: a) gastos; b) ingresos; c) gestión financiera; y d) préstamos. Se ofrece un análisis adicional sobre dos temas especiales, la financiación climática y las alianzas entre los sectores público y privado.

II. Dificultades en materia de políticas

7. La “reglas del juego” (las leyes, las políticas, los reglamentos, el estado de derecho, la constitución o el derecho general) aplicables en una entidad determinada, junto con la voluntad y la capacidad de los dirigentes para aplicarlas, potencian o reducen la capacidad de los gobiernos locales para gestionar la salud fiscal. Así pues, el primer paso en la formulación de una Nueva Agenda Urbana que depare un futuro más próspero, prometedor y equitativo a los municipios de todo el mundo debe consistir en analizar los principales desafíos que existen y establecer las “reglas” con que los municipios podrán maximizar su capacidad para unir crecimiento y desarrollo con una base de administración fiscal y gobernanza sostenible.

8. Es difícil desarrollar un método universal para clasificar los arquetipos jurídicos y normativos mundiales que pueden impulsar una administración fiscal racional porque es imposible generalizar extrapolando la experiencia de una entidad a distintos contextos sociopolíticos¹. Por estas razones, esta sección del presente

¹ Los ejemplos presentados en este documento se han seleccionado de estudios de casos en entidades con distintos sistemas de reparto del poder (horizontales y verticales), con diversos grados de descentralización fiscal, administrativa y del sector público y con situaciones políticas que van desde la estabilidad democrática hasta los nuevos Estados frágiles que salen de situaciones de conflicto y guerra civil. Las consecuencias de cada uno de ellos en materia de políticas se examinan en el proceso de determinación de las normas, políticas y leyes que pueden tejer relaciones fiscales intergubernamentales sólidas e informar positivamente la creación de una Nueva Agenda Urbana. En la matriz de medidas de política que figura

documento comienza con un breve resumen de los desafíos en materia de políticas que deberían abordarse en los siguientes ámbitos que forman parte de los regímenes fiscales municipales: gastos, ingresos, gestión financiera, préstamos, alianzas entre los sectores público y privado y financiación climática.

Gastos

9. Con la creciente urbanización de los países de todo el mundo, los gobiernos locales se enfrentan, en materia de políticas, al desafío fundamental de garantizar que los residentes tengan acceso a toda una gama de servicios públicos. En la mayoría de los países, esa gama incluye la enseñanza primaria y secundaria, la atención sanitaria, la asistencia social, la policía y la protección contra incendios, el agua potable, la electricidad, la eliminación de aguas cloacales, la recogida de basuras, el mantenimiento de las calles, el alumbrado, la gestión del tráfico, el transporte público, los parques y las instalaciones recreativas. Sin acceso a esos servicios, no solo se resentirá el bienestar de los residentes urbanos, sino que las ciudades no conseguirán aprovechar su potencial como motores nacionales del crecimiento económico. Si bien los gobiernos locales de casi todos los países tienen la responsabilidad de costear servicios públicos como la recogida de basuras, la protección contra incendios, el mantenimiento de las calles y la gestión del tráfico, a menudo otros servicios como la enseñanza, la atención sanitaria y la policía están financiados por niveles superiores de gobierno. El resultado es que el papel de los gobiernos locales con respecto a los gastos varía mucho entre países.

10. En los últimos decenios, por razones fundadas e imperiosas, muchos países han transferido a los gobiernos locales un número cada vez mayor de responsabilidades en materia de gasto. A pesar de los posibles beneficios de la descentralización, en varios países los gobiernos centrales y provinciales siguen siendo responsables de abastecer a los residentes urbanos de muchos bienes públicos. Esta circunstancia puede dar lugar a que la prestación de servicios a los residentes urbanos sufra retrasos, no sea adecuada o no tenga garantías. Los empleados de los gobiernos centrales o provinciales son proclives a adoptar un enfoque único respecto a la prestación de servicios y, en comparación con los empleados locales, es menos probable que entiendan las condiciones locales o rindan cuentas a la población local. Los economistas llevan mucho tiempo defendiendo que con una correspondencia directa entre el nivel de gobierno responsable de la prestación de un servicio público y las personas que se benefician directamente de él se consigue un uso más eficiente de los recursos (Oates, 1972). El desafío radica en que el derecho y las políticas evolucionen para hacer patentes los beneficios de una mayor descentralización. Un sistema descentralizado de finanzas gubernamentales garantiza que las decisiones relativas a la prestación de servicios públicos puedan reflejar mejor las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas locales. Dado que los gobiernos locales están más cerca de las personas a las que prestan servicios, la descentralización también tiene como posibles beneficios incentivar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones en materia fiscal y mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos a los ciudadanos locales. Esto, a su vez, sienta las bases para abordar las cuestiones de la exclusión y la desigualdad.

en el cuadro 2 del anexo del presente documento, disponible en <https://goo.gl/Dw6grF>, figura un estudio más amplio de la legislación relativa a la salud fiscal municipal en los países desarrollados y en desarrollo de todo el mundo.

11. En todo el mundo, tanto en naciones muy desarrolladas como en naciones en desarrollo, se pueden encontrar ejemplos de fracasos de los gobiernos municipales a la hora de prestar muchos servicios a los residentes. En muchas ciudades, la calidad de los servicios prestados varía mucho según la distribución territorial de la población por raza, origen étnico o situación socioeconómica. Como ejemplos se pueden citar las escuelas con recursos insuficientes para sus alumnos, las personas sin hogar, la congestión del tráfico, las elevadas tasas de delincuencia y las numerosas familias que viven en asentamientos informales sin acceso a agua potable ni otros servicios básicos. Dado que los gastos de un gobierno local representan una proporción importante de las actividades económicas locales, la forma en que se emplean los ingresos puede tener repercusiones importantes. Las prácticas de adquisición pueden tanto agravar como ayudar a mitigar las desigualdades y la exclusión económica o social de los grupos desfavorecidos o de las distintas zonas de una ciudad.

12. Cuando existe coordinación entre el gasto municipal, la planificación territorial y del desarrollo económico, las inversiones estratégicas meditadas pueden producir resultados positivos adicionales para el rendimiento económico de una ciudad. La incapacidad para prestar servicios se debe a menudo a un gasto inadecuado, ineficiente o ineficaz y a déficits de inversión en infraestructura, problemas que deben corregirse mediante políticas. Estas condiciones, combinadas con un desarrollo descontrolado y mal planificado, acrecientan la presión por ampliar las redes de infraestructura de forma ineficiente y acarrear importantes problemas financieros a largo plazo para las ciudades. Cabe señalar que la prestación de servicios y la dotación de infraestructura de forma eficaz a más residentes puede ampliar la base imponible y generar ingresos futuros adicionales con que afrontar futuros gastos y el crecimiento económico.

13. En varios países, el nivel deficiente de los servicios públicos prestados en las ciudades se puede atribuir a la transferencia de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales sin la correspondiente descentralización de recursos para financiarlas, lo que supone una receta para servicios deficientes o inexistentes. Se deben formular políticas para corregir el problema de la asignación de nuevas responsabilidades en materia de servicios públicos a los gobiernos locales sin plantearse cómo se financiarán esos nuevos servicios. En la mayoría de los países, los gobiernos municipales necesitan el permiso explícito bien del gobierno nacional, bien de un gobierno provincial, para implantar y recaudar un nuevo impuesto o tasa a los usuarios. En algunos países, como Sudáfrica, la asignación de fuentes de ingresos a distintos niveles de gobierno está establecida en la Constitución.

14. La capacidad de un gobierno local para generar ingresos depende también de su habilidad para recaudarlos y administrarlos y de la magnitud de la base económica o de la actividad económica gravada. Según los datos del Fondo Monetario Internacional, en algunos países los gastos de los gobiernos locales representan una proporción del total de gastos gubernamentales similar a la proporción del total de los ingresos gubernamentales recaudada por los gobiernos locales. En muchos países existe una gran diferencia entre la proporción que representan los gastos de los gobiernos locales y la proporción que representan sus ingresos. Esta diferencia, a menudo denominada “déficit de financiación”, constituye una medida aproximada de la cuantía de las transferencias intergubernamentales que son necesarias para garantizar que los gobiernos locales tengan ingresos suficientes para cumplir sus responsabilidades de gasto.

15. Uno de los mayores desafíos en términos de gasto a que se enfrentan los gobiernos a todos los niveles es el creciente déficit de financiación de la infraestructura. Aunque hay pocos datos para hacer comparaciones internacionales atinadas de las necesidades de gasto en infraestructura en los países en desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo ha estimado que las ciudades asiáticas necesitan inversiones en infraestructura por valor de 120.000 millones de dólares. Según otra estimación reciente basada en datos nacionales, las necesidades de infraestructuras públicas urbanas en todo el mundo requerirán un gasto anual de aproximadamente el 3% del PIB para infraestructura nueva, más otro 2% para su mantenimiento (Bahl y Linn, 2013). Cabe señalar que los ingresos locales en los países en desarrollo no bastan para satisfacer esas necesidades; como se indica en el cuadro 4 del anexo, los impuestos de los gobiernos subnacionales representan en promedio solo el 2,3% del PIB.

16. Con frecuencia se producen patrones de gasto ineficiente por la falta de coordinación entre el uso de la tierra y la planificación financiera y de la infraestructura. En Ciudad del Cabo (Sudáfrica), el Ministerio de Vivienda planificó y financió la construcción de viviendas de bajo costo sin coordinarse con el gobierno local. El resultado fue que, debido a la disponibilidad de terrenos baratos, se construyeron nuevas viviendas en un lugar remoto carente de infraestructura adecuada y lejos de la ubicación de los puestos de trabajo. Hay muchos otros ejemplos de las consecuencias de la falta de coordinación entre los gastos de capital y los de funcionamiento, como centros médicos y hospitales sin personal de enfermería ni medicamentos o escuelas sin docentes, que presentan problemas de política que deben corregirse².

Ingresos

17. Dado que los municipios se enfrentan a los desafíos de proporcionar bienes y servicios públicos y mantener la infraestructura pública, hay una gran necesidad de fortalecer las tres fuentes básicas de fondos para gestionar sus obligaciones financieras: las transferencias intergubernamentales, los ingresos propios y la deuda (es decir, la conversión de ingresos futuros en capital actual). Cada una de estas categorías de ingresos entraña sus propios desafíos de política pública que deben abordarse a fin de sentar las bases de una robusta salud fiscal.

Transferencias fiscales

18. Las transferencias fiscales a los municipios procedentes de los gobiernos centrales o de los gobiernos estatales o provinciales existen en prácticamente todos los países del mundo en los que funciona un sistema municipal, y conllevan desafíos únicos que deben abordarse en las políticas a fin de sentar una base firme para la salud fiscal municipal. El propósito fundamental de estas transferencias es cerrar la brecha entre el costo de la prestación de servicios municipales (es decir, las asignaciones de gastos o los mandatos municipales) y los ingresos que los municipios pueden recaudar por sí mismos para costear esos servicios (es decir, las asignaciones de ingresos). Dentro de estos parámetros generales, las transferencias fiscales pueden cumplir muchos otros fines, en particular: a) el logro de objetivos de

² La falta de coordinación puede dar lugar, por ejemplo, a que, aunque se inviertan fondos en docentes y libros de texto, los alumnos pueden pasar años estudiando en escuelas sin electricidad o con goteras.

política nacional que requieran medidas de los gobiernos locales, como la mitigación del cambio climático o la inclusión social; b) la compensación de las disparidades tributarias entre zonas municipales; y c) la mejora del desempeño de los municipios en el cumplimiento de sus responsabilidades. En la mayoría de los países en desarrollo, las transferencias fiscales suelen ser la fuente más importante de ingresos para las finanzas municipales; en el cuadro 6 del anexo se indica de forma sucinta qué proporción representan las transferencias fiscales respecto del total de los ingresos municipales en varios países de distintas regiones del mundo.

19. La mejor manera de utilizar los fondos que los gobiernos centrales transfieren a los gobiernos locales es destinarlos a capital para inversiones locales en proyectos con grandes costos iniciales o financiar programas con grandes gastos periódicos, como la enseñanza pública. Sin embargo, para la mayoría de las ciudades de todo el mundo las transferencias fiscales también representan una gran proporción de sus presupuestos operacionales, una situación que a menudo produce ineficiencias en la prestación de servicios y reduce los beneficios de la descentralización. A nivel internacional se pueden encontrar muchos tipos diferentes de transferencias, y cada categoría de transferencia fiscal conlleva sus propios desafíos de política pública. En el plano más general, las transferencias pueden ser: a) subvenciones intergubernamentales que se transfieren directamente a los municipios en forma de efectivo; b) transferencias distintas a las subvenciones, en forma de bien o de servicio en especie; y c) pagos en concepto de representación, para reembolsar a los municipios los gastos efectuados en nombre de otros niveles de gobierno. La participación en los impuestos también puede considerarse una forma de transferencia intergubernamental, pero el presente documento se centrará en los retos de política relacionados con las subvenciones intergubernamentales.

20. En el ámbito de las subvenciones intergubernamentales, la distinción más básica que se puede trazar es entre subvenciones condicionales e incondicionales. Las transferencias condicionales se reservan para tipos específicos de gastos de los municipios y deben gastarse de conformidad con los objetivos y procesos establecidos. Las transferencias incondicionales carecen de esas limitaciones, pero deben gastarse de conformidad con las normas y los requisitos vigentes para todos los gastos públicos³. Independientemente de que las transferencias sean condicionales o incondicionales, en los países desarrollados y los países en desarrollo a menudo surgen problemas cuando no se presta suficiente atención a la capacidad de las autoridades locales para cumplir las disposiciones relativas a las subvenciones, y con frecuencia las transferencias no se utilizan completamente porque las oficinas de los gobiernos locales carecen de la capacidad institucional necesaria.

21. Las subvenciones intergubernamentales son una fuente fundamental de financiación para los gobiernos municipales. Si bien en los países desarrollados normalmente se depende menos de las subvenciones, no es raro que estas lleguen a representar más del 50% de los ingresos municipales. Hay grandes variaciones entre países y es difícil determinar tendencias regionales claras. La estructura y las

³ Con frecuencia esas distinciones son de grado. Por ejemplo, las “subvenciones incondicionales” suelen llevar aparejado algún tipo de condición, aunque esas condiciones pueden ser mucho más flexibles y menos estrictas que las de una subvención reservada para gastos específicos (por ejemplo, para financiar la enseñanza primaria). Para una tipología de las distintas subvenciones, véase el cuadro 5 del anexo.

características del sistema de subvenciones municipales en cualquier país revisten gran importancia para la forma en que se gestionan, se desarrollan y se gobiernan las ciudades del país. Además, a medida que avancen los procesos paralelos de urbanización y descentralización, en particular en aquellas regiones donde todavía están en una etapa inicial (África y Asia Meridional, por ejemplo), crecerá la importancia de afrontar los retos en estos sistemas.

22. En la mayoría de los países desarrollados, la estructura básica de las subvenciones municipales es bastante estable, y en varios países está regulada o supervisada por un organismo o comisión más o menos independiente (como en el caso de Australia, por ejemplo). Las variaciones en la asignación general de recursos financieros a nivel municipal o en el diseño y la distribución de subvenciones concretas son rasgos propios del proceso de presupuestación y pueden ser controvertidas. Con todo, esos cambios no suelen ocupar un lugar central. Además, tampoco suelen darse problemas importantes con el funcionamiento del sistema (por ejemplo, retrasos en la transferencia de fondos). Los principales problemas en los países desarrollados que deben abordarse mediante políticas suelen referirse al ajuste del sistema para dar cabida a las cuestiones que van apareciendo o a las nuevas prioridades de política (por ejemplo, la creación de subvenciones para hacer frente a los problemas medioambientales o el cambio climático).

23. En los países en desarrollo, los retos son más esenciales. A este respecto se pueden distinguir, a grandes rasgos, dos grupos diferentes de países. En primer lugar están aquellos cuyos regímenes fiscales intergubernamentales siguen en estado de cambio y consolidación, pero donde los problemas fundamentales se están abordando poco a poco, pero de forma constante, para beneficio de los municipios. Por lo general, en estos países el total de los flujos fiscales hacia los gobiernos locales ha ido aumentando con el tiempo; los gobiernos locales gozan de una discrecionalidad considerable respecto a una proporción cada vez mayor de los fondos que reciben; se han introducido nuevas subvenciones para hacer frente a las nuevas prioridades de política; y la mecánica del sistema de subvenciones está sólidamente anclada o es cada vez más robusta. Los sistemas de subvenciones en esos países no son perfectos, ni mucho menos, pero la evolución general de su diseño y funcionamiento ha sido ampliamente positiva⁴.

24. En segundo lugar están aquellos países en que la evolución del sistema de subvenciones ha reportado muchos menos beneficios y presenta varios problemas adicionales que deben abordarse mediante políticas. Por lo general, a esta situación ha contribuido una combinación de factores: disminución de la cuantía real total de las subvenciones; proliferación de subvenciones con objetivos contrapuestos o asignadas cada vez más a fines específicos (y, por ende, una disminución de la autonomía financiera de los municipios); fórmulas de distribución de subvenciones

⁴ En Sudáfrica, por ejemplo, desde 2003-2004 las transferencias del Gobierno nacional que reciben los gobiernos locales han aumentado notablemente en términos reales. Este aumento ha dado lugar a un ajuste estructural en la división vertical de recursos entre esferas de gobierno. Estos nuevos recursos y mejoras en los mecanismos mediante los cuales se transfieren los fondos han permitido que los principales programas de transferencias contribuyan de manera considerable a la lucha contra la pobreza. Las transferencias se destinan a las esferas prioritarias de la pobreza de forma cada vez más efectiva. Como se señala en el cuadro 7 del anexo, una nueva generación de programas de fomento de la inversión en infraestructuras está empezando a ayudar a los municipios a afrontar los desafíos del crecimiento económico a nivel local.

que penalizan a las zonas urbanas en rápido crecimiento; un enfoque excesivamente politizado de asignación de recursos financieros que es ineficiente e injusto; y retrasos crónicos en la transferencia de fondos a las ciudades. En los últimos decenios, varios países de África Subsahariana han experimentado un deterioro en el diseño y el desempeño de sus sistemas de subvenciones municipales. Por ejemplo, después de una serie de mejoras apreciables en los primeros años de la descentralización, el sistema de subvenciones intergubernamentales en Uganda no ha dejado de empeorar. Entre 2001 y 2012, el valor total de los flujos destinados a los gobiernos locales disminuyó, pasando del 5% al 3,5% del PIB, mientras que desde 2000 el número de subvenciones ha pasado a ser más del doble, casi todas ellas reservadas para fines específicos⁵.

Ingresos propios

25. Dado que los municipios se enfrentan a los desafíos de proporcionar bienes y servicios públicos y mantener la infraestructura pública, deben elaborar un marco normativo que contribuya a conseguir fuentes locales de ingresos abundantes y fiables. Unas corrientes de ingresos locales que funcionen bien fortalecen la autonomía de los municipios y permiten que estos atiendan mejor las necesidades económicas, sociales, políticas y culturales locales. Los ingresos propios también pueden fortalecer el compromiso cívico y la rendición de cuentas del gobierno, creando el marco fiscal para el pacto social por el que los ciudadanos financian directamente a los gobiernos locales para que proporcionen los bienes y servicios públicos que definen su calidad de vida. La eficacia de los sistemas de ingresos locales depende de la calidad de un conjunto variado de corrientes de ingresos propios, como las tasas y los derechos percibidos de los usuarios, los impuestos sobre bienes inmuebles y otros ingresos basados en el valor de la tierra, y los impuestos sobre la renta y el consumo. Existe una amplia gama de instrumentos para obtener ingresos basados en la tierra: las adquisiciones de tierras públicas, las exacciones, las contribuciones de mejora, la transferencia o la venta de derechos de urbanización⁶ y las reparcelaciones. Hay marcadas diferencias entre países y entre municipios dentro de un mismo país en cuanto a la composición de los sistemas de ingresos locales, la calidad de los componentes individuales de esos sistemas y la cantidad y eficiencia de la recaudación de ingresos propios. Cada componente entraña sus propios desafíos de política pública.

⁵ Entre los países en que la evolución reciente ha sido dispar figura la India, donde los flujos de subvenciones destinados a los órganos locales urbanos han aumentado, pero los programas de subvenciones importantes (por ejemplo, la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM), programa insignia del Gobierno de la India en el sector urbano, cuyas necesidades totales de gastos de capital se estimaron en 1.293 millones de rupias en 2007-2012) no alcanzaron los resultados previstos. En Kenya, la nueva Constitución descentralizada ha ido acompañada de flujos considerables a los condados (20% del gasto total o el 4% del PIB en 2014), pero la distribución de esos fondos se ha caracterizado por un claro sesgo anti urbano, de resultados del cual las ciudades se han resentido.

⁶ En el Brasil, los CEPAC, una forma de venta de derechos de construcción, permiten que los promotores inmobiliarios construyan con mayor densidad en zonas de planificación especialmente designadas mediante la compra de un certificado que se vende en el mercado de valores local. Este sistema ha atraído a los promotores porque es transparente y fiable. Los certificados son negociables, y se negocia con ellos en los mercados secundarios, aunque la ciudad solo percibe los ingresos de la primera venta. El producto de la venta inicial se utiliza para costear el tren metropolitano y otras infraestructuras necesarias para apoyar la renovación urbana en la zona de planificación designada.

26. En todo el mundo, los gobiernos locales se enfrentan a una serie de problemas que reducen su capacidad de recaudar ingresos propios. Por ejemplo, las limitaciones que figuran en las constituciones, leyes y políticas e impuestas por los niveles superiores de gobierno a los gobiernos locales pueden restringir el acceso a fuentes de ingresos o a instrumentos para obtenerlos y disminuir la autonomía local. Incluso cuando los gobiernos locales están facultados para recaudar impuestos sobre bienes inmuebles, los niveles superiores de gobierno a menudo conservan el poder de fijar la base imponible o el tipo impositivo⁷. La recaudación de ingresos puede verse afectada negativamente por ineficiencias inherentes a los sistemas de recaudación, en particular las amnistías y reducciones fiscales generosas, los sistemas de facturación tributaria incómodos y las largas demoras en la identificación de los contribuyentes morosos⁸. Estas cuestiones merman tanto la capacidad de los municipios de reunir ingresos que correspondan a sus obligaciones como su capacidad de responder a los cambios en esas obligaciones.

27. La capacidad en materia de recursos técnicos y humanos supone otro desafío importante para los gobiernos locales a la hora de establecer sistemas eficaces de recaudación de ingresos, en particular en los países en desarrollo. Para establecer y aplicar instrumentos de obtención de ingresos locales se requieren sistemas efectivos y un cuerpo de funcionarios locales cualificados. A menudo las reglas de gestión de los ingresos no son adecuadas para las circunstancias del país ni para la capacidad o los sistemas administrativos locales. En la mayoría de los países, los sistemas de gestión son tan rudimentarios que es difícil, incluso imposible, hacer previsiones de los ingresos de años venideros. Entre los problemas comunes destacan el desarrollo insuficiente de los sistemas de presentación de informes y de registro de la propiedad, la imprecisión de los mecanismos de valoración, o su inexistencia, y la ineficacia de los sistemas de recaudación. Asimismo, los bajos niveles de capacidad administrativa también pueden limitar la capacidad de recaudar ingresos. Los gobiernos locales con bajos niveles de actividad económica a menudo disponen de una capacidad limitada para recaudar ingresos, y los residentes urbanos con ingresos muy bajos no pueden pagar los impuestos o tasas locales. Los ingresos y las transacciones no declarados en economías basadas en el uso de dinero en efectivo dificultan la recaudación de los impuestos sobre la renta o sobre el consumo. Los recaudadores de impuestos con una formación deficiente y los sistemas de supervisión poco desarrollados reducen la eficacia de las recaudaciones y abonan el terreno para el tráfico de influencias y la corrupción. Las bajas tasas de recaudación suelen ir acompañadas de costos elevados de recaudación derivados de la ineficiencia administrativa.

28. La mayoría de los servicios que se prestan a nivel local benefician directamente a la zona en cuestión y se capitalizan en el valor de los bienes inmuebles locales. Esto hace que el impuesto sobre bienes inmuebles sea una opción de ingresos propios muy valiosa. Sin embargo, para que haya un sistema eficaz de impuesto sobre bienes inmuebles se requieren niveles de capacidad difíciles de alcanzar para los gobiernos locales, pero que son esenciales para una ejecución

⁷ En México, por ejemplo, los municipios deben presentar sus mapas de valor del suelo al gobierno estatal para que los apruebe, mientras que en Colombia el Gobierno nacional ejerce la supervisión financiera de los municipios (De Cesare, 2012).

⁸ En Detroit, las demoras acumuladas durante varios años en el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles contribuyeron a que la tasa de morosidad en la ciudad alcanzara el 54% en 2014 (Sands y Skidmore, 2015).

adecuada. La imparcialidad en la administración del impuesto sobre bienes inmuebles depende de la exactitud del valor en que se tasan las propiedades, pero los gobiernos locales de los países en desarrollo carecen a menudo de la capacidad para evaluar y mantener registros exactos de los bienes inmuebles gravables⁹. Las transacciones inmobiliarias informales o no declaradas minan la capacidad de los municipios de valorar las propiedades con precisión, mientras que la falta de estructuras básicas, como un sistema de direcciones postales, complican los esfuerzos de presentación de informes. En algunos casos, el costo de elaborar un catastro suficientemente sofisticado puede superar los ingresos que generaría el impuesto sobre bienes inmuebles. La informalidad (secciones de ciudades excluidas de la base imponible y la prestación de servicios) puede acarrear graves consecuencias para el mantenimiento y el aumento de los ingresos locales y plantear dificultades para la promoción y el mantenimiento de regímenes fiscales amplios y equitativos. Además, dentro de los países existen grandes disparidades en la calidad y la cobertura de los sistemas de registro de la propiedad, especialmente entre las zonas rurales y las urbanas. Así, la experiencia en materia de impuestos sobre bienes inmuebles en los países en desarrollo ha sido desigual, pues se han cosechado algunos éxitos en los Estados bálticos, pero en otros lugares los resultados han sido menos sólidos (Malme y Youngman, 2008; Ahmad *et al.*, 2014).

29. Las tasas y derechos percibidos de los usuarios son una parte importante de un sistema de ingresos variados y también entrañan desafíos únicos que deben abordarse mediante políticas. Estas tasas y derechos se eligen a menudo por su conveniencia política, en detrimento de fuentes de ingresos más eficientes y sostenibles. Es importante señalar que la recaudación de tasas se basa en dos elementos: a) una cultura basada en el principio de que “el usuario paga”; y b) sistemas administrativos que controlan el acceso a los servicios públicos y miden su uso. En muchos países y localidades, ninguno de los dos elementos está bien establecido. En términos generales, los derechos percibidos de los usuarios, al igual que los impuestos sobre bienes inmuebles, no se pueden fijar a un tipo lo suficientemente elevado como para sufragar totalmente los gastos de los gobiernos urbanos locales, y a veces apenas cubren los gastos de recaudación.

30. Por último, la posibilidad de competir con las localidades vecinas puede plantear un desafío importante. Por ejemplo, los impuestos locales al consumo con tipos elevados pueden motivar que las compras se realicen en entidades vecinas, o los altos impuestos directos sobre las empresas pueden hacer que estas se trasladen fuera de las fronteras municipales.

Préstamos

31. Una de las principales dificultades que se presentan a la hora de establecer sistemas eficaces de financiación de los municipios es conseguir que estos entiendan que la financiación mediante deuda no es una fuente de ingresos adicional. La deuda simplemente convierte los ingresos futuros en capital disponible para invertir inmediatamente, de manera que los ingresos futuros quedan afectados al pago de la deuda. De ello se desprenden dos hechos importantes: en primer lugar, la financiación mediante deuda no se debe entender ni utilizar como un medio de subsanar déficits de financiación relacionados con gastos corrientes, ni de aligerar la

⁹ Actualmente, la mayor parte de la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles se produce en las zonas metropolitanas (Bahl y Linn, 2014).

carga fiscal de los gobiernos centrales derivada de tales déficits. Los déficits de financiación, si los hay, se deben abordar como tales: reasignando fuentes de ingresos o reestructurando transferencias fiscales intergubernamentales. En segundo lugar, la financiación mediante deuda solo es factible cuando los municipios tienen capacidad para pagar esa deuda de manera sostenible con cargo a sus ingresos. Los municipios que tienen carencias importantes de ingresos o están excesivamente endeudados se exponen a sufrir desequilibrios fiscales estructurales profundos. Esas situaciones ponen en peligro la capacidad de los municipios para funcionar eficazmente, y su efecto acumulado puede llegar a plantear riesgos fiscales importantes para los niveles superiores de gobierno. Ante todo, el endeudamiento de los municipios debe cumplir la “regla de oro” de la presupuestación de los gobiernos locales: estos solamente deben endeudarse para financiar inversiones de capital, y no para financiar déficits de sus presupuestos recurrentes, incluidos los costos del servicio de la deuda. Determinar la mejor manera de crear un marco normativo que permita a los municipios acceder a los mercados de capitales y obtener financiación en forma de deuda para planificar e invertir en infraestructura urbana es un desafío de la máxima importancia.

32. Satisfacer las necesidades de financiación para infraestructuras urbanas plantea grandes dificultades. A escala mundial, se calcula que esas necesidades se sitúan actualmente entre 4,1 y 4,3 billones de dólares anuales para el período comprendido entre 2015 y 2030¹⁰. Está claro que los municipios no pueden sufragar todas estas necesidades anualmente. Por tanto, para satisfacer estas necesidades de financiación hay que recurrir a los préstamos. Sin embargo, los préstamos conllevan riesgos y dificultades que hay que entender, gestionar, mitigar y resolver mediante políticas. Para determinar cuáles son estas dificultades, en esta sección se ofrece, en primer lugar, un resumen de las muy diversas experiencias de los municipios de todo el mundo con el endeudamiento, desde el sofisticado mercado de bonos municipales de los Estados Unidos de América, que tiene 150 años de historia, hasta los rudimentarios fondos de préstamos para el desarrollo municipal que existen en algunos países de bajos ingresos. También se señalan los problemas que plantea el hecho de seguir desarrollando mercados rudimentarios. Sin embargo, antes de estudiar estos desafíos es importante aclarar en qué consiste (y en qué no consiste) la financiación de los municipios mediante deuda, y cuáles son las razones de la importancia que tiene para el desarrollo un mayor acceso de los municipios al crédito.

33. Hay muchos tipos diferentes de deuda, y muchas formas distintas de clasificarla: por ejemplo, en función de su vencimiento (a corto o largo plazo), de sus condiciones (tasa variable o fija), del instrumento empleado (bonos o préstamos amortizados) o de la garantía que la respalda (obligación general o promesa de ingresos específicos). Se pueden y deben utilizar diferentes tipos de deuda para fines diferentes, y es posible que se deban regular de manera distinta. Por ejemplo, la deuda a corto plazo, como los pagarés de anticipación de ingresos, se utiliza con frecuencia para salvar el desfase temporal entre los ingresos percibidos dentro de un ejercicio y los gastos que se deben desembolsar en ese mismo período. La deuda a corto plazo es útil para este fin, pero la financiación mediante este tipo de deuda se tiene que regular de manera que no acabe financiando ni encubriendo desequilibrios presupuestarios a más largo plazo.

¹⁰ Para más información, véase *The State of City Climate Finance 2015*, Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades, 2015.

34. Hay dos razones principales por las que los municipios recurren a deuda a largo plazo. La primera es de índole económica: se prevé que la infraestructura construida con los recursos de la operación de deuda impulsará el crecimiento y la productividad y generará beneficios que no serían posibles de otro modo. La segunda tiene que ver con la equidad entre generaciones: puesto que las inversiones actuales beneficiarán a las generaciones futuras, quizás a lo largo de 20 a 30 años, es justo que esas generaciones sufragan las inversiones con aportaciones en forma de impuestos y tasas que, en última instancia, servirán para pagar la deuda con que se financian. La financiación mediante deuda a largo plazo también puede reportar ventajas operativas a los municipios, puesto que crea incentivos para que estos prioricen cuidadosamente las inversiones de capital y gestionen sus finanzas con prudencia para captar inversiones en las condiciones más atractivas. Sin embargo, es importante destacar que esos beneficios dependen en gran medida de la naturaleza del sistema que se establezca para la deuda municipal, y cada sistema presenta sus propios problemas en materia de políticas que hay que resolver para que funcione adecuadamente. Por ejemplo, si los municipios no se atienen a estrictas limitaciones a la hora de endeudarse y consiguen transferir sus obligaciones a instancias superiores de gobierno y quedarse con los recursos, los efectos disciplinarios del endeudamiento se reducen considerablemente y es probable que este resulte insostenible.

35. En general, hay cuatro factores principales que determinan el tamaño y el carácter del mercado de la deuda municipal en cualquier país¹¹: a) el marco fiscal intergubernamental, en particular el sistema de transferencias fiscales y la estructura de los ingresos propios de los gobiernos locales; b) la naturaleza y la calidad de los sistemas y procesos de gestión financiera, junto con la calidad general de la gobernanza urbana, incluidos el grado de disciplina fiscal y la voluntad de cumplir las obligaciones relativas al servicio de la deuda; c) la profundidad y el carácter de los mercados nacionales de capitales¹²; y d) el marco regulatorio de los préstamos municipales, que abarca, a su vez, dos esferas de la formulación de políticas que también tienen que estar presentes: la regulación *ex ante* de la facultad de endeudamiento de los municipios y los procedimientos correspondientes, y los sistemas y procedimientos *ex post* para las situaciones en que los municipios prestatarios se declaran insolventes y dejan de cumplir sus obligaciones de servicio de la deuda¹³. En general, los dos primeros factores son los que determinan la calidad crediticia de un municipio prestatario y, por tanto, representan el lado de la demanda en la ecuación del préstamo¹⁴, mientras que el tercer factor representa la

¹¹ Estos son los factores principales, aunque hay otros aspectos que también pueden ser importantes. Por ejemplo, para los proyectos financiados mediante deuda que cuentan con flujos de ingresos concretos, el hecho de que el flujo de ingresos sea o no suficiente para cubrir el servicio de la deuda tendrá una importancia fundamental.

¹² Es evidente que también habría que tener en cuenta las fuentes de financiación internacionales. Sin embargo, después de que varias entidades subnacionales sufrieran, en diversas ocasiones, serias dificultades financieras por tener pasivos denominados en moneda extranjera, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo no permiten que los gobiernos locales tengan pasivos en moneda extranjera (por ejemplo, Sudáfrica y el Brasil).

¹³ Para más información, véase Lili Liu y Michael Waibel, "Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation", en Anwar Shah (ed.), *Macro Federalism and Local Finance*, Banco Mundial, 2008.

¹⁴ Claro que esto no garantiza que las ciudades con buena calificación crediticia vayan a conseguir préstamos, puesto que su posibilidad real de endeudamiento depende de los factores adicionales

oferta. La calidad del marco regulatorio, que es el cuarto factor, se sitúa entre la oferta y la demanda. Tomando como punto de partida un municipio con un nivel determinado de solvencia crediticia y un mercado de capitales con una estructura determinada, el marco regulatorio determina los incentivos y, por ende, los comportamientos tanto de los prestamistas como de los prestatarios, así como las repercusiones del comportamiento del municipio, como prestatario, en otros elementos del sector público (por ejemplo, en los presupuestos de instancias superiores de gobierno)¹⁵.

36. Con respecto a estos factores, se pueden distinguir tres grandes categorías de países en función de las actividades y los sistemas de endeudamiento de los municipios. Es difícil encontrar políticas adecuadas que respalden y amplíen los mercados de deuda municipal en países de todas las categorías. En un extremo se encuentran los países que tienen un mercado de deuda municipal consolidado y un sistema intergubernamental estable y muy desarrollado: los municipios de estos países cuentan con fuentes de ingresos claras y sustanciales sobre las que ejercen considerable autoridad; además, gestionan correctamente las finanzas públicas municipales y tienen buenos sistemas contables, mercados de capitales nacionales que funcionan bien y un marco regulatorio claramente articulado. Pertenecen a esta categoría los Estados Unidos y los países de Europa Occidental, por ejemplo. En el otro extremo están los países que carecen de todos estos elementos, o los tienen sin desarrollar: suelen ser países de bajos ingresos, con un mercado de capitales nacional muy modesto y un sistema municipal débil o inestable, o en los que no está permitido que los municipios se endeuden. Es el caso de la mayor parte de los países del África Subsahariana, Asia Sudoriental (Camboya, República Democrática Popular Lao, Bangladesh, Sri Lanka), el Oriente Medio y el norte de África (Túnez). En los casos en que los municipios de estos países se han endeudado, generalmente lo han hecho con intermediarios financieros controlados por el Estado o con bancos comerciales y a corto plazo. Entre ambos extremos se ubican diversos países con mercados de deuda municipal en desarrollo. En general, son países de ingresos medianos donde el mercado de capitales nacional está consolidado (Sudáfrica) o en una etapa incipiente (Viet Nam) y el sistema de gobierno local puede estar en diferentes etapas de evolución. Pertenecen a esta categoría un gran número de países con sistemas intergubernamentales y de gobierno local muy variados, como Colombia, el Brasil, Sudáfrica, China, Filipinas, Indonesia y Viet Nam¹⁶.

que figuran más abajo. A la inversa, las ciudades con mala calificación crediticia pueden obtener préstamos si pueden aportar más garantías gubernamentales, por ejemplo.

¹⁵ Ciertamente, algunos de estos factores son más fáciles de modificar que otros, y también es posible que determinadas medidas y reformas de las políticas respondan a factores distintos del objetivo de incrementar el endeudamiento de los municipios. Por ejemplo, la asignación de recursos forma parte de la estructura intergubernamental general, y toda reforma sustancial en esa esfera suele ser lenta y gradual, mientras que los procedimientos que rigen la autorización de endeudamiento de los municipios se pueden modificar más fácilmente.

¹⁶ Es difícil encontrar estadísticas fiables sobre los niveles de endeudamiento de los municipios de los países con mercados en desarrollo, y prácticamente imposible en los países con mercados sin desarrollar (aunque en estos últimos los niveles de endeudamiento de los municipios son naturalmente muy bajos). En varios cuadros del anexo se ofrece información adicional sobre una pequeña muestra de países de estas categorías.

Gestión financiera

37. Un buen sistema de gestión financiera permite a los gobiernos locales administrar eficazmente los recursos, contabilizar debidamente los fondos públicos e informar sobre su custodia y utilización, utilizar los recursos de manera eficiente y gestionar sus finanzas para atender a las prioridades de desarrollo de manera sostenible. Una gestión financiera municipal racional que logre estos objetivos tiene dos dimensiones principales: en primer lugar, tiene que haber una serie de sistemas y procesos de gobierno local básicos e interrelacionados, en particular los de planificación, presupuestación, contabilidad, adquisiciones, presentación de informes, auditoría y supervisión; en segundo lugar, los municipios tienen que estar en condiciones de administrar sus recursos (efectivo, activos e inversiones) de manera eficaz y responsable para poder cumplir sus obligaciones financieras y operativas a corto y largo plazo y rendir cuentas al respecto tanto a los ciudadanos como a otras partes interesadas. En los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos locales se enfrentan a varios problemas que suelen entorpecer la gestión fiscal y se pueden resolver mediante políticas. A continuación figuran algunos ejemplos de tales problemas:

38. *Deficiencias en la planificación y la presupuestación.* Los gobiernos locales carecen a menudo de la capacidad organizativa necesaria para aplicar prácticas de gestión financiera racionales, como la presupuestación y la planificación de las inversiones de capital con un horizonte plurianual, una gestión eficaz del efectivo y de los activos y un mantenimiento oportuno de estos últimos. Además, el proceso de preparación de los presupuestos municipales se suele ver entorpecido por una previsión inadecuada de los ingresos y la falta de conocimientos para elaborar presupuestos. Si no se realizan suficientes consultas a los ciudadanos ni se cuenta con ellos lo suficiente a la hora de preparar los presupuestos, puede que estos no recojan adecuadamente las prioridades de los ciudadanos, lo que a su vez hará que los proyectos y programas sean menos sostenibles y reflejen en menor medida los principios de igualdad y equidad.

39. *Deficiencias en las prácticas contables y de presentación de información.* En muchos países, es frecuente que los municipios no sigan prácticas contables modernas, como la contabilidad por partida doble y en valores devengados. Muchos siguen utilizando el criterio de caja, con lo que las transacciones financieras del municipio se contabilizan de forma fragmentada y su situación financiera se refleja con menos precisión. El hecho de que no haya normas comunes para la presentación de información financiera hace que a los interesados les resulte difícil entender el estado de las finanzas del municipio y hacer comparaciones con otros municipios. En un momento en que muchas ciudades de todo el mundo tratan de acceder a más fuentes de financiación en el mercado, las deficiencias en las prácticas contables y de presentación de información financiera generan problemas de asimetría de la información, lo cual dificulta el acceso a los mercados de capitales.

40. *Uso inadecuado de la tecnología de la información.* Los registros contables son la fuente primaria de información financiera, y los sistemas modernos de tecnología de la información desempeñan un papel fundamental en la recopilación, el registro y la gestión de la información contable en los sectores público y privado. En muchos países los asuntos financieros se gestionan con aplicaciones como los Sistemas Integrados de Información sobre Gestión Financiera, aunque una gestión municipal eficiente con tales sistemas no es lo más habitual en los municipios de los

países en desarrollo, por varias razones: diseñar y adquirir estos sistemas plantea problemas; no siempre se cuenta con una interfaz adecuada entre los procesos institucionales y los diseños tecnológicos y la integración entre distintos niveles de gobierno puede ser insuficiente; los recursos humanos no siempre cuentan con suficiente capacidad; y entran en juego diversas consideraciones políticas.

41. *Deficiencias en los sistemas de seguimiento y supervisión.* Las instancias superiores de gobierno desempeñan un papel fundamental en la supervisión de las finanzas municipales. Sin embargo, la falta de uniformidad en las normas y prácticas de presentación de información financiera y la insuficiencia de los sistemas de información dificultan la recopilación eficiente y oportuna de información financiera en los municipios, lo cual retrasa el análisis y la supervisión de sus finanzas. Las deficiencias de las prácticas de auditoría municipales (por ejemplo, la falta de separación entre las auditorías financieras y de cumplimiento, la inexistencia de normas de auditoría municipales y la escasa capacidad para llevar a cabo auditorías periódicas y oportunas) restan fiabilidad a los informes financieros municipales y hacen que los interesados reciban menos garantías sobre la calidad de las finanzas municipales.

42. *Deficiencias en las capacidades del personal.* La eficiencia de la gestión financiera de un municipio depende tanto de los conocimientos y capacidades del personal como de los sistemas. Aunque cada vez se exige más eficiencia y eficacia en la gestión de las finanzas municipales, muchas veces los conocimientos del personal encargado de esta función no se han desarrollado en la misma medida¹⁷.

43. *Intentos de reforma mal articulados.* Las iniciativas de reforma de la gestión financiera de los municipios suelen estar orientadas hacia los datos de entrada, mientras que los resultados reciben poca atención. Cualquier país interesado en reformar la gestión financiera de sus municipios tiene ante sí el desafío fundamental de lograr que la reforma se conciba y se lleve a cabo de forma integrada y orientada a los resultados, con el apoyo de un régimen jurídico sólido que articule todos los elementos de la reforma¹⁸.

Cambio climático

44. La planificación de la infraestructura y las decisiones sobre cómo financiarla que se tomen hoy determinarán el clima mundial y los resultados del desarrollo en el próximo siglo, y plantean importantes desafíos de política pública que deben abordarse. En su conjunto, estas decisiones conducirán ya sea a la construcción de infraestructura con bajo nivel de emisiones y resiliente al clima, lo cual redundará en una mayor oportunidad económica, o a más de lo que ya tenemos, lo cual situaría al mundo en una trayectoria de grandes emisiones de carbono, asentamientos humanos incontrolados, niveles peligrosos de contaminación y más vulnerabilidad

¹⁷ Las normas administrativas que gobiernan el sector público pueden impedir que los municipios contraten y mantengan en plantilla a profesionales de la gestión financiera. Si los sistemas de capacitación son insuficientes y los incentivos para mejorar los conocimientos y competencias escasos, es posible que los funcionarios no puedan adquirir conocimientos o no puedan mejorarlos hasta alcanzar el nivel necesario.

¹⁸ Puede ser útil disponer de un marco jurídico o de políticas integrado que articule los elementos de la reforma. En Sudáfrica, por ejemplo, la Ley de Gestión de las Finanzas Municipales proporcionó un marco integrado y coherente para las reformas de la gestión financiera y la creación de capacidad en los municipios, como se explica en el cuadro 11 del anexo del presente documento.

al cambio climático. Las decisiones sobre infraestructura tienen más importancia en las ciudades que en ningún otro lugar, ya que estas albergan a la mitad de la población mundial, consumen el 70% de la energía mundial y emiten al menos esa misma proporción de gases de efecto invernadero relacionados con la energía. Al ritmo actual de urbanización, entre 2010 y 2025 las ciudades de todo el mundo crecerán a un ritmo de 65 millones de habitantes al año. Solo en las ciudades de la India, este enorme crecimiento creará nuevas necesidades de infraestructura equivalentes a todo el espacio residencial y comercial actual de la ciudad de Chicago. En cada año de ese mismo período, en las ciudades de China la construcción de nueva planta multiplicará esa cantidad por dos y medio. La forma en que el mundo proporcione a sus ciudades alimentos, vivienda, transporte y energía y en que construya nuevas ciudades determinará el futuro del clima para todos nosotros.

45. Estamos ante una oportunidad sin precedentes para que las ciudades lleven al mundo hacia un futuro sostenible, pero tenemos que actuar deprisa. En los próximos 15 años se tendrán que construir en todo el mundo infraestructuras con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima por un importe aproximado de 93 billones de dólares. Un análisis realizado para el informe de 2015 titulado *The State of City Climate Finance* indica que más del 70% de esas infraestructuras se construirán en zonas urbanas. El valor de las infraestructuras que se necesitarán en las zonas urbanas en los próximos 15 años podría superar los 50 billones de dólares en que está valorada toda la infraestructura que existe hoy en el mundo. Habrá que invertir entre 4,1 y 4,3 billones de dólares anuales en infraestructura urbana simplemente para seguir el ritmo del crecimiento urbano previsto en las condiciones actuales, y se calcula que se necesitará una inversión adicional de entre 0,4 y 1,1 billones de dólares al año para conseguir que esta infraestructura urbana tenga un nivel bajo de emisiones y sea resiliente al clima. Dado que las estimaciones actuales cifran la financiación climática en apenas 331.000 millones de dólares anuales (incluidos los flujos urbanos y no urbanos), la magnitud del desafío que plantea la financiación climática para las ciudades resulta evidente. Incluso si todo el dinero que actualmente se encuentra asignado a la financiación climática se destinara a las zonas urbanas, no sería suficiente para cubrir por sí solo las necesidades de inversión en infraestructura (de hecho, representa una parte pequeña del total de los flujos de financiación), pero desempeña un papel catalizador fundamental y será necesario incrementarlo en los próximos años.

46. Si se dan las condiciones de financiación idóneas, las ciudades pueden servir de ejemplo a la comunidad mundial sobre cómo llevar a cabo proyectos con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima y desencadenar una transformación de la sociedad. Las soluciones al cambio climático no deben limitarse a incluir a las ciudades, sino que tienen que nacer en ellas y en ellas se tienen que poner a prueba, aprovechando que son compactas y climáticamente inteligentes y están conectadas. Esas soluciones solo podrán dar frutos si las ciudades están en condiciones de financiar y construir infraestructuras con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima y si, además, son capaces de hacerlo rápidamente. Los mercados de capitales actuales no proporcionan a las ciudades un acceso suficiente a financiación asequible y adecuada para infraestructuras con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima. El desafío no consiste simplemente en aumentar la cantidad de dinero disponible, sino también en crear un entorno propicio que atraiga capital actual y nuevo de muy diversas fuentes. La financiación pública y privada puede

desempeñar un papel fundamental en la atracción de inversiones. Sin embargo, para asegurar una adecuada financiación de los proyectos será fundamental poner en marcha nuevos canales de financiación para las ciudades, como transferencias de los gobiernos nacionales, ingresos procedentes de los tributos locales y los servicios públicos y préstamos de instituciones financieras locales, bancos de desarrollo y fuentes internacionales públicas o privadas. Hay seis grandes obstáculos que superar, y resulta evidente que se deben encarar mediante la formulación de políticas: a) incertidumbre sobre la normativa fiscal y de otra naturaleza que afecta a las infraestructuras con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima; b) dificultades en la incorporación de los objetivos relacionados con el clima en la planificación de la infraestructura urbana; c) falta de conocimientos especializados de los funcionarios municipales en el desarrollo de proyectos de infraestructura con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima que puedan atraer financiación; d) insuficiente control de la ciudad sobre la planificación de la infraestructura y complejidad de la coordinación entre las distintas partes interesadas; e) altos costos de transacción; y f) falta de modelos de financiación de eficacia demostrada a nivel municipal.

Alianzas entre los sectores público y privado

47. Las alianzas entre los sectores público y privado (APP) han ido ganando popularidad en el mundo en desarrollo, especialmente para proyectos costosos de infraestructura pública. Sin embargo, no se deben considerar una panacea, y tampoco excluyen la necesidad de establecer mecanismos de financiación pública más fundamentales que, aunque no estén totalmente desarrollados, pueden resultar más idóneos para muchos proyectos públicos. Si se hacen bien, las APP pueden ofrecer servicios públicos y beneficios a las poblaciones locales cuando los gobiernos tengan limitaciones fiscales para prestar los servicios. Algunas APP pueden incluso prestar servicios con mayor eficiencia económica que los gobiernos. Sin embargo, las APP municipales o urbanas obtienen resultados negativos en general, y plantean una serie de problemas que pueden y deben abordarse mediante políticas.

48. Muchos gobiernos alientan la participación del sector privado mediante APP. Optan por este enfoque en lugar de financiar ellos mismos un proyecto y recurrir al sector privado para realizar tareas específicas. Sin embargo, las APP no son una opción viable para sortear la complejidad y las dificultades que entraña acceder a los mercados de financiación municipal con un costo inferior. Es importante señalar que las APP solo son idóneas para una parte relativamente pequeña de todos los proyectos públicos, y se pueden considerar como una forma de préstamo. Dado que el rendimiento esperado por los inversores privados puede ser considerablemente más elevado que los costos de los préstamos municipales, los proyectos de las APP tienen que generar por sí mismos unos ingresos bien definidos que permitan obtener esos rendimientos. Además, en muchas partes del mundo en desarrollo las APP tienen escasa aplicación debido a que las deficiencias del marco normativo y el entorno empresarial hacen que los proyectos de infraestructura pública que podrían beneficiarse de las APP no sean “rentables” (por ejemplo, por falta de normativa sobre peajes para que el sector de las autopistas genere ingresos). Recientemente, la mayor parte de la inversión de APP en infraestructuras ha ido a parar al sector de las telecomunicaciones, seguido del de la energía. Juntos, estos dos sectores representaron casi cuatro quintas partes del total de las inversiones de APP entre

1990 y 2008. Menos de una quinta parte se destinó al transporte, y solo alrededor del 5% a proyectos de agua y saneamiento (Bahl y Linn, 2014)¹⁹.

49. En el contexto de las APP, la principal dificultad en materia de políticas que debe abordarse tiene que ver con crear un marco propicio en el que los proyectos puedan tener éxito, ya que la mayoría de los proyectos que fracasan lo hacen por la incapacidad del gobierno para gestionar adecuadamente la APP desde la concepción hasta la ejecución. Es frecuente, por ejemplo, que las ciudades más necesitadas de infraestructuras públicas adicionales sean las menos capaces de negociar buenas APP. Los gobiernos que carecen de marcos jurídicos y de políticas que les permiten acceder a los mercados de deuda normalmente tampoco cuentan con marcos jurídicos y de políticas adecuados ni con la capacidad institucional necesaria para gestionar debidamente una APP y llevarla adelante. Algunas APP fracasan porque los gobiernos locales incumplen las obligaciones contraídas en virtud de los contratos de la APP, un problema que tiene que ver con cumplir las “reglas del juego”.

III. Prioridades de las opciones de política: medidas transformadoras para la Nueva Agenda Urbana

50. Si bien es imposible resumir todos los tipos de leyes y políticas que pueden promover la salud fiscal, el punto de partida para generar e impulsar un sistema fiscal sólido es que los gobiernos locales tengan autonomía para establecer prioridades en la política fiscal, especialmente en el ámbito de los ingresos y gastos. También es fundamental que haya un gobierno nacional fuerte que promueva objetivos de política que hagan posible conferir a los municipios un mandato adecuado en materia de gastos y funciones y que los faculte para: a) fijar y cobrar tasas y derechos a los usuarios para cubrir los gastos; b) participar en la ejecución de los proyectos, además de en los costos y responsabilidades de financiación, mediante acuerdos con interesados de los sectores público y privado; c) ampliar los ingresos locales introduciendo cambios en los impuestos sobre bienes inmuebles o sobre las ventas; d) recibir transferencias intergubernamentales de los impuestos recaudados por el gobierno central; e) utilizar instrumentos fiscales, como préstamos a los municipios y capturas del valor de la tierra, para recaudar fondos destinados al desarrollo económico y la infraestructura; y f) reunir recursos para destinarlos a garantías para créditos u otras mejoras de las condiciones de crédito que faciliten la obtención de préstamos en condiciones favorables (Grupo Banco Mundial, 2001: 1). Partiendo de esta premisa, en esta sección del presente documento se analizan estas prioridades para las políticas en los siguientes ámbitos que conforman los regímenes fiscales municipales: gastos, ingresos, gestión financiera, préstamos y alianzas entre los sectores público y privado. Se incluyen algunos ejemplos que ilustran la forma en que ciertas prioridades en las políticas de cada esfera pueden impulsar la Nueva Agenda Urbana en estudios de casos abreviados y en los cuadros 1 y 2 del anexo.

¹⁹ Según los autores, una de las razones de esta distinción fue la diferencia entre la capacidad de cobrar tarifas comercialmente viables en los dos primeros sectores y la capacidad de hacerlo en los dos últimos.

Gastos

51. Para que el gasto de los gobiernos locales sea más eficiente, es prioritario hacer que sus funcionarios rindan cuentas de la calidad de los servicios públicos que se prestan en el marco de un presupuesto fijo. Para ello, es necesario establecer un sistema de contabilidad financiera que permita auditar los presupuestos locales y las transacciones financieras. La eficiencia requiere transparencia, y la transparencia, a su vez, exige disponer de datos de calidad sobre los ingresos, por fuente, y sobre los gastos, por categoría funcional. También es prioritario supervisar la prestación de servicios, una tarea más difícil que la de recopilar datos financieros. Se debe exigir a los gobiernos municipales que informen a los ciudadanos y al gobierno nacional y los gobiernos estatales o provinciales sobre las variaciones en la tasa de delincuencia, el rendimiento de los estudiantes, la limpieza de las calles y el acceso de los hogares a agua potable y otros servicios.

52. Los gobiernos nacionales y los gobiernos provinciales o estatales deben priorizar el importante papel que desempeñan para que los municipios puedan cumplir su responsabilidad de proporcionar servicios públicos de alta calidad a los residentes. En primer lugar, los niveles superiores de gobierno deben proporcionar suficientes recursos a los gobiernos locales, ya sea de forma directa (mediante transferencias intergubernamentales) o indirecta (autorizando instrumentos de obtención de ingresos), a fin de que cuenten con ingresos suficientes para prestar los servicios. En segundo lugar, los niveles superiores de gobierno pueden incrementar los incentivos para que los funcionarios locales mejoren la eficiencia del gasto mediante subvenciones en función del desempeño bien diseñadas. En tercer lugar, tanto los gobiernos nacionales como los estatales o provinciales deben incentivar la mejora de la eficiencia del gasto de los gobiernos locales suscribiendo acuerdos de cooperación orientados a consolidar la prestación de servicios, compartir infraestructura y, de ser posible, facilitar nuevas oportunidades de colaboración intergubernamental en la zona metropolitana.

53. Los gobiernos locales tienen que mejorar la eficiencia del gasto a largo plazo y el desempeño económico vinculando la labor de los planificadores del desarrollo territorial y económico con la de las oficinas de gestión de las finanzas públicas, de manera que los planes y las actividades estén coordinados a largo plazo. Un componente importante de esta coordinación son los gastos de capital. Los gobiernos locales tienen que llevar a cabo una planificación cuidadosa a largo plazo para salvar los profundos déficits de financiación para infraestructura. También tienen que examinar las prácticas de adquisición para cerciorarse de que no acentúan las desigualdades y la exclusión social.

Ingresos*Transferencias fiscales*

54. Dejar que un sistema de transferencias fiscales se deteriore o no llegue a consolidarse lo suficiente conlleva un costo enorme, especialmente porque las ciudades están sometidas a una tensión financiera cada vez mayor como consecuencia del proceso de urbanización. Si bien cada país necesitará sus propias medidas para resolver sus problemas concretos, a continuación se indican algunas prioridades para las políticas en este terreno que pueden impulsar la Nueva Agenda Urbana. En primer lugar, la normativa debe priorizar que los municipios dispongan de volúmenes de financiación suficientes. El monto total de las transferencias debe

ser suficiente para cubrir o reducir los déficits de financiación. Es importante tener muy presente el aumento de las responsabilidades de los municipios como consecuencia del crecimiento demográfico o de la asignación de nuevas funciones, por ejemplo.

55. En segundo lugar, se debe priorizar la mejora del diseño de las subvenciones. En muchos países, las subvenciones se adjudican a los municipios con criterios discrecionales faltos de transparencia, o siguiendo prácticas anteriores de distribución de los recursos que no son eficientes ni equitativas. Este problema se puede resolver asignando las transferencias conforme a fórmulas claras y transparentes que reflejen un objetivo previsto en las políticas y permitan saber de antemano qué subvenciones se recibirán, de manera que los gobiernos locales puedan preparar sus presupuestos de manera eficaz. Además, hay que alcanzar un equilibrio adecuado entre las subvenciones que permiten discrecionalidad a nivel local y las orientadas a objetivos de política nacional. Aunque no cabe duda de que estas últimas tienen su lugar, en igualdad de condiciones tanto la estructura general del sistema de subvenciones como el diseño de las subvenciones concretas deben sustentar y ampliar la autonomía de gasto a nivel local. El principio debe ser que los gobiernos locales deberían estar facultados para determinar sus gastos en consonancia con las necesidades locales, a fin de promover una mayor rendición de cuentas y eficiencia del gasto. En algunos casos, el análisis saca a la luz desigualdades importantes entre municipios en la distribución horizontal de las transferencias fiscales; en este sentido, se debe mejorar el diseño de las subvenciones para que se distribuyan de forma más equitativa²⁰. También se debería analizar el diseño de las subvenciones para determinar hasta qué punto son prácticas y viables.

56. En tercer lugar, la normativa debería limitar la proliferación de subvenciones. No es raro que en los países donde el sistema intergubernamental se encuentra en evolución haya periodos de rápida proliferación de las subvenciones municipales. En Uganda, por ejemplo, el número de transferencias fiscales a los gobiernos locales aumentó de 10 en 1997 a 46 en 2015. Aunque estas situaciones responden a la mejor de las intenciones, pueden llegar a ser incontrolables para los organismos nacionales que administran las subvenciones y sumamente gravosas para las autoridades locales que las reciben y tienen que darles curso e informar al respecto. Los programas financiados por donantes, que tienen múltiples objetivos, pueden complicar y agravar la situación. Los objetivos de las subvenciones del gobierno central deberían armonizarse, y su número no debería crecer hasta el punto de que todo el sistema resulte difícil de supervisar y controlar o los municipios que las reciben se vean desbordados.

57. En cuarto lugar, la normativa debería establecer un marco para la ejecución eficiente de las transferencias. La maquinaria del sistema de transferencias intergubernamentales tiene que funcionar de manera eficaz. En muchos países, las subvenciones a los municipios a menudo se demoran, a veces muy considerablemente, lo cual afecta al flujo de efectivo y dificulta la planificación de los gastos. El hecho de que los municipios no sepan cuántos fondos recibirán ni

²⁰ En Uganda, por ejemplo, existen grandes diferencias de volumen en las transferencias condicionadas: en 2013 y 2014, el monto per cápita de las transferencias periódicas recibidas por los distritos y municipios oscilaba entre menos de 20.000 chelines ugandeses y más de 300.000.

cuándo podrán disponer de ellos puede dificultar considerablemente la ejecución eficaz del presupuesto y la programación de las inversiones. Así pues, para que las subvenciones cumplan bien su función en beneficio de los municipios es necesario reforzar los sistemas operacionales básicos y las capacidades de los recursos humanos en que se basa todo sistema de transferencias fiscales.

Ingresos propios

58. Los ingresos propios son esenciales para fomentar la eficiencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. Cuando los residentes sufragan los servicios locales, tienen un fuerte incentivo para pedir responsabilidades a los funcionarios locales y velar por que los servicios se presten eficientemente. Una adecuada delegación de la facultad de recaudar impuestos locales, de fijar sus tipos y de controlar la valoración de la base imponible puede mejorar considerablemente la eficacia general de los regímenes fiscales locales y debe ser prioritaria en la formulación de políticas. Los gobiernos locales tienen que saber cómo definir la base imponible de los impuestos, estimar su valor y elaborar estrategias para ampliarla y mejorarla. Los municipios también tienen que hacer un seguimiento de las valoraciones que realizan. En América Latina, por ejemplo, la mayoría de las ciudades que divulgaron, con fines de comparación, su documentación sobre las valoraciones realizadas a efectos tributarios llegaron a la conclusión de que habían establecido valoraciones bajas (De Cesare, 2012).

59. Es preciso conformar un conjunto idóneo de fuentes de ingresos en función de los elementos determinantes de los impuestos y de la calidad de las fuentes de ingresos. La calidad de una fuente de ingresos tiene que ver con cuestiones tales como si es fácil de cobrar y recaudar, si es equitativa en sentido horizontal y vertical, si distorsiona los incentivos o alienta malos comportamientos, y si es estable, fiable y previsible. Una buena combinación de fuentes de ingresos puede aportar estabilidad al presupuesto al compensar las fuentes más inestables, como los impuestos sobre la renta o el consumo, con otras menos inestables, como el impuesto sobre bienes inmuebles o las tasas a los usuarios. Los derechos percibidos de los usuarios suelen ser instrumentos eficaces y políticamente convenientes para gravar a nivel local servicios como el abastecimiento de agua, el saneamiento y los servicios públicos, o para funciones regulatorias como el otorgamiento de licencias y el registro de la propiedad, en que los beneficiarios y los costos se pueden identificar fácilmente. El cobro directo de un servicio a los beneficiarios promueve el uso eficiente del servicio y es fácil de gestionar desde el punto de vista administrativo.

60. La mayoría de los servicios que se prestan a nivel local benefician directamente a la zona en cuestión y se capitalizan en el valor de los bienes inmuebles locales. Esto hace que el impuesto sobre bienes inmuebles sea una opción de ingresos propios muy valiosa, otra esfera que se debe priorizar en la formulación de políticas. Aunque un sistema eficaz de impuestos sobre bienes inmuebles requiere una buena capacidad local, es el impuesto local más deseable porque permite compaginar adecuadamente las cargas fiscales con los beneficios del gasto, interfiere relativamente poco con las decisiones del mercado y evita imponer una carga onerosa a las familias pobres (Bahl y Linn, 2014). Puede que los ciudadanos acepten mejor el impuesto sobre bienes inmuebles, a nivel tanto político como normativo, si se utiliza para subsanar problemas percibidos. Por ejemplo, se puede reforzar la relación entre el pago de impuestos y las mejoras locales, o permitir que

el gobierno local tenga más control sobre el impuesto y los recursos que genera, o aligerar las trabas administrativas del sistema, o velar por que la valoración, la fijación de exenciones y la rendición de cuentas sean justas (Ahmad *et al.*, 2014: 22 a 28)²¹. El impuesto sobre bienes inmuebles puede ser progresivo en los países en desarrollo o en transición, donde es posible que los ricos no paguen impuestos sobre la renta pero sean propietarios de grandes extensiones de tierra, y donde quienes residen en viviendas públicas o de escaso valor tienen que pagar impuestos más bajos o están exentos de ellos (Bahl y Martínez-Vázquez, 2008: 3 y 4)

61. Los instrumentos de captura de valor también deberían tener prioridad en la formulación de políticas, a fin de que los funcionarios locales puedan movilizar para beneficio público la totalidad o una parte de los aumentos de valor de la tierra que son consecuencia de inversiones comunitarias, y no de las acciones de sus propietarios. Numerosas experiencias internacionales han demostrado que es factible y práctico sufragar al menos una parte de los costos de urbanización recuperando una parte del incremento del valor de la tierra que se creó en el proceso²². Dependiendo de la medida en que los regímenes jurídicos nacional, regional y municipal consideren que el valor de la tierra es una fuente legítima de ingresos, los municipios pueden movilizar multitud de ingresos basados en la tierra para sufragar sus gastos y orientar el crecimiento territorial²³. El concepto básico que da legitimidad a la mayoría de los instrumentos de financiación basados en la tierra es la captura del valor de la tierra, un concepto con el que se procura captar, en beneficio público, la totalidad o una parte del aumento del valor de la tierra que es consecuencia de inversiones y acciones públicas, en lugar de privadas.

Gestión financiera

62. La reforma de la gestión financiera de los municipios tiene que fortalecer las bases de la gestión financiera y centrarse en proporcionar las herramientas esenciales a los funcionarios gubernamentales antes de incorporar instrumentos sofisticados de gestión financiera. Las prioridades en materia de políticas que promueven una mejor gestión financiera local se pueden agrupar en cuatro grandes esferas: fortalecimiento de los sistemas y procesos, mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, mejora del seguimiento y la supervisión, y desarrollo de la capacidad. Todas ellas están relacionadas entre sí y, por consiguiente, es fundamental que las reformas ocurran de manera coordinada y secuencial, guiándose por acciones y recomendaciones como las siguientes.

²¹ El impuesto sobre bienes inmuebles (tierras y edificios) conlleva ciertas ventajas para los gobiernos subnacionales: genera ingresos considerables y estables, es eficiente y justo (aunque estas características positivas suelen verse atenuadas por un nivel excesivo de exenciones y valoraciones preferenciales para los intereses especiales (Bahl y Martínez-Vázquez, 2008: 3 y 4; Ahmad *et al.*, 2014: 23)) y es un impuesto visible, en el que los contribuyentes reciben facturas y, por lo tanto, son conscientes del costo de los bienes y servicios públicos (Oates, 2001).

²² Hagman y Mischynski, 1978; Smolka y Furtado, 2001; Vejarano, 2007; Peterson, 2009; Muñoz Gielen, 2010; Alterman, 2012; Ingram y Hong, 2012; Walters, 2012; Furtado y Acosta, 2013.

²³ En un plano más general, las experiencias con instrumentos de captura de valor en todo el mundo apuntan a la necesidad de integrar los principios de la captura de valor en los marcos jurídicos y de planificación, así como en las prácticas administrativas y las iniciativas de creación de capacidad.

63. En primer lugar, hay que fortalecer los marcos y las prácticas de planificación y presupuestación. Los municipios deben establecer políticas, sistemas y prácticas para la planificación y la presupuestación que vayan más allá del ejercicio económico en curso. La planificación y presupuestación a medio plazo permite a los municipios gestionar sus recursos de manera más realista y eficiente, especialmente en relación con las inversiones de capital²⁴.

64. En segundo lugar, hay que reforzar los controles internos y la administración del efectivo. Cuando hay controles internos sólidos, quienes desempeñan funciones gerenciales pueden ejercer sus responsabilidades fiduciarias eficazmente. Esto hace que los recursos se utilicen de manera más conforme a las normas y los procedimientos establecidos. Debido al desfase temporal entre el devengo de los ingresos y el de los gastos, hay que prestar la máxima atención a la administración del efectivo. Si el flujo de efectivo se prevé y planifica eficientemente, los municipios pueden gestionar sus obligaciones financieras a corto plazo de forma económica.

65. En tercer lugar, hay que fortalecer la gestión y el mantenimiento de los activos. Los funcionarios municipales suelen centrar la atención en los nuevos proyectos de inversión de capital y ocuparse menos de gestionar y mantener los activos racionalmente. Si se mantienen inventarios de activos, se adoptan prácticas de valoración modernas y se utilizan instrumentos modernos de gestión financiera, como los fondos de amortización, los municipios pueden gestionar sus activos y presupuestar su reemplazo de manera eficiente. Para ello hay que mantener registros actualizados de los activos, y las consignaciones presupuestarias para su funcionamiento y mantenimiento deben reflejar su vida útil.

66. En cuarto lugar, es importante promover la uniformidad en las prácticas y normas contables y de presentación de informes. Una de las prioridades más destacadas debe ser adoptar normas de contabilidad y presentación de informes financieros municipales que estén en consonancia con las normas internacionales de contabilidad del sector público. En los países avanzados, los gobiernos subnacionales están sujetos a normas contables específicas que emanan de órganos específicos, pero no ocurre lo mismo en la mayoría de los países en desarrollo. Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) son un modelo útil que se puede aplicar en los países en desarrollo, pero cada país tiene que adaptarlas a las necesidades de sus propios municipios y elaborar un plan estructurado para adoptar gradualmente las normas internacionales. Los gobiernos municipales deben comprometerse a preparar y publicar informes financieros oportuna y regularmente a fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas financieras a sus interesados.

67. En quinto lugar, hay que priorizar una mejora en el uso de los sistemas de información. Para que un municipio funcione con eficacia es imprescindible que manejen los componentes básicos de su gestión financiera con sistemas informáticos

²⁴ La planificación a más largo plazo exige ingresos previsibles (a menudo mediante transferencias intergubernamentales), así como buenos conocimientos en la preparación de presupuestos de gastos de capital. La presupuestación debe ser detallada e incluir no solo las funciones municipales básicas, sino también las responsabilidades delegadas en el municipio y las funciones que este lleva a cabo en calidad de mandatario. Es sumamente importante entender que para ejecutar eficazmente un presupuesto hay que invertir en capacidades y conocimientos relacionados con la planificación, las adquisiciones y la gestión de contratos.

modernos. Hay que velar por que el diseño y las funciones de los sistemas respondan a las necesidades y capacidades de los municipios. Digitalizar los registros fiscales e informatizar las funciones de contabilidad y gestión de activos son medidas básicas que representan el punto de partida para adoptar sistemas informáticos para la gestión.

68. En sexto lugar, es esencial supervisar mejor el desempeño financiero de los municipios. Los niveles superiores de gobierno tienen que invertir en la creación de mecanismos sólidos de supervisión a nivel municipal para satisfacer las necesidades tanto de la administración como de los interesados ajenos al municipio²⁵. Los gobiernos locales tienen que hacer el seguimiento de algunos parámetros financieros clave (por ejemplo, la liquidez, la eficacia de la recaudación de los ingresos propios, la eficiencia de la ejecución del presupuesto y el seguimiento de las observaciones de los auditores). El seguimiento del desempeño financiero del municipio por los interesados externos permite las comparaciones con otros municipios y puede sacar a la luz las necesidades de asistencia técnica y creación de capacidad en los municipios con más carencias. Un seguimiento periódico también proporciona a las instancias superiores de gobierno un mecanismo de alerta temprana sobre posibles riesgos fiscales a nivel subnacional y las ayuda a cumplir sus responsabilidades fiduciarias en materia de transferencias intergubernamentales. También es importante que las instancias superiores de gobierno definan los parámetros idóneos para medir el desempeño y creen bases de datos en línea para el almacenamiento y el intercambio de datos financieros municipales.

69. En séptimo lugar, hay que fortalecer los sistemas y prácticas municipales de auditoría. Es esencial establecer normas de auditoría para los municipios que sean conformes a las normas internacionales de auditoría del sector público y consolidar una cultura de auditorías periódicas y oportunas. Las instancias superiores de gobierno tienen que supervisar a los gobiernos locales para cerciorarse de que hacen un seguimiento cabal y oportuno de las recomendaciones de los auditores. Poner los informes de auditoría a disposición de los ciudadanos y otras partes interesadas aumenta la transparencia y la rendición de cuentas de los municipios y refuerza la participación ciudadana en la gobernanza local. Bangladesh, por ejemplo, ha abordado con cierto éxito el desafío de las auditorías municipales, como se describe más adelante en el presente documento.

70. En octavo lugar, la planificación y la preparación de los presupuestos tienen que ser tareas participativas. Los gobiernos locales son los que están más cerca de los ciudadanos y, por ello, los municipios tienen que colaborar activamente con los interesados. Sus planes y programas deben reflejar las prioridades de los ciudadanos, y estos deben estar al corriente de la medida en que el gobierno municipal cumple las responsabilidades que tiene encomendadas. Dejar que los ciudadanos participen en el proceso de planificación y presupuestación del municipio es una buena manera de lograr que los planes y presupuestos municipales reflejen las prioridades ciudadanas. Promover el acceso a la información debe ser una prioridad. Al poner los presupuestos, los informes financieros y las auditorías a disposición de la comunidad, se facilita a los ciudadanos y a otros interesados información de primera mano sobre la eficiencia y la eficacia de la gestión municipal. Publicar la información sobre la gestión de las adquisiciones y los

²⁵ Entre los interesados externos se encuentran las instancias superiores de gobierno, las asociaciones municipales y las instituciones financieras.

contratos en el sitio web del municipio, por ejemplo, refuerza la transparencia de la gestión de los gobiernos locales. En muchos países se han implementado iniciativas sobre el “derecho a la información” y los “datos abiertos” que han fortalecido la participación e implicación ciudadana en la gestión municipal y han mejorado la rendición de cuentas de los gobiernos locales a los ciudadanos. La participación ciudadana se está incorporando a los sistemas de gobierno local en diversas partes del mundo, como se describe con más detalle en el cuadro 2 del anexo de este documento.

71. Por último, todas las esferas prioritarias indicadas tienen que estar respaldadas por un desarrollo sistemático de la capacidad y el aprendizaje entre pares. Los gobiernos, tanto centrales como locales, deben estar en condiciones de evaluar la situación de los sistemas institucionales y contar con parámetros de referencia que sirvan para valorar las reformas. La herramienta para medir el gasto público y la responsabilidad financiera de los gobiernos subnacionales conocida como PEFA es un buen punto de partida para establecer prioridades en las actividades de reforma y desarrollo de la capacidad. El marco PEFA ofrece una serie de indicadores prácticos para medir el desempeño, establecer parámetros de referencia, diseñar programas de reforma y desarrollo de la capacidad y medir el progreso de las reformas. En Túnez, el programa municipal PEFA está utilizando este marco para evaluar los sistemas y capacidades institucionales de siete municipios grandes y medianos con objeto de diseñar un programa integrado de reforma y asistencia técnica para fortalecer la gestión financiera municipal.

72. Para reformar la gestión financiera y desarrollar la capacidad se necesita capacitación técnica en todas las esferas indicadas, especialmente capacitación de tipo práctico más que formación conceptual en un aula. La experiencia del Banco Mundial en varios países ha demostrado que el concepto de aprendizaje práctico, donde el apoyo a la capacidad y la asistencia técnica se ofrecen directamente en el contexto de la actividad cotidiana de los gobiernos municipales, es mucho más eficaz que la capacitación impartida en un aula, aislada de la situación laboral. Asimismo, las redes de aprendizaje entre pares, en las que los gobiernos locales y sus funcionarios intercambian experiencias y aprenden unos de otros, han demostrado ser muy eficaces para crear y mantener la capacidad del personal²⁶.

Préstamos

73. Las prioridades institucionales y de política varían considerablemente dependiendo del grado de capacidad de cada país. Los países de cada nivel de capacidad necesitan fijar sus propias prioridades en materia de políticas para poder conformar un marco sólido que les permita obtener préstamos, pero hay algunas esferas que resultan importantes en todos los casos, como se explica a continuación.

²⁶ En la India, el programa de reforma municipal de Karnataka financiado por el Banco Mundial creó un grupo basado en Internet para que los funcionarios municipales encargados de las finanzas intercambiaran información. Con el apoyo de un pequeño equipo técnico adscrito a la dependencia dedicada a las reformas municipales, en Bengaluru, el grupo encontró diversas soluciones innovadoras y prácticas para cuestiones de gestión financiera municipal. En Europa y Asia Central funciona una red de enseñanza asistida entre pares sobre gestión del gasto público, conocida como PEMPAL, cuyo modelo se podría aplicar a la esfera de la gestión financiera municipal.

74. En los países donde hay un mercado consolidado de deuda municipal y existen sistemas básicos que funcionan con relativa eficacia, hay dos prioridades fundamentales en materia de políticas. La primera consiste en desarrollar sistemas de emisión de deuda más eficientes. Así, en Europa Occidental se han puesto en marcha diversas iniciativas para desarrollar o ampliar las actividades de los organismos de financiación de los gobiernos locales, de manera que los municipios pueden mancomunar sus necesidades de financiación en forma de bonos y acceder a los mercados de capitales para complementar el crédito bancario, que está más orientado al mercado minorista. La segunda consiste en introducir normas y sistemas para gestionar mejor los riesgos relacionados con los préstamos a municipios, como las quiebras municipales.

75. En los países donde los mercados de deuda están sin desarrollar, generalmente los cuatro factores que determinan el crédito a los municipios son tan débiles que es improbable que el endeudamiento municipal vaya a adquirir ninguna importancia a corto o medio plazo y, por tanto, no constituye un elemento prioritario de la política. En cambio, hay que prestar atención a los elementos básicos para el buen funcionamiento de los gobiernos municipales: estabilizar los sistemas municipales; racionalizar el gasto municipal y fortalecer los flujos de ingresos; mejorar las atribuciones municipales de planificación, presupuestación y ejecución de proyectos; y profundizar el sector financiero. Una vez conseguido esto, se pueden dar los primeros pasos para poner en marcha un mercado de deuda municipal. Los intentos prematuros de estimular el crédito sin tener afianzados estos elementos fundamentales conllevan el riesgo de ser más perjudiciales que beneficiosos, como ocurrió con el fracaso de los fondos de desarrollo municipal en Malawi, la República Unida de Tanzania y Kenya.

76. *Las circunstancias de los países con mercados de deuda municipal en etapa de desarrollo son muy diversas.* En términos generales, todos estos países se caracterizan por tener algunas fortalezas y capacidades básicas en los cuatro factores descritos anteriormente. Tienen ciudades que son cada vez más ricas, pero que aún carecen de la capacidad necesaria para obtener préstamos a los niveles característicos de los países con un mercado desarrollado. En los países de esta categoría se deben priorizar las medidas institucionales y de política relativas al programa de crédito a los municipios. Entre ellos se pueden distinguir dos grupos de países: los que, como Sudáfrica y Hungría, han resuelto las dificultades sistémicas básicas (y, por tanto, están un poco más cerca de los países con mercados desarrollados), donde la actividad de los mercados primario y secundario es aún limitada e inmadura; y los países que, como Viet Nam e Indonesia, aún no han abordado eficazmente algunos problemas sistémicos importantes. El caso de Sudáfrica es, quizás, la demostración más clara de que, si se aplican medidas coordinadas para resolver las limitaciones fundamentales del crédito a los municipios, se pueden lograr resultados tangibles y sostenibles, como se puede ver en el cuadro 11 del anexo de este documento.

Alianzas entre los sectores público y privado

77. Las APP son un componente importante de un conjunto de mecanismos para la financiación de proyectos públicos. Aun sin ese conjunto de mecanismos, a veces las APP pueden constituir una alternativa para la financiación de proyectos importantes en sistemas financieros poco desarrollados. Por consiguiente, para que las APP tengan éxito es esencial fortalecer los marcos jurídicos y reglamentarios. A

continuación se mencionan las principales esferas prioritarias y de actuación en materia de políticas.

78. Las políticas deben proporcionar a los municipios directrices claras y asistencia técnica para que los funcionarios locales puedan evaluar si las actividades que se pretenden financiar mediante una APP son idóneas para esa modalidad de financiación, y para que puedan negociar condiciones que se ajusten a los objetivos y resultados del proyecto. Los gobiernos locales con un poder judicial débil pueden considerar la posibilidad de instaurar un marco de arbitraje como paso previo a la conformación del sistema básico necesario para el éxito de las APP en ausencia de un poder judicial sólido. Una prioridad importante es la formulación de estrategias y planes sectoriales (transporte, vivienda, etc.) que aclaren los procedimientos y arreglos institucionales y gubernamentales para las APP. Puede ser útil crear algún tipo de instancia asesora permanente, como por ejemplo dependencias nacionales centralizadas especializadas en APP, para ayudar a los municipios interesados en esta modalidad. Tal instancia podría orientar a los gobiernos municipales sobre la idoneidad de la APP para un proyecto determinado.

79. Además, muchas veces las APP tienen que resolver cuestiones que abarcan más de un término municipal, como el transporte, el agua o el alcantarillado. Por tanto, la colaboración regional es un elemento importante que se debe tener en cuenta para optimizar esos modelos. Puede ser útil estudiar cómo mejorar la rentabilidad de los proyectos de infraestructura pública dando prioridad a la reforma de las políticas sectoriales y las redes de finanzas públicas (como la adopción del principio de que “el usuario paga”).

IV. Agentes fundamentales para la adopción de medidas: instituciones habilitadoras

80. En todo el mundo, la responsabilidad sobre los gastos, los ingresos y el endeudamiento de los países, así como la prestación de bienes y servicios públicos, corresponden a los principales agentes e instituciones de todos los niveles de gobierno, desde las administraciones nacionales, estatales o provinciales hasta las locales. Los municipios también dependen de importantes agentes del sector privado y sin fines de lucro para llevar a cabo sus actividades. Como se examinará en la sección siguiente, para aplicar de modo eficaz la Nueva Agenda Urbana es necesario comprender, en primer lugar, los sistemas y marcos de gobernanza básicos dentro de los que operan los agentes e instituciones gubernamentales. En segundo término, deben analizarse estrategias y ejemplos de la manera en que los diversos agentes e instituciones pueden colaborar con los miembros de los sectores privado y sin fines de lucro para promover con más efectividad los sistemas fiscales municipales en los distintos marcos de gobernanza.

81. Para comprender quiénes son los principales agentes de la gobernanza fiscal global hay que empezar distinguiendo entre los tres sistemas principales de gobierno en los que se adoptan las decisiones en los países desarrollados y en desarrollo: los sistemas federales, los sistemas unitarios y los sistemas confederados. En los sistemas federales, como los de México, los Estados Unidos o Australia (Riker, 1964:11), la autoridad gubernamental se reparte entre dos niveles de gobierno, cada uno de los cuales retiene ciertas facultades sobre sus ámbitos de acción y posee una garantía inherente de poder y autonomía para la gobernanza en esas esferas. En los

sistemas unitarios, la autoridad constitucional recae en un gobierno nacional soberano, que delega en los gobiernos subnacionales cualquier potestad de adopción de decisiones que les pueda corresponder (Norris, 2008: 9). Sudáfrica, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia y China son modelos de sistemas unitarios²⁷. En los sistemas confederados, los estados independientes delegan su poder en un gobierno nacional central para ciertos fines específicos, aunque el equilibrio de autoridad reside en los estados confederados.

82. A su vez, las tres categorías de estructuras de gobernanza pueden subdividirse en función de múltiples criterios, en particular según el grado de traspaso de competencias. El traspaso de competencias consiste en la descentralización selectiva de la autoridad y la transferencia de la responsabilidad sobre las funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas o prácticamente independientes (Norris, 2008: 10)²⁸. La descentralización fiscal regula el grado de autonomía y flexibilidad de que disponen los agentes gubernamentales locales para efectuar cambios en los tres sistemas de gobierno (federal, unitario o confederado)²⁹. Cuando los gobiernos locales asumen nuevas responsabilidades de gasto, debe producirse al mismo tiempo una transferencia de recursos financieros que les permitan sufragar dichos gastos; además, el gobierno

²⁷ En este documento se presenta una tipología básica, aunque la gran variedad dentro de cada tipo de marco es muy relevante en lo que respecta a la gobernanza. Por ejemplo, la República de Sudáfrica se rige por un sistema de gobierno de tres niveles y un sistema judicial independiente. Conforme al sistema parlamentario que opera en el país, el Parlamento de Sudáfrica ostenta el poder legislativo, mientras que el ejecutivo corresponde al Presidente de Sudáfrica, elegido para un mandato predeterminado, y su gabinete. Cada uno de los niveles de gobierno nacional, provincial y local dispone de autoridad legislativa y ejecutiva en sus respectivas esferas. Para obtener más información acerca de la Constitución de Sudáfrica y su marco de gobernanza fiscal, véase Blochliker y Kantorowicz.

²⁸ La descentralización es, pues, multifacética e informa el modo en que las funciones fiscales, administrativas y políticas se distribuyen entre los diversos niveles de gobierno nacional, provincial y local (Pippa 10). Se trata de un concepto flexible, que ha evolucionado y registrado cambios a lo largo del tiempo, a menudo como resultado de los compromisos negociados entre agentes que confieren distintos valores a la autonomía local, y que refleja de ese modo las fluctuaciones en factores como la política y la eficiencia técnica, entre otros (Bahl y Linn, 2014: 15). El traspaso de competencias y la descentralización pueden ser simétricas, en cuyo caso todas las dependencias subnacionales cuentan con los mismos poderes e idéntica posición, o asimétrica, si las regiones presentan diferencias al respecto (Bahl y Linn, 2014: 15). En los sistemas federal y unitario, por ejemplo, se puede otorgar un mayor grado de autogobierno a las dependencias inferiores al gobierno central o a las comunidades que se definen como tales, en contraposición a un modelo integrado de descentralización y traspaso de competencias asimétricos (Bahl y Linn, 2014: 15). Así, en São Paulo (Brasil) hay 39 municipalidades autónomas encargadas de la prestación de servicios, mientras que en la Ciudad de México la gobernanza recae en dos estados, un distrito federal y más de 50 gobiernos de nivel local (Bahl y Linn, 2014: 12). Johannesburgo y Ciudad del Cabo son ejemplos del extremo opuesto: los gobiernos metropolitanos prestan los servicios que tienen asignados en el conjunto de las áreas metropolitanas, lo que apenas deja autonomía a los niveles de gobierno inferiores al metropolitano (Bahl y Linn, 2014: 12).

²⁹ En los países desarrollados y en desarrollo existen diversos tipos de descentralización, cada uno con diferentes características, y es importante distinguirlos. Entre ellos se encuentran los siguientes: a) descentralización política; b) descentralización administrativa; c) descentralización económica o de mercado; y d) descentralización fiscal (The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development). El presente documento se centra solamente en el examen de las mejores prácticas relacionadas con la descentralización fiscal, en consonancia con el enfoque temático del documento.

nacional debe apoyar firmemente (en las políticas y en la práctica) los principios que facultan a los principales agentes con funciones de liderazgo a adoptar decisiones con auténtica autonomía (Ezeabasili y Herbert, 2013: 2)³⁰.

83. Como la situación de los países desarrollados y en desarrollo es muy diversa en lo que respecta a su complejidad y variabilidad, sería prácticamente imposible enumerar todos los agentes e instituciones clave que contribuyen a una buena salud fiscal. Por consiguiente, en el resto de la presente sección se facilitan estrategias y recomendaciones, por medio de ejemplos ilustrativos, sobre la forma en que esos agentes e instituciones clave colaboran entre sí, dentro del marco del gobierno, y con el sector privado y con agentes sin fines de lucro y no gubernamentales, para fomentar los sistemas fiscales municipales.

84. *Cooperación entre agentes clave para lograr la coordinación regional en las funciones de planificación y financiación pública.* Es sumamente importante que los múltiples niveles del gobierno se coordinen en la planificación y las financiación pública para que los sistemas fiscales municipales se gestionen racionalmente. El caso de São Paulo (Brasil) sirve de ejemplo del papel que desempeñan los agentes clave en la búsqueda de soluciones a esta cuestión. La región metropolitana de São Paulo está administrada por 39 municipios que en el pasado han hecho frente a una serie de problemas económicos y fiscales entre los que se encontraban una base industrial en declive, disparidades entre los municipios en cuanto al acceso a los servicios y a la capacidad en materia de ingresos, y un considerable endeudamiento a nivel local (Bahl y Linn, 2014: 14). La fragmentación horizontal de la estructura de gobierno metropolitana, junto con las deficiencias de la administración municipal, hacían difícil dar respuesta a estos problemas. Ni las autoridades nacionales ni las estatales estaban facultadas para obligar a los municipios a cooperar (Bahl y Linn, 2014: 14). A lo largo de los años se aplicaron una serie de soluciones específicas para cada caso, como la creación de consejos discrecionales de desarrollo de ámbito metropolitano y de diversos “consorcios” encargados de la planificación y la coordinación de funciones específicas (por ejemplo, la gestión portuaria). Ninguna de esas soluciones permitió solventar el déficit de coordinación de forma duradera (Bahl y Linn, 2014: 14).

85. La falta de coordinación, unida a problemas de gobernanza horizontal y vertical, contribuyó a la escasez de inversión municipal, a una planificación insuficiente, a deficiencias de infraestructura y a la infrautilización de instrumentos de financiación como los bonos y la venta de derechos de urbanización (Bahl y Linn, 2014: 14). Para afrontar esta situación, en 2011 se emprendieron importantes

³⁰ En algunos casos, la autonomía fiscal de los gobiernos locales se consagra de forma significativa a nivel constitucional. Por ejemplo, la Constitución de Francia establece que “toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio” (título XII, “De las entidades territoriales”, artículo 72-2). Un ejemplo similar se encuentra en la Constitución de Grecia, según la cual “toda transferencia de competencias de las administraciones centrales o regionales del Estado a los gobiernos locales entrañará también la transferencia de los fondos correspondientes” (sección VI, “Administración”, artículo 102-5). La Carta Europea de Autonomía Local, de 1985, contiene varios artículos relativos a la autonomía financiera de los gobiernos locales, y muchos países que la han ratificado han tomado medidas jurídicas para cumplir con esos artículos. Turquía, entre otros países, hizo un esfuerzo importante para armonizar sus leyes con la Carta al renovar las leyes relativas al gobierno local en 2004 y 2005.

iniciativas destinadas a mejorar la gobernanza metropolitana. Con arreglo a la legislación estatal, se creó un nuevo conjunto de mecanismos de coordinación y planificación en el ámbito metropolitano (Bahl y Linn, 2014: 14). La ley estableció varios agentes clave e instituciones de nuevo cuño: un consejo metropolitano de desarrollo encargado de la planificación y el uso del suelo, el transporte, la vivienda, el saneamiento y el medio ambiente, en el que estaban representadas las autoridades estatales y municipales; un consejo consultivo de los principales grupos metropolitanos de interesados; una iniciativa regional para promover la inversión en determinadas funciones en toda la región metropolitana (transporte, vivienda y saneamiento, y medio ambiente) y su financiación; y un fondo de desarrollo regional para proporcionar financiación y asistencia técnica a los municipios (Bahl y Linn, 2014: 14). Queda por ver si este nuevo conjunto de mecanismos institucionales podrá superar los prolongados problemas de gobernanza metropolitana de São Paulo y, en caso afirmativo, de qué manera. En cualquier caso, estas iniciativas ponen de manifiesto cómo se puede establecer, por medio de leyes y políticas, un marco para promover la cooperación regional entre los principales agentes gubernamentales y el sector privado para lograr una mayor coordinación en la planificación y la financiación pública.

86. Ilustrativo también es el ejemplo de Bahrein, que estableció la obligación de que todas las entidades, tanto públicas como privadas, solicitaran permisos de construcción antes de iniciar cualquier proyecto. Una vez presentada, la solicitud se distribuye a todas las partes interesadas relacionadas con la infraestructura pública, a las que se pide su opinión, con lo cual se incentiva la colaboración entre los principales agentes e instituciones que desempeñan papeles de importancia a la hora de realizar nuevos proyectos y financiarlos. El proceso permite que todos los agentes clave en la planificación y presupuestación de la infraestructura municipal evalúen cada uno de los proyectos por separado y confirmen, dentro de su campo específico, si es compatible con los planes de desarrollo del gobierno nacional. La respuesta de cada uno de los agentes clave se pone a disposición de todas las demás partes interesadas involucradas en la infraestructura pública a través de la misma plataforma, proporcionando un mecanismo de comunicación que favorece la cooperación entre el gobierno local y los proveedores de infraestructura nacional con respecto a la financiación y ejecución de obras de infraestructura de forma que aumente la probabilidad de éxito de los nuevos proyectos. El sistema también ofrece un cauce de integración útil para el gobierno y los agentes del sector privado que desempeñan un papel fundamental en las decisiones sobre financiación del capital.

87. *Coordinación a cargo de agentes clave para lograr la transparencia presupuestaria.* Mediante el liderazgo del Ministerio de Finanzas de Viet Nam, y con el apoyo del Tesoro de los Estados Unidos, se introdujeron cambios para hacer efectiva la utilización de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) por entidades del sector público de Viet Nam. Estas normas, elaboradas para su uso por entidades del sector público de todo el mundo, mejoraron la transparencia, la calidad y la comparabilidad de los datos municipales y otros datos públicos de Viet Nam (Tesoro de los Estados Unidos, 2014: 3). Como parte de este esfuerzo, Viet Nam elaboró un nuevo “plan de cuentas” para que el marco de gestión financiera del Gobierno se adecuara a las normas internacionales, propuso modificaciones de leyes y reglamentos nacionales a fin de armonizarlos con las IPSAS y respaldó el desarrollo de una plantilla normalizada para la presentación de informes financieros para que la utilizaran todas las dependencias del Gobierno que

realizan gastos (Tesoro de los Estados Unidos, 2014: 3). Viet Nam ha constatado cómo ha mejorado tangiblemente el modo en que su perfil de riesgo se percibe en el mercado, lo que recalca la importancia de disponer de datos de calidad para analizar el crédito municipal cuando los gobiernos acceden a los mercados de capital en busca de financiación. Estos esfuerzos mejoraron la relación entre el gobierno y los principales agentes del sector privado, ya que la fiabilidad de los datos es importante para los suscriptores, los mercados de capital y los interlocutores crediticios que proporcionan una notable liquidez fiscal a los municipios. En otros contextos, la transparencia presupuestaria engloba una gama de agentes que pueden fomentar iniciativas para reducir la desigualdad y promover la equidad de género por medio de prácticas de presupuestación participativa. En las notas y el cuadro 2 del anexo figuran ejemplos al respecto³¹.

88. *Coordinación a cargo de agentes clave para subsanar deficiencias de capacidad.* La existencia de un marco jurídico y normativo eficaz, sólido y viable no es suficiente para promover la salud fiscal municipal. Hace falta que los funcionarios de los gobiernos locales sean capaces de lograr una gobernanza coordinada y de poner en práctica la normativa, la legislación y los mandatos constitucionales, lo cual puede ser en ocasiones difícil de conseguir (Bahl y Linn, 2014). Eso resulta especialmente problemático cuando los recursos son limitados, situación en que los agentes no gubernamentales pueden desempeñar un papel de gran importancia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). Bangladesh ofrece un ejemplo ilustrativo. En este país se crearon alianzas de desarrollo de la capacidad entre agentes gubernamentales encargados de las funciones de auditoría y expertos del sector privado para que los funcionarios locales pudieran cumplir un mandato constitucional según el cual debían realizarse auditorías de la gestión de un sistema de subvenciones para fines específicos destinadas a 4.500 gobiernos locales rurales (Farvacque-Vitkovic y Kopanyi, 2014). En otras secciones del presente documento y en el cuadro 3 del anexo figuran más ejemplos de la importante función que desempeñan los agentes clave cuando trabajan de consuno para promover sistemas fiscales municipales en las esferas de

³¹ Las iniciativas emprendidas en Villa El Salvador, distrito de la ciudad de Lima (Perú) famoso por su tradición de participación popular en el proceso regional de adopción de decisiones, son un ejemplo de presupuestación participativa encaminada a encarar las cuestiones de género y la equidad. La sociedad civil de este municipio ha participado en un programa de reforma cuyo fin era recrear las instituciones democráticas por medio de una mayor participación de los ciudadanos en la legislación del Gobierno nacional. Como breve resumen del contexto local, hay que indicar que la legislación peruana exige que existan consejos regionales y locales de coordinación facultados para concretar con más detalle las normas nacionales de presupuestación participativa, con el objetivo de lograr una mejor representación de la población local (es decir, esos consejos pueden crear leyes que tengan en cuenta las cuestiones de género, la situación de los grupos indígenas o marginados u otros factores). Para obtener más información sobre este ejemplo de la forma en que los gobiernos nacionales pueden crear un marco en el que las normas locales se definan, en la práctica, mediante un proceso de deliberación entre ciudadanos y gobierno que incluya consideraciones relativas al género y la igualdad, se puede consultar la página web <http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-villa-el-salvador-peru>. También se hace amplio uso de la presupuestación participativa en los Estados Unidos, de manera que las voces de diversos colectivos locales queden integradas en el proceso presupuestario. Para más información sobre el modo en que la ciudad de Boston aplica una presupuestación participativa con el fin de promover la participación de los jóvenes en el presupuesto municipal, véase la página web <http://citiscopes.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget>.

los ingresos, los gastos, los préstamos, las alianzas entre los sectores público y privado y la financiación climática.

V. Formulación, implementación y seguimiento de las políticas

89. A menudo, los cambios normativos que hacen posible la aplicación y supervisión de nuevas prácticas en materia de gobernanza o sistemas fiscales municipales se adoptan mediante la modificación de las “reglas del juego”, es decir, del derecho vigente, en particular mediante enmiendas constitucionales, nueva legislación o cambios en las leyes generales de un país. Ese proceso suele dar mejores resultados cuando los funcionarios públicos entienden con claridad las prioridades estratégicas que deben consagrarse en la ley, lo cual se puede promover por medio de la familiarización con los marcos legislativos que sus homólogos en los gobiernos de todo el mundo emplean como principio rector de la formulación de políticas. Con ese fin, a continuación se describen estrategias clave para la formulación, la implementación y el seguimiento de políticas en los ámbitos fundamentales para la salud fiscal: gastos, ingresos, préstamos, gestión financiera, financiación climática y alianzas entre los sectores público y privado. Puesto que las necesidades de los municipios son amplias y diversas desde una perspectiva global, en el cuadro 2 del anexo se incluye también una matriz de medidas de política en la que se ofrecen ejemplos de legislación en diversas entidades de diferentes países que, cuando aparecen recogidas en constituciones o en legislación específica, sirven de mejores prácticas para la formulación, implementación y seguimiento de políticas destinadas a promover la salud fiscal municipal³².

Gastos

90. Los siguientes principios ofrecen orientación para que la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas contribuyan a que los gobiernos locales dispongan de recursos y los administren eficazmente a fin de que puedan cumplir adecuadamente las nuevas responsabilidades de gasto que les correspondan.

91. En primer lugar, los gobiernos nacionales y estatales o provinciales deben ampliar las transferencias intergubernamentales a los municipios. Estas nuevas asignaciones presupuestarias deben tener en cuenta los gastos adicionales derivados de la asunción de las responsabilidades de gasto transferidas y la capacidad de los gobiernos locales para obtener ingresos, dada la combinación de fuentes de ingresos que tienen a su disposición. Además, el ejercicio efectivo de la autoridad para realizar desembolsos también exige fortalecer la rendición de cuentas del gobierno local a los residentes. El hecho de que un gobierno municipal disponga de recursos suficientes para financiar una amplia gama de servicios públicos locales no es una garantía de que en la práctica se estén proporcionando servicios públicos de nivel aceptable. Hay muchos ejemplos de gobiernos locales cuyo desempeño es deficiente: aunque el dinero se gasta, puede que los servicios sean escasos, sumamente desiguales o inexistentes. Hay que hacer frente a las causas profundas de este tipo de ineficacia operacional. La ineficiencia de los gobiernos locales puede

³² Para un estudio más amplio de la legislación relativa a la salud fiscal municipal en los países desarrollados y en desarrollo de todo el mundo, véase la matriz de medidas de política que figura en el cuadro 2 del anexo del presente documento, disponible en <https://goo.gl/Dw6grF>.

deberse a la deficiente capacitación de los administradores públicos, la disfuncionalidad de los sistemas de gestión y contabilidad o el fraude y la corrupción. Los empleados públicos, especialmente si su remuneración es baja y se encuentran mal supervisados, pueden aceptar sobornos, ausentarse frecuentemente del trabajo o robar dinero de las arcas públicas. Un marco reglamentario de lucha contra la corrupción, al igual que las actividades de desarrollo de la capacidad, pueden dar respuesta a estos problemas, haciendo que los gobiernos locales sean más responsables ante su población.

92. Si bien la transparencia y la rendición de cuentas pueden resultar fundamentales para evitar que las adquisiciones contribuyan a empeorar las desigualdades, la mejora de las normas y prácticas en materia de adquisiciones es un instrumento importante para rectificar con mayor determinación cualquier legado histórico de exclusión por motivos de raza, sexo u origen étnico y de corrupción. Una reglamentación en materia de adquisiciones más proactiva podría incluir disposiciones especiales que facilitaran la contratación de empresas dirigidas por mujeres u otros grupos desfavorecidos. También podría incorporar medidas que permitieran influir en las prácticas empresariales de los contratistas del gobierno, obligándoles a cumplir requisitos como la equidad salarial entre los géneros o a aplicar prácticas de igualdad de oportunidades en el empleo.

93. A fin de superar el déficit en la financiación y obtención de fondos para la infraestructura será necesario que todos los niveles de gobierno adopten medidas. Los gobiernos de los países en desarrollo y de muchos países desarrollados deberán aumentar considerablemente las transferencias intergubernamentales para proporcionar los recursos necesarios. Además, deberán facultar a los gobiernos locales para que recauden ingresos procedentes de nuevas fuentes (por ejemplo, mediante instrumentos de captura del valor de la tierra) que ayuden a financiar nuevas inversiones en infraestructura. Por su parte, los gobiernos locales tendrán que elaborar y mantener cuentas de capital a fin de dar prioridad a los nuevos gastos de capital y seguir prestando atención a las necesidades de mantenimiento de la infraestructura. Junto a ello, facilitar un mayor acceso público a la contabilidad del capital puede aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, lo que hará que la atención pública se centre en estos bienes públicos fundamentales.

94. Asimismo, es frecuente que los gobiernos locales funcionen de manera ineficiente porque no explotan las economías de escala, obstaculizando así el ejercicio efectivo de la autoridad para realizar desembolsos. Muchos de los servicios públicos a cargo de los gobiernos locales, como la gestión de aguas residuales, la recogida de basuras, el suministro de agua y los sistemas de transporte, podrían ofrecerse a un costo mucho menor si se prestaran a un área urbanizada en su conjunto. En varios países, entre ellos los Estados Unidos, las zonas urbanas suelen estar sumamente fragmentadas: por ejemplo, el área metropolitana de la ciudad de Chicago cuenta con 382 gobiernos locales independientes con competencias generales, además de cientos de entidades adicionales con fines específicos. El alto grado de fragmentación hace más difícil coordinar la planificación de la infraestructura. El resultado es una duplicación que desaprovecha las instalaciones públicas, una insuficiente planificación conjunta ante casos de desastre ecológico y el estímulo de la expansión urbana. Un modelo que permite abordar esta cuestión con mecanismos racionales se puede encontrar en Francia, donde acaba de establecerse la Métropole du Grand Paris (Autoridad Metropolitana del Gran París), un nuevo órgano de gobierno que está destinado a desempeñar un importante papel

de coordinación de la inversión pública en la región de París. El sistema de permisos de construcción en Bahrein, así como los casos de Toronto, Johannesburgo, Ciudad del Cabo y Shanghái, son otros ejemplos de los beneficios que se pueden obtener cuando los gobiernos nacionales alientan las economías de escala adoptando medidas para armonizar la planificación de la infraestructura y la planificación financiera³³.

Ingresos

95. Los principios que figuran a continuación son consideraciones que deben orientar la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas en lo relativo a las transferencias fiscales de cada sector y los ingresos propio a fin de que los gobiernos dispongan de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de gastos.

Transferencias fiscales

96. Al igual que otros aspectos de las finanzas municipales, los sistemas de subvenciones municipales tienen un alto grado de especificidad para cada país, un fuerte componente político y limitaciones jurídicas. En la mayoría de los países aparecen consignados en la legislación al menos algunos elementos relativos a los sistemas de transferencias fiscales, y en ciertos países las constituciones contemplan aspectos como una asignación anual mínima no sujeta a condiciones de ingresos nacionales a los gobiernos locales. Por lo tanto, para aplicar medidas que fortalezcan las transferencias municipales, ya se trate del conjunto del sistema o específicamente de las subvenciones, hacen falta enfoques para cada país en los que las áreas generales de acción prioritaria señaladas anteriormente se aborden de forma apropiada. Al elaborar estrategias de aplicación para reformar y fortalecer los sistemas de transferencia, pueden tenerse en cuenta varios aspectos importantes.

97. En los estudios sobre financiación pública relativos a las transferencias fiscales actualmente disponibles se describen diversos enfoques sobre “buenas prácticas” respecto al diseño de subvenciones, entre las que figuran los principios de transparencia, previsibilidad y simplicidad. Además de observar estos principios sustantivos, es importante que en el proceso de diseño de subvenciones se realicen las consultas necesarias con los destinatarios de las subvenciones municipales y con las asociaciones que representan los intereses del municipio. Los esfuerzos encaminados a introducir nuevas subvenciones o reestructurar las ya existentes deberían llevarse a cabo teniendo debidamente en cuenta los principios establecidos y la amplia experiencia internacional que se ha desarrollado en esta esfera.

98. Cuando se realizan ajustes considerables en el modo en que los recursos destinados a subvenciones se distribuyen entre las entidades, suele ocurrir que algunos salen ganando y otros perdiendo. Con ello se puede generar una enorme oposición política a las reformas y, en casos extremos, sumir en una crisis fiscal a los municipios que acaben perdiendo gran cantidad de sus recursos. Se recomienda que a quienes salgan perdiendo, o a quienes pierdan más, como consecuencia de las reformas se les compense de algún modo. Un cambio en las asignaciones entre municipios podría ir acompañado por un aumento general de las subvenciones

³³ Como se ha indicado anteriormente, Bahrein impuso la obligación de que todas las entidades, tanto públicas como privadas, solicitaran permisos de construcción antes de iniciar cualquier proyecto. Para una descripción más detallada de esta iniciativa, véase el cuadro 3 del anexo.

globales que se asignan, de modo que los efectos negativos sobre los que salen perdiendo se vean mitigados. Si, por ejemplo, la distribución de los pagos de transferencias a los municipios en concepto de servicios de salud pasa de la financiación de los gastos de las clínicas existentes a una simple subvención concedida en función del número de habitantes, el sistema será más equitativo, pero los municipios con un número desproporcionadamente alto de clínicas en el momento de producirse el cambio se verán perjudicados por la pérdida de subvenciones. Ofrecer una compensación a quienes salen perdiendo puede tener como efecto útil el aumento de la asignación total para el sector municipal, pero, dado que cualquier recurso presupuestario es finito, ese aumento también ha de ser asequible para los gobiernos central y estatal o provincial. La cuestión fundamental es que, para ser eficaces, los diseños de subvenciones que sirven de apoyo a las iniciativas de reforma a menudo deben corregir el impacto que tienen sobre la distribución, cuando menos a corto plazo.

99. Durante los últimos 15 a 20 años ha aparecido un importante conjunto de innovaciones que guarda relación con las subvenciones centradas en el fortalecimiento del desempeño institucional y de la prestación de servicios por parte de los municipios. El otorgamiento de transferencias fiscales y aportaciones relativas al desarrollo de la capacidad que combinen fórmulas objetivas de asignación basadas en los niveles de población o de pobreza con criterios relacionados con el desempeño en ámbitos como la presupuestación y gestión financiera, la planificación y ejecución de proyectos, la rendición de cuentas y la prestación de servicios, puede contribuir a incentivar y apoyar esos objetivos. Estas asignaciones requieren el establecimiento de un programa claro de desarrollo de la capacidad para ayudar a los gobiernos locales a alcanzar las metas y de un proceso de supervisión y vigilancia independiente y transparente para evaluar el desempeño de los municipios y su respeto de las disposiciones en vigor. Ya se han introducido subvenciones basadas en el desempeño en más de 20 países en desarrollo de África (Uganda, la República Unida de Tanzania y Etiopía), Asia Meridional (India, Bangladesh y Nepal) y Asia Oriental (Indonesia). Los contratos municipales basados en acuerdos mutuamente vinculantes entre los gobiernos central y local son instrumentos basados en el desempeño que han promovido alianzas intergubernamentales satisfactorias. Varios países europeos han adoptado este enfoque de contratos municipales³⁴.

100. Una esfera incipiente que podría beneficiarse de una nueva generación de asignaciones intergubernamentales es la infraestructura ambiental y relacionada con el cambio climático. Las externalidades positivas derivadas de esas inversiones (en las entidades circundantes, el país y el mundo entero) proporcionan una sólida justificación para esas asignaciones desde el punto de vista de las finanzas públicas. Su diseño puede cubrir una gama bastante amplia de detalle y complejidad, en función de los objetivos específicos y las limitaciones de cada país³⁵.

³⁴ En Francia los contratos municipales se introdujeron en la década de 1980 y, para la primera década del siglo XXI, se habían firmado 247 contratos municipales en apoyo de las inversiones entre municipios, en los que participaban 2.000 municipios, por valor de 2.000 millones de euros. En África, los contratos municipales se han utilizado en países como Túnez, Marruecos, el Senegal, Guinea, Malí y Mauritania.

³⁵ Cabe señalar que, en el informe “State of City Climate Finance Report 2015”, recientemente publicado por la Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades, esta es una de las principales recomendaciones para hacer frente al problema de la

101. Es fundamental que los municipios estén dispuestos a supervisar con eficacia cómo se reciben y se emplean las subvenciones y a informar al respecto. Esto es especialmente importante para los programas de subvenciones destinados a repercutir positivamente en la vida de los ciudadanos, en particular los pobres o desfavorecidos. La simple asignación y transferencia de fondos a los municipios no garantiza que se produzcan esos efectos. Los municipios han de utilizar los fondos de manera adecuada y en consonancia con los objetivos definidos en programas concretos; por su parte, los organismos nacionales han de ejercer una vigilancia constante y establecer contactos con los municipios en busca de soluciones a los problemas que surjan y de nuevas formas de mejorar la ejecución de los programas. El gobierno nacional debe establecer sistemas claros y transparentes de presentación de informes sobre la utilización y los resultados de las subvenciones. En el plano local, la supervisión y la evaluación son instrumentos importantes para obtener resultados y repercusiones más efectivos de los distintos programas.

Ingresos propios

102. Los gobiernos nacionales y subnacionales deben invertir en los recursos humanos y técnicos necesarios para que los sistemas tributarios locales sean eficaces. Las innovaciones de bajo costo relacionadas con el catastro y las cargas fiscales y los sistemas digitales de determinación de gravámenes a gran escala pueden aumentar la capacidad local para establecer eficazmente la base tributaria³⁶. Habida cuenta de la importancia de que las cargas fiscales sean precisas y uniformes, es fundamental disponer de información rigurosa sobre los valores. La adopción de sistemas integrados de presentación de informes, determinación de los gravámenes y recaudación, la utilización de Internet o de plataformas móviles para gestionar el pago de impuestos y la imposición de penas por evasión de impuestos pueden reforzar los sistemas tributarios y mejorar la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus obligaciones.

103. Puesto que generalmente no se pueden imponer tasas a los usuarios o impuestos sobre bienes inmuebles a un tipo lo suficientemente alto como para cubrir la totalidad de los gastos de los gobiernos locales, es fundamental que la recaudación de ingresos propios se compagine con un sistema eficaz de transferencias financieras intergubernamentales con miras a que el gobierno local sea capaz de generar ingresos a partir de fuentes propias y se consiga una salud fiscal sostenible. Además, se pueden promover otras fuentes de ingresos relacionados con el suelo, como la captura del valor de la tierra, a fin de complementar los impuestos sobre bienes inmuebles. Los países y entidades que han logrado modificar y ampliar los instrumentos financieros relacionados con el suelo con el fin de generar ingresos suelen ser aquellos en los que la idea de que la tierra desempeña una función social está consagrada en los principales documentos constitucionales y códigos jurídicos. El principio de la función social del suelo establece que se trata de un bien colectivo esencial que requiere protección y que puede justificar algunas restricciones a los derechos de propiedad privada. La contribución al establecimiento de una separación entre los derechos de edificación

financiación de la infraestructura urbana relacionada con el clima. Algunos países, por ejemplo Sudáfrica, han comenzado a experimentar con subvenciones de este tipo.

³⁶ Por ejemplo, Chile, Honduras y Nicaragua utilizan modernos sistemas geoespaciales para obtener información sobre el catastro (De Cesare, 2012).

y los derechos de propiedad de la tierra es el principio central de instrumentos clave de generación de ingresos como la captura del valor de la tierra.

104. La puesta en práctica de los instrumentos de captura del valor de la tierra entraña un enfoque polifacético que incluye informar a los encargados de la formulación de políticas de los fundamentos jurídicos y económicos de la captura de valor, desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos locales para estimar y reclamar el incremento del valor de la tierra, e informar a los interesados no gubernamentales de los beneficios que aportan unas políticas de suelo y desarrollo urbano racionales. La captura del valor de la tierra tendrá más probabilidades de éxito si las partes interesadas comprenden que tal práctica promueve unos mercados de suelo más eficientes y reduce los incentivos para la especulación de la tierra.

Gestión financiera

105. Llevar a cabo una reforma de la gestión financiera municipal es sumamente importante para promover sistemas tributarios racionales. Las siguientes estrategias y consideraciones sobre la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas refuerzan ese proceso. En primer lugar, se debe fortalecer la coordinación institucional. La reforma de la gestión financiera municipal y el desarrollo de la capacidad han de centrarse en establecer en los municipios los fundamentos básicos para una buena gestión financiera y en garantizar que se dispone de incentivos, sistemas y capacidades que puedan ofrecerles apoyo. El papel de los niveles superiores de gobierno es fundamental y debe precisarse con claridad desde el comienzo. Los niveles superiores de gobierno deben centrarse en establecer un marco normativo e institucional propicio, facilitar el desarrollo de la capacidad e instaurar marcos de vigilancia y supervisión. Deben establecerse marcos de coordinación institucional adecuados para que la asistencia técnica y el desarrollo de la capacidad facilitados por los niveles superiores de gobierno o los donantes puedan prestar un apoyo efectivo a la implementación y administración de los sistemas y prácticas de gestión financiera a nivel municipal.

106. En segundo lugar, deben establecerse incentivos para la reforma de la gestión financiera municipal. La experiencia demuestra que las reformas de la gestión financiera municipal suelen gestarse durante largos períodos y no se materializan de forma inmediata ni aplicando medidas puntuales. Para lograr resultados óptimos en la reforma de la gestión financiera municipal hacen falta directrices sobre políticas y procedimiento claramente definidas, un enfoque integrado de las reformas, un apoyo sostenido a la capacidad y asistencia técnica. Se necesitan también incentivos a nivel de gobierno local que estén en consonancia con los objetivos de las reformas para que estas se puedan mantener e institucionalizar. La experiencia de varios países indica que un modo viable para conseguir que las instancias superiores de gobierno o los donantes generen esos incentivos consiste en incorporarlos en el diseño de sistemas de transferencias financieras intergubernamentales basados en el rendimiento³⁷.

³⁷ En países como la República Unida de Tanzania, Etiopía y Sri Lanka se han establecido programas de transferencia presupuestaria que exigen que los gobiernos locales cumplan ciertos requisitos básicos de gestión financiera (por ejemplo, tener un plan o presupuesto participativo, solicitar la opinión de auditoría de un auditor externo independiente sobre los estados financieros del municipio o publicar los planes de adquisiciones en el sitio web del municipio) como condición previa para recibir transferencias presupuestarias o apoyo financiero de los

Préstamos

107. Varios elementos pueden contribuir al éxito de la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas en las esferas prioritarias determinadas en relación con los préstamos. El objetivo principal de las iniciativas al respecto debe ser la ampliación de los mercados de deuda municipal sostenible en aquellos países donde las condiciones fundamentales permitan asignar y calcular debidamente el riesgo. Lo más sensato es que esas iniciativas se dirijan a los mercados municipales en desarrollo. En estudios recientes sobre estos mercados se señala que las principales dificultades para que el sector privado aumente su inversión en deuda municipal no radican en la oferta: los mercados financieros, incluso en países como Viet Nam, suelen tener una liquidez razonable, y existe una cantidad sustancial de capital a la búsqueda de oportunidades de inversión a mediano y largo plazo. El problema básico es que, dadas las deficiencias en algunos factores señalados anteriormente en este documento, muchos municipios no se presentan como prestatarios a los que resulte viable financiar³⁸.

108. Para reforzar los préstamos municipales, los gobiernos centrales tienden a centrarse en intervenciones en el ámbito de la oferta, lo que frecuentemente ha comportado la creación de intermediarios financieros municipales capitalizados y operados por el gobierno, o de fondos de desarrollo municipal. En los dos últimos decenios se han establecido muchas entidades de ese tipo, mientras que otras, por ejemplo en Viet Nam e Indonesia, se están creando en la actualidad. Aunque los exámenes independientes de la experiencia de esas entidades no han sido habituales, cuando se han realizado han puesto de relieve que su trayectoria es claramente ambivalente³⁹. Los gobiernos centrales no han sido capaces de formular criterios sólidos relativos al crédito ni han impuesto prácticas sobre los créditos comerciales a nivel subnacional. Los fondos de desarrollo municipales se han visto afectados con frecuencia por dificultades de financiación y sostenibilidad crónicas, por lo general vinculadas a carteras de grandes préstamos improductivos. Incluso cuando se han evitado esos problemas (los casos de FINDETER, en Colombia, y del Tamil Nadu Urban Development Fund suelen citarse como ejemplos positivos), pueden producirse repercusiones sistémicas problemáticas. Así, estas entidades, que se benefician de un capital donado gratuitamente o proporcionado a bajo precio por el

donantes para proyectos de inversión. Estos requisitos pueden servir de incentivos para mejorar la calidad y el desempeño de la gestión financiera municipal.

³⁸ El ejemplo de Sudáfrica es alentador, ya que muestra que los esfuerzos decididos para atajar directamente estas limitaciones sin provocar riesgos morales pueden ser fructíferos. A medida que se van abordando las deficiencias, la oferta responde con el aumento de las corrientes financieras en el sector.

³⁹ Un examen de los fondos de desarrollo municipal de más de 25 países en desarrollo llegó a la siguiente conclusión: “Desgraciadamente, no obstante, pocos fondos de desarrollo municipal de los países en desarrollo se han convertido en proveedores de crédito orientados al mercado capaces de movilizar el ahorro del sector privado o han facilitado la participación del sector privado en el mercado de crédito municipal. La mayoría de ellos han seguido siendo canales especializados y aislados de financiación procedente de donantes internacionales o del gobierno. Las instituciones paraestatales que solo utilizan fondos del sector público no pueden financiar la gran cantidad de necesidades urbanas de inversión que se han detectado. Además, están en contradicción con la tendencia normativa hacia la liberalización de los mercados financieros. De hecho, sustituyen las subvenciones del gobierno por préstamos públicos. Esto reduce el presupuesto del sector público, pero apenas introduce cambios en el proceso de movilización y asignación de capital”. (George Peterson, *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, 1996).

Estado, aplican prácticas crediticias que tienden a expulsar el capital privado, en lugar de atraerlo hacia el sector.

109. Aunque las intervenciones en la oferta cuidadosamente planeadas para acelerar el acceso directo de los municipios a los mercados de capital pueden ser relevantes, es evidente que los esfuerzos encaminados a incrementar las corrientes de crédito privado en el sector municipal sin crear riesgo moral han de subsanar importantes limitaciones reglamentarias y relacionadas con la demanda, que constituyen un obstáculo para esas corrientes. La puesta en marcha de esas iniciativas exige adoptar medidas a tres niveles: una formulación de políticas que promueva reformas; el desarrollo de la capacidad; y las intervenciones institucionales. Tanto los gobiernos centrales como los locales deben involucrarse, aunque con diferentes funciones y de distintas maneras.

110. Las restricciones a la ampliación de los préstamos municipales provienen principalmente de cuatro fuentes: un marco fiscal intergubernamental inadecuado, e ingresos municipales limitados o imprevisibles; una deficiente gestión financiera municipal, con sistemas de contabilidad opacos y datos financieros de poca calidad; mercados de capitales superficiales; y un marco regulatorio de los préstamos municipales poco desarrollado. La formulación de la mayor parte de la reforma de las políticas en este ámbito correrá a cargo de los gobiernos nacionales o, en algunos países con regímenes federales, de los gobiernos estatales o provinciales. Las mejoras en el entorno normativo relativas a las tres primeras esferas mencionadas deben aplicarse sistemáticamente; son importantes en sí mismas y, en combinación con otros factores, pueden mejorar el acceso al crédito de los municipios. Con respecto al cuarto elemento, en la mayoría de los países con mercados en desarrollo (con algunas excepciones notables como Sudáfrica y Hungría) el marco regulatorio de los préstamos municipales es inadecuado o está insuficientemente desarrollado.

111. Para avanzar de forma significativa en este ámbito habrá que realizar esfuerzos específicos e intensos en lo que respecta a las políticas. A nivel mundial, se pueden concretar tres enfoques principales para la regulación y control de los préstamos municipales que revisten importancia para la formulación de políticas: a) sistemas “basados en el mercado”, que prevén la supervisión administrativa dentro de un marco jurídico amplio. Los prestatarios y prestamistas adoptan decisiones sobre los préstamos municipales sujetos a un cierto grado de supervisión administrativa, pero sin que exista una autorización proveniente de un nivel superior para cada transacción específica; b) sistemas “basados en normas”, en los que existe un conjunto de parámetros que se establecen estrictamente y quedan definidos en un conjunto de disposiciones detalladas que no varían. Es posible que se necesite la aprobación de una instancia superior para transacciones concretas, que en muchos casos se limita a la observancia de las normas mismas y no al contenido subyacente de la transacción o inversión objeto de financiación⁴⁰. Estas normas generalmente se refieren a cuestiones como los límites del endeudamiento, los propósitos y usos de la deuda y las limitaciones de riesgo del prestatario; c) sistemas “de control directo”, que hacen hincapié en la aprobación específica de determinadas

⁴⁰ Eslovenia y Letonia, entre otros países, constituyen una excepción: las decisiones acerca del fundamento técnico y la viabilidad financiera de los proyectos de endeudamiento municipal son adoptadas por comisiones nacionales, basándose, claro está, en reglas publicadas y puestas en práctica.

transacciones municipales por instancias superiores de gobierno que disponen de amplias facultades discrecionales con respecto al proceso de aprobación⁴¹.

112. En la mayoría de los países en los que se permiten los préstamos municipales se lleva a cabo una combinación de los enfoques mencionados, con un sesgo hacia uno u otro, según se describe con más detalle en la información que figura en el cuadro 10 del anexo. En los últimos años se ha registrado una tendencia a establecer sistemas basados en el mercado o en normas, ya que los sistemas de control directo suelen ser imprevisibles y arbitrarios y no propician una ampliación considerable del mercado municipal. Las opciones de política se derivan de una serie de factores, entre ellos las circunstancias constitucionales, institucionales y de mercado vigentes, circunstancias que han de tenerse debidamente en cuenta a la hora de diseñar un sistema que sea idóneo para un país. Sin embargo, no está de más recomendar que, en caso de que todavía no se haya diseñado ningún sistema o de que las medidas reglamentarias padezcan deficiencias evidentes, se debería emprender una labor normativa y legislativa concertada a fin de diseñar, reformar y fortalecer el marco de que se trate, aprovechando el gran acervo de experiencia internacional al respecto. Si bien la responsabilidad primordial recae en los gobiernos nacionales y estatales, los organismos internacionales pueden hacer valiosas contribuciones prestando asistencia y apoyo técnicos, como ya se indicó anteriormente en la sección relativa a los agentes fundamentales.

113. Los sistemas y el desarrollo de la capacidad también son importantes para las actividades de implementación en el ámbito de los préstamos. Al igual que ocurre con la reforma de las políticas, el desarrollo de la capacidad para promover el acceso municipal al crédito presenta aspectos fundamentales que no guardan relación directa con el crédito. Por ejemplo, la implantación progresiva de sistemas integrados de gestión financiera y la introducción de normas internacionales de contabilidad a nivel municipal propiciará el interés de los inversores en las oportunidades de crédito municipal. Esos sistemas deben establecerse tanto por su valor intrínseco como por sus efectos en la ampliación del acceso de los municipios al crédito. También se necesitan sistemas y medidas de fomento de la capacidad que se centren específicamente en la ampliación de ese acceso⁴². Prácticamente todos los países que pertenecen a la categoría de Estados con mercados en desarrollo necesitan medidas de este tipo, aunque, como es lógico, los requisitos específicos

⁴¹ Este marco se basa vagamente en los estudios de Teresa Ter-Minassian y otros autores sobre el endeudamiento subnacional en general (véase, por ejemplo, su documento sobre análisis de políticas del FMI 96/4, "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596b.pdf>). Cabe señalar que el marco se ha adaptado para utilizarlo específicamente en relación con los préstamos municipales, lo que tiene importantes consecuencias para el marco y en particular para la clasificación de los países con arreglo a él.

⁴² Entre otras, se pueden adoptar medidas para estimular el desarrollo de mercados secundarios en los que los inversores puedan intercambiar valores una vez hayan sido emitidos, medidas destinadas a estimular la prestación de servicios de asesoramiento a los municipios para la preparación de proyectos y la verificación de transacciones crediticias (por ejemplo, una dependencia de inversiones en infraestructura municipal), medidas para orientar a los municipios sobre el carácter y la dinámica de la financiación de préstamos y para ayudarles a elaborar planes que aumenten su solvencia (tales como las academias de capacidad crediticia administradas por el Banco Mundial), y medidas para ayudar a los municipios a hacerse cargo de las responsabilidades administrativas adicionales que tendrán que asumir una vez comiencen a endeudarse o amplíen sus actividades de préstamo (como la gestión de la deuda).

varían ampliamente. Será necesario concitar en cada país el esfuerzo conjunto de los gobiernos nacionales y estatales o provinciales, los municipios, los organismos internacionales y las organizaciones de apoyo técnico para proporcionar toda la gama de sistemas e iniciativas de desarrollo de la capacidad que se necesitan.

114. Por último, los gobiernos nacionales, los organismos donantes y otros grupos consultivos y técnicos pueden examinar diversas iniciativas institucionales que podrían acelerar la expansión sostenible de los mercados de deuda municipal. Se ha resaltado que estas iniciativas comportan riesgos y dificultades; sin embargo, se pueden adoptar medidas prudentes y valoradas cuidadosamente que contribuyan a expandir el mercado de deuda al tiempo que eviten los riesgos más graves. Entre esas medidas podría figurar el establecimiento de intermediarios de préstamos municipales en los que el sector privado y los grupos de donantes ajenos al Estado actuarían conjuntamente y cuyo objetivo sería evitar las dificultades que suelen conllevar los intermediarios capitalizados por el sector público⁴³. Además, la existencia de mecanismos de mejora crediticia podría aliviar las preocupaciones de los inversores acerca de la calidad del crédito municipal en aquellos mercados incipientes en los que el sector municipal no se conoce bien y el riesgo percibido se considera superior al real. Esas disposiciones podrían incluir, por ejemplo, garantías limitadas y fondos de reserva limitados para cubrir “pérdidas iniciales” que se colocarían en cuentas de garantía bloqueadas a las que los inversores tendrían acceso en caso de incumplimiento⁴⁴.

Cambio climático

115. Varios elementos pueden contribuir al éxito de la formulación, la implementación y el seguimiento de políticas en las esferas prioritarias en materia de financiación climática. Si bien es cierto que las ciudades son pioneras en liderazgo e innovación, también lo es que responden a los incentivos normativos y financieros puestos en marcha por los gobiernos nacionales. Además, los bancos de desarrollo, los órganos rectores internacionales y las ONG deben colaborar con los gobiernos nacionales para crear incentivos financieros y políticas que alienten a las ciudades a invertir en infraestructura que genere menos emisiones y sea resiliente al clima.

116. Los gobiernos nacionales pueden comenzar utilizando subvenciones, aportaciones paralelas, transferencias fiscales y tasas de interés preferencial como apoyo a la inversión, para después hacer uso de su potestad reguladora para incentivar a las ciudades a establecer marcos y mercados que pongan precio a las externalidades. Estas estrategias mejorarían los rendimientos ajustados al riesgo derivados de una infraestructura con un nivel bajo de emisiones y resiliente al clima

⁴³ Como, por ejemplo, la entidad sudafricana INCA, que funcionó con éxito en las décadas de 1990 y 2000. Entre los intermediarios de este tipo se encuentran los organismos de financiación de los gobiernos locales, cada vez más frecuentes en Europa, que mancomunan las necesidades de crédito de los gobiernos locales y emiten bonos en los mercados de capitales, con cuyo producto se conceden préstamos a los gobiernos locales.

⁴⁴ Los ejemplos de iniciativas de este tipo que han tenido cierto éxito abarcan desde las mejoras concretas que los donantes conceden caso por caso para apoyar las transacciones que suponen grandes avances (como la garantía concedida por USAID a los bonos de Dakar, que todavía no se ha concretado por cuestiones no resueltas por el Ministerio de Finanzas del Senegal) hasta las instituciones que se centran exclusivamente en la concesión de mejoras crediticias (como CGIF en Filipinas).

y cambiarían los cálculos financieros de las ciudades. Para hacer realidad esta recomendación, será necesario que, durante algunos años, los donantes apoyen esta labor mediante la aportación de financiación. A fin de maximizar la relación costo-eficacia de las inversiones para la resiliencia al cambio climático, deben alentarse acciones a nivel municipal que desarrollen beneficios secundarios como la mitigación de los efectos de las islas de calor, la refrigeración y calefacción naturales, el doble uso de los espacios recreativos y la reducción de la contaminación atmosférica y acústica.

117. Además, se deben adoptar marcos que pongan precio a las externalidades climáticas. Existen dos tipos de externalidades climáticas: a) las que tienen efectos mayormente locales, como la congestión, el smog y la escorrentía del agua de lluvia; y b) las que tienen efectos globales y principalmente dispersos, como las emisiones de carbono. A menudo puede ser más fácil conseguir apoyo para tasar las externalidades climáticas locales, ya que sus efectos se sienten de modo más directo. Ya hay varios planes en marcha cuyo objetivo es ayudar a las entidades a establecer el valor de las externalidades climáticas locales y globales a fin de impulsar mercados más eficientes. En septiembre de 2015, 39 países y 23 ciudades, estados y provincias habían empleado instrumentos para fijar el precio del carbono, principalmente en forma de impuestos sobre las emisiones del carbono o regímenes de comercio de derechos de emisión. Para determinar cuál es el sistema más adecuado hay que remitirse al contexto local. Por ejemplo, los sistemas comerciales suelen ser más aptos para los lugares donde hay una gran disparidad en los costos que para los diversos agentes representa el cumplimiento de las normas reglamentarias. En tales lugares, los agentes que soportan mayores costos están dispuestos a pagar los créditos reglamentarios de aquellos a quienes les resulta menos costoso cumplir las normas⁴⁵. Las ciudades también pueden recibir apoyo para reestructurar sus presupuestos de modo que puedan determinar con precisión el valor de las externalidades climáticas positivas y negativas e internalizarlas, y asignar en consecuencia los flujos de efectivo asociados.

118. Debería prestarse asistencia suficiente a los servicios de preparación de proyectos que ofrecen un apoyo considerable a la creación de proyectos financiados de reducción de emisiones y resiliencia al clima. Para atraer la inversión, esos proyectos deben cumplir los requisitos de viabilidad y basarse en un sólido análisis de rentabilidad. Los servicios de preparación de proyectos, al prestar apoyo a los proyectos en sus primeras fases de desarrollo en aspectos tales como la viabilidad, el diseño y la estructuración del proyecto, contribuyen a solventar uno de los principales obstáculos de la financiación de la infraestructura: la falta de proyectos financiados. Los servicios de preparación de proyectos y sus asociados financieros pueden contribuir de varias formas a una infraestructura que genere menos emisiones y sea resiliente al clima: modificando los criterios de selección de proyectos para favorecer infraestructuras con bajos niveles de emisión y resilientes al clima; realizando evaluaciones del clima y formulando recomendaciones sobre diseño a fin de mejorar los proyectos tradicionales de infraestructura en cuanto a su

⁴⁵ Por ejemplo, la ciudad de Tokio lanzó un exitoso programa de límites máximos y comercialización de derechos por el que las empresas adquieren créditos que les permiten contaminar procedentes de empresas que reducen voluntariamente sus emisiones. Al cuarto año del programa, las emisiones se habían reducido un 23% frente a las del año de referencia. El objetivo que Tokio se plantea a largo plazo es que para 2020 sus emisiones de carbono se reduzcan en un 25% respecto a los niveles del año 2000.

sostenibilidad; y desarrollando una capacidad técnica y financiera que pueda prestar asesoramiento sobre la incorporación en la infraestructura de tecnología que facilite un bajo nivel de emisiones y favorezca la resiliencia al clima.

119. Las instituciones financieras locales desempeñan un papel importante en la financiación climática, ámbito en el que deberían participar más. A corto plazo, los bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes podrían ampliar sus esfuerzos para encontrar intermediarios financieros locales; a mediano plazo, se podría introducir una serie de reformas en apoyo de esas instituciones, como la mejora de los marcos normativos. Los donantes, por medio de su colaboración con intermediarios seleccionados cuidadosamente, pueden aumentar la financiación de los proyectos y al mismo tiempo desarrollar la capacidad de los gobiernos municipales. Los intermediarios pueden compartir sus conocimientos y experiencia con instituciones vecinas mediante foros o talleres, creando así un nuevo grupo de candidatos para recibir capital en condiciones favorables para proyectos de infraestructura con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima. Con una serie de reformas subyacentes, como la mejora de los mercados de capitales y los marcos normativos, se puede ayudar a que las instituciones financieras locales desempeñen un papel mayor. Las instituciones financieras locales pueden beneficiarse de las mejoras en los recursos fiscales de los gobiernos locales y el acceso al crédito. El desarrollo de la capacidad dentro de las propias instituciones puede mejorar la comprensión de la financiación municipal y climática. De modo análogo, los municipios se beneficiarían del desarrollo de la capacidad en materia de presupuestación, gestión fiscal y rendición de cuentas.

120. Por último, debería brindarse apoyo a la creación de un laboratorio o red de laboratorios destinado a determinar nuevos modelos de financiación y ponerlos a prueba. Las ciudades necesitan formas innovadoras de financiación para solventar los demás problemas que afrontan en su búsqueda de proyectos de infraestructura con un nivel bajo de emisiones y resilientes al clima. Entre esas innovaciones destacan la creación de nuevos instrumentos o modelos de financiación, la adaptación de los instrumentos o modelos actuales de infraestructura con bajo nivel de emisiones y resilientes al clima y la mejora del acceso a los instrumentos, modelos y mercados vigentes. Un laboratorio o red de laboratorios autónomos destinados a la financiación municipal y climática podría servir de centro neurálgico de estos esfuerzos de desarrollo, sirviéndose de capital procedente de fuentes filantrópicas, concedido por bancos de desarrollo y obtenido en condiciones favorables para determinar instrumentos, modelos y mecanismos destinados a financiar la infraestructura urbana, así como para ponerlos a prueba y evaluarlos. Ese nuevo laboratorio o red de laboratorios debería precisar y compartir prácticas de financiación que pudieran impulsar la inversión a escala en infraestructura urbana con bajo nivel de emisiones y resiliente al clima, tales como los bonos verdes, los intercambios de divisas a largo plazo y las garantías contra riesgos. También podría seguir trabajando en las iniciativas existentes y centrarse en poner a prueba modelos y mecanismos de financiación de eficacia demostrada en contextos o sectores de mercado nuevos. Las instituciones con experiencia de inversión en la infraestructura y el desarrollo de las ciudades y con acceso a financiación en condiciones favorables podrían poner en marcha uno o varios de estos laboratorios.

Alianzas entre los sectores público y privado

121. Los gobiernos nacionales deben alentar que las políticas se formulen, implementen y supervisen de modo que se promuevan los componentes fundamentales para el éxito de las APP en varios aspectos. En primer lugar, es importante que, cuando sea posible y proceda, las localidades adopten el principio de que “el usuario paga” en relación con los servicios de infraestructura pública. Ello exigirá establecer mecanismos tales como sistemas de medición para el uso de agua o el acceso a ella y sistemas de recaudación para carreteras de peaje. Si no existe el hábito de que los usuarios paguen por los servicios que obtienen de la infraestructura pública, será difícil, si no imposible, obtener los ingresos necesarios para apoyar el éxito de las APP.

122. Junto a lo anterior, los gobiernos nacionales deberían formular leyes o reglamentos sobre las APP que proporcionen claridad a la política gubernamental acerca de las alianzas. Este marco normativo puede establecer disposiciones que regulen la creación de las APP y reglas que disciplinen el funcionamiento continuado y el mantenimiento de las alianzas. Entre otras cuestiones, debe abordar los aspectos logísticos que repercuten indirectamente en la viabilidad básica de las APP (por ejemplo, estableciendo normas que permitan que una empresa de abastecimiento de agua fije las tarifas del agua, pero depositando la autoridad para aprobarlas o modificarlas en una instancia superior de gobierno). Además, el marco podría incluir, cuando procediera, políticas para sectores específicos y normas para el suministro de fondos públicos a fin de salvar las brechas de viabilidad financiera. El marco normativo nacional debería estar respaldado con directrices de planificación y manuales para la constitución de las APP e incluir borradores de contratos modelo en relación con esas alianzas. Los gobiernos nacionales podrían establecer una dependencia central o un nodo sectorial en materia de APP para proporcionar asesoría y asistencia a los municipios a la hora de seleccionar, preparar, evaluar y negociar proyectos de alianza, y también para calcular los costos reales de capital de las APP en relación con la deuda municipal y proporcionar formación sistemática y servicios de desarrollo de la capacidad para los municipios.

VI. Conclusión

123. Hay amplio acuerdo en que las ciudades del mundo desarrollado y el mundo en desarrollo son los principales impulsores del desarrollo económico y social para miles de millones de ciudadanos. Aprovechar su potencial y asegurar su viabilidad futura son desafíos de suma importancia. Esto exige reconocer que la existencia de sistemas fiscales sólidos y de marcos de gobernanza que los apoyen es fundamental para asegurar que las inversiones públicas estratégicas vayan acompañadas de mecanismos de financiación estratégicos. Los gobiernos nacionales desempeñan un papel esencial a este respecto, con una importancia mayor en los países en desarrollo, donde la disparidad entre la disponibilidad de recursos financieros y el gasto municipal está aumentando rápidamente como resultado del crecimiento demográfico urbano y el incremento de la demanda de los servicios públicos.

124. Partiendo de esta base, el presente documento ha fusionado el criterio tradicional y la información procedente de publicaciones académicas con aspectos prácticos y la experiencia de expertos y profesionales de todo el mundo para determinar deficiencias, opciones normativas y cuestiones de capacidad pertinentes

a fin de acometer este desafío. En ese sentido, trata de forjar un entendimiento común de los principios, los instrumentos de financiación y los procesos que se requieren para mejorar la situación local de los ingresos y finanzas de las ciudades. Para armonizar el crecimiento de las ciudades de manera que se cumplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, se necesita urgentemente determinar los elementos clave que los gobiernos nacionales deben aplicar para facultar y empoderar a los gobiernos locales a fin de que estos puedan planificar eficazmente el futuro de sus ciudades y sufragar los gastos que esto acarree. Las ciudades no pueden prosperar si no cuentan con estrategias fiscales sólidas y, con ese propósito, concluimos el presente documento con dos importantes mensajes finales que son fundamentales para este diálogo.

125. En primer lugar, un futuro fiscal viable, sólido y responsable requiere que los gobiernos nacionales permitan a los gobiernos locales tener acceso a fuentes significativas de ingresos tributarios y a ingresos no tributarios (es decir, tasas y derechos). La suficiencia y diversidad de los ingresos son fundamentales para que un municipio pueda prestar servicios a sus ciudadanos. También es sumamente importante que los ingresos propios se complementen con transferencias intergubernamentales que subsanen las deficiencias en materia de necesidades de gastos y capacidad fiscal en todas las ciudades. Esto —acompañado de un marco propicio que permita la movilización de instrumentos que generen ingresos, como los préstamos, las alianzas entre los sectores público y privado y la captura de valor de la tierra para respaldar la inversión en infraestructura— es fundamental para la salud fiscal. Juntas, estas opciones de financiación deben consagrarse en las leyes, las políticas y las prácticas.

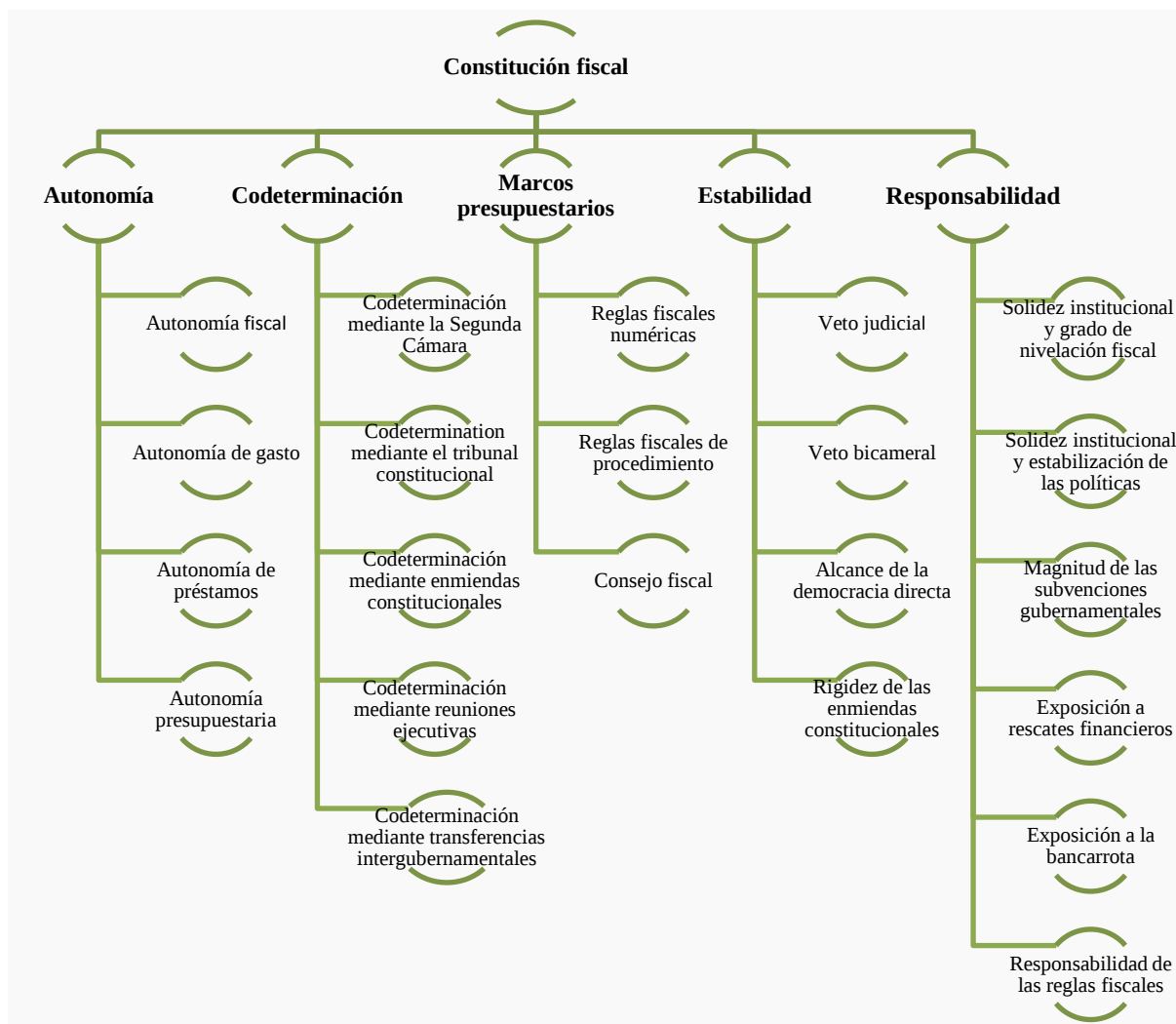
126. En segundo lugar, sentar las bases para un futuro fiscal que pueda hacer realidad la promesa de la Nueva Agenda Urbana requiere que se aúnen el compromiso, la voluntad política y la capacidad de ejecución y reforma de los diversos niveles gubernamentales —nacional, regional y local— en esas esferas estratégicas. Las estrategias resumidas en el presente documento no pueden surgir en un vacío. Estas se configuran y se ven influidas por la dinámica política, las limitaciones de la capacidad humana y las realidades de la gobernanza de cada país, así como por otras circunstancias locales y nacionales. Sin embargo, un consenso a nivel nacional acerca de su importancia aumentará las probabilidades de que esos principios se arraiguen de manera significativa en las políticas y prácticas regionales y locales. En consecuencia, lograr sistemas fiscales racionales requiere un marco de relaciones y cooperación intergubernamentales. Dicho marco debe funcionar en torno a una visión común respecto de la importancia de esos principios, junto con el compromiso de los dirigentes de incorporarlos en la política (mediante reformas) e invertir suficientemente para fomentar la capacidad de los funcionarios de modo que actúen de conformidad con ellos.

Anexo

Cuadros

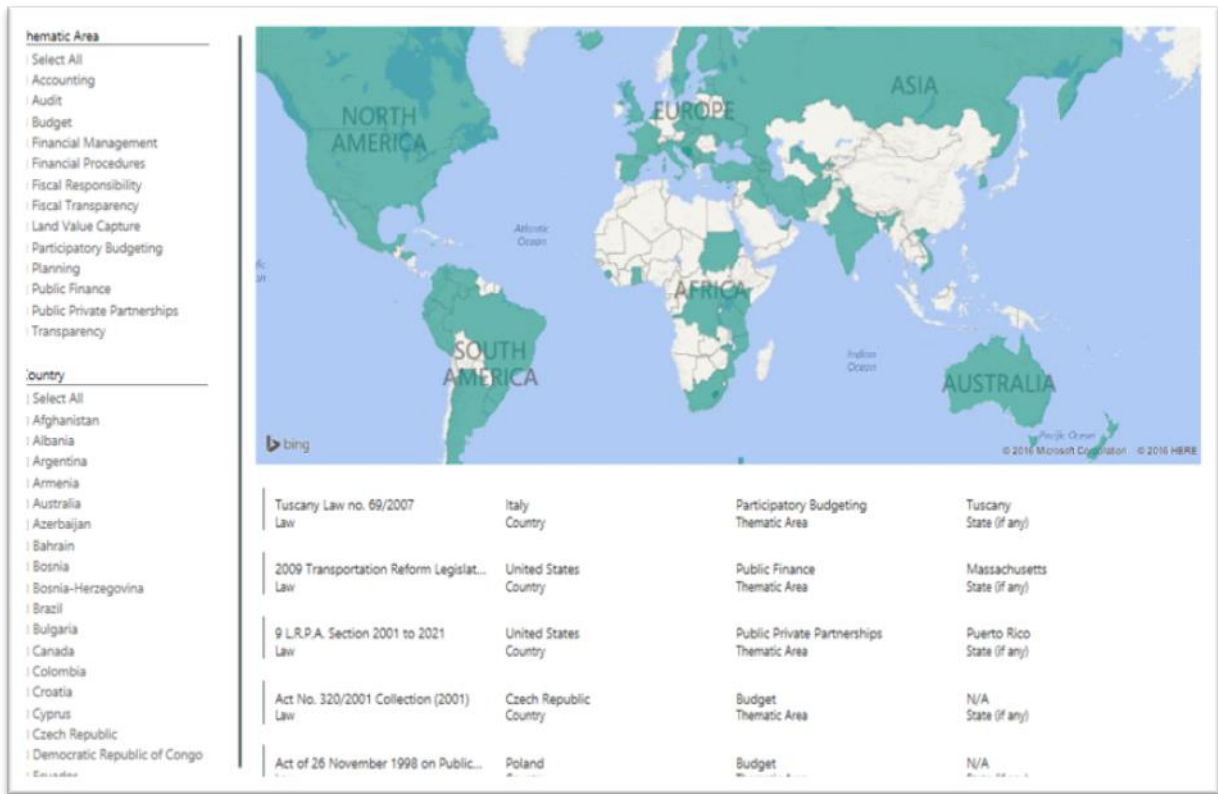
Cuadro 1

Elementos de una constitución fiscal



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Cuadro 2
Matriz interactiva de políticas: leyes financieras municipales



Nota: La matriz también se puede consultar en <https://goo.gl/Dw6grF>.

Cuadro 3
Bahrein

Bahrein es un reino insular donde el suelo disponible limitado. Para asegurar la utilización eficiente del suelo, Bahrein ha elaborado un sistema de permisos de construcción para crear un vínculo sistemático entre la planificación de la infraestructura y la planificación financiera.

Recientemente, Bahrein impuso la obligación a todas las entidades, tanto públicas como privadas, de solicitar permisos de construcción antes de iniciar cualquier proyecto. Esto incluye los gobiernos locales conocidos como municipios. La solicitud de permiso de construcción es un formulario en el que se presenta un panorama general del proyecto y se incluyen los datos, planes e informes preliminares relativos al proyecto. Tras su presentación, la solicitud y los justificantes se distribuyen electrónicamente a todas las partes interesadas relacionadas con la infraestructura pública, a quienes se solicita que formulen observaciones al respecto. Esto permite a cada entidad evaluar cada uno de los proyectos por separado y confirmar si es o no es compatible con los planes de desarrollo del gobierno nacional respecto de su esfera específica. Cada entidad debe

responder a la solicitud de permiso de construcción con sus observaciones sobre la viabilidad del proyecto presentado, teniendo en cuenta su propia esfera de competencias. Las respuestas de los proveedores de infraestructura pública están a disposición del solicitante instantáneamente tras su presentación mediante la plataforma en línea. Además, las respuestas de cada entidad están disponibles para todas las demás partes interesadas relacionadas con la infraestructura pública a través de la misma plataforma, lo que brinda a todas las entidades la posibilidad de conocer las respuestas que cada una ha dado, aumentando así las oportunidades de aprendizaje.

Los proyectos municipales se someten a este mismo sistema de permiso de construcción. El proceso actúa como mecanismo de comunicación asegurando una interacción constante entre el gobierno local y los proveedores de infraestructura nacional con respecto a la ejecución de ideas y planes futuros y a su viabilidad. El sistema de permisos de construcción garantiza que todos los proyectos que pasan a la etapa de desarrollo han sido considerados viables por todas las partes interesadas relacionadas con la infraestructura pública, lo cual aumenta notablemente las probabilidades de éxito de los proyectos que se ponen en marcha.

Cuadro 4

Descentralización fiscal: comparaciones internacionales en la década de 2000

<i>Región</i>	<i>Gastos del gobierno subnacional</i>		<i>Impuestos del gobierno subnacional</i>	
	<i>Porcentaje del total de los gastos del gobierno</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>Porcentaje del total de los impuestos</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
Países en desarrollo	18,8 (16)	5,1 (20)	11,4 (16)	2,3 (20)
Países industrializados	27,8 (26)	13,9 (26)	22,7 (24)	6,4 (25)

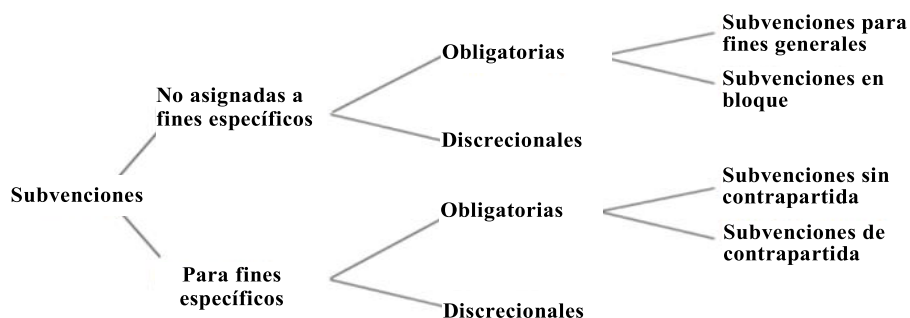
Fuentes: Bahl, Linn y Wetzel (2013); FMI (varios años).

Nota: Los datos comunicados son promedios no ponderados relativos a la década de 2000. Los números entre paréntesis representan el número de países incluidos en la comparación.

Cuadro 5

Transferencias fiscales: tipología de las subvenciones

Existen muchos tipos de subvenciones intergubernamentales. El diagrama y el texto que figuran a continuación permiten clasificarlas de manera sencilla.



Subvenciones para fines específicos. Una subvención para fines específicos es la que se concede con la condición de que solo se utilice para un propósito específico.

Subvenciones no asignadas a fines específicos. Las subvenciones no asignadas a fines específicos pueden gastarse como si fueran los propios ingresos tributarios (no asignados a fines específicos) del gobierno subnacional receptor.

Subvenciones obligatorias. Las subvenciones obligatorias (derechos) son obligaciones jurídicas y basadas en normas que tiene el gobierno que otorga la subvención. Esto requiere que tanto la cuantía de la subvención como las condiciones en que esta se otorga estén establecidas en una ley o un decreto ejecutivo y que esas condiciones sean tanto necesarias como suficientes.

Subvenciones discrecionales. Las subvenciones discrecionales, y las condiciones en que estas se otorgan, no se determinan conforme a normas sino que se basan en decisiones que responden a criterios *ad hoc* y discrecionales. Las subvenciones discrecionales suelen ser temporales e incluir, por ejemplo, subvenciones para proyectos de infraestructura específicos o para ayuda de emergencia en una zona de desastre.

Subvenciones de contrapartida. Las subvenciones de contrapartida son subvenciones concebidas para complementar las contribuciones subnacionales. Estas subvenciones dependen de los gastos normativos o reales relativos a servicios que se financian con subvenciones para fines específicos, o de la recaudación de ingresos locales relacionados con esos servicios.

Subvenciones sin contrapartida. Las subvenciones sin contrapartida son subvenciones que no se vinculan directamente a ninguna contribución subnacional.

Subvenciones corrientes. Las subvenciones corrientes son subvenciones concebidas para utilizarse en la financiación de gastos corrientes o gastos de capital.

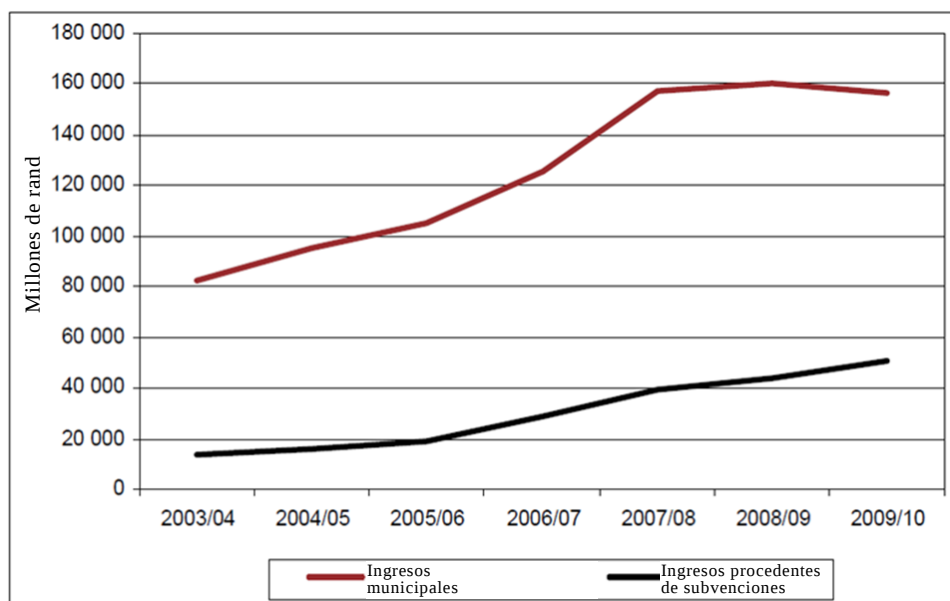
Subvenciones de capital. Las subvenciones de capital son subvenciones concebidas para utilizarse únicamente en la financiación de gastos de capital.

Cuadro 6
Transferencias fiscales: subvenciones como proporción del total
de los ingresos municipales: países/región

<i>Categoría/región</i>	<i>País</i>	<i>Año de los datos</i>	<i>Transferencias fiscales como porcentaje del total de los ingresos municipales</i>	<i>Transferencias fiscales como porcentaje del PIB</i>
OCDE	Alemania	2011	35	2,7
	Francia	2011	29	3,3
	Japón	2011	46	7,5
	Reino Unido	2011	70	8,7
América Latina y el Caribe	Argentina	2013	48	0,7
	Brasil	2011	67	4,9
	Chile	2011	42	1,2
	Colombia	2011	51	3,2
Países en desarrollo de Asia	Kazajistán	2011	61	5,9
	Indonesia	2010	85	4,5
	Mongolia	2011	8	0,3
	Tailandia	2011	60	2,4
África	Côte d'Ivoire	2012	79	0,4
	Ghana	2012	80	0,7
	Kenya	2013	88	0,3
	Malawi	2013	75	0,9
	Nigeria	2013	98	2,2
	Sudáfrica	2011	30	2,3
	Uganda	2011	93	3,3

Fuentes: Argentina Urban Diagnostic Report (borrador, Banco Mundial, 2016); Côte d'Ivoire Urbanization Review (Banco Mundial, 2015); Ghana Urbanization Review (Banco Mundial, 2015); Government Finance Statistics Yearbook (FMI, 2012); Indonesia Local Government and Decentralization Project Appraisal Document (Banco Mundial, 2010); Malawi Urban Development Report (Banco Mundial, 2015); Nigeria Urbanization Review (Banco Mundial, 2016); Uganda Inclusive Growth Policy Note (Banco Mundial, 2015).

Cuadro 7

Transferencias fiscales: aumento de las transferencias municipales en Sudáfrica

Fuente: Base de datos de gobiernos locales de la Tesorería Nacional.

Cuadro 8

Tipología de ingresos propios

<i>Fuentes de ingresos locales</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Dificultades</i>	<i>Notas</i>	<i>Ejemplos locales</i>
Tasas y derechos percibidos de los usuarios	Desde el punto de vista político y administrativo son fáciles de aplicar y útiles para influir en el comportamiento público y para fomentar el uso eficiente del servicio	Requieren una cultura basada en el concepto de que “el usuario paga” y sistemas administrativos que midan y controlen la utilización de los servicios públicos	Se recomiendan como parte de un conjunto diverso de ingresos propios, incluidos los ingresos basados en la tierra y los bienes inmuebles	Más allá de los usos tradicionales como las tasas relativas al agua, las ciudades argentinas aplican una “tasa de propiedad” relativa al valor de la tierra para eludir las limitaciones impuestas a la tributación sobre los bienes inmuebles. Muchas ciudades han aplicado tasas sobre los vehículos automotores.

<i>Fuentes de ingresos locales</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Dificultades</i>	<i>Notas</i>	<i>Ejemplos locales</i>
Impuestos sobre bienes inmuebles	Son equitativos y fiables, y hacen coincidir eficazmente las cargas impositivas con los beneficios procedentes del gasto, y tienen repercusiones limitadas en las decisiones de mercado	Requieren sistemas de evaluación e información relativamente sofisticados para aplicar y recaudar, cuestión de la voluntad política necesaria para aplicar un régimen de impuestos sobre bienes inmuebles	Se adaptan fácilmente para reducir la carga que recae sobre las familias pobres. Generalmente se consideran los impuestos locales más convenientes	Las ciudades estadounidenses utilizan el impuesto sobre bienes inmuebles para garantizar la deuda de las inversiones de capital, asegurar el funcionamiento de los sistemas escolares y proporcionar corrientes de ingresos generales
Instrumentos financieros basados en la tierra	Constituyen fuentes de capital basado en la tierra para respaldar las inversiones y el crecimiento espacial directo	Generan inyecciones de capital de uso único, pero no funcionan como fuente sostenible de corrientes de ingresos	El concepto básico de “captura de valor” se refiere a la recuperación para beneficio público de los aumentos del valor de la tierra derivados de las inversiones públicas	El Brasil utiliza CEPACs (la venta de certificados de densidad) para financiar las inversiones en infraestructura
Impuestos sobre el consumo	Su aplicación es viable desde el punto de vista político y administrativo, y captan el crecimiento económico	Son regresivos e inestables, y su uso requiere cautela para evitar la multiplicación de numerosos “impuestos molestos” de escasa cuantía	Se recomiendan cuando se aplican junto con ingresos menos inestables derivados de la tierra o de las tasas	Los impuestos de ventas al por menor y los impuestos sobre el valor añadido representan una parte considerable de las corrientes de ingresos locales. En España, suponen casi la mitad de los ingresos locales

Fuente: World Bank Municipal Finance Handbook, 2014.

Cuadro 9

Ingresos de fuentes propias: aplicación de la captura de valor

La puesta en práctica de los instrumentos de captura de valor entraña un enfoque polifacético que incluye informar a los encargados de la formulación de políticas de los fundamentos jurídicos y económicos de la captura de valor, desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos locales para estimar y reclamar el incremento del valor de la tierra, e informar a los interesados no gubernamentales de los beneficios que aportan unas políticas de suelo y desarrollo urbano racionales. La captura de valor tendrá más probabilidades de éxito en la implantación progresiva de los instrumentos para reclamar el incremento del valor de la tierra si las partes interesadas comprenden que tal práctica promueve unos mercados de suelo más eficientes y reduce los incentivos para la especulación de la tierra.

Si bien hay numerosos ejemplos de utilización fructífera en América Latina, existen varios asuntos y cuestiones recurrentes que deben afrontarse para asegurar una aplicación más amplia y eficaz de la captura de valor. En primer lugar, si bien en teoría las cargas en concepto de captura de valor son neutrales en cuanto al uso del suelo y deben recaer exclusivamente en los propietarios, en la práctica el éxito de la aplicación exige disponer de capacidades de gestión para hacer frente a muchos factores complejos y diversas partes interesadas. Además, dicha aplicación requiere una comprensión adecuada de las condiciones del mercado del suelo, amplios sistemas de vigilancia de los bienes inmuebles, un diálogo fluido entre las entidades tributarias, judiciales y de planificación, y la voluntad política de los dirigentes y planificadores de los gobiernos locales. El incremento del valor de la tierra también se captura más satisfactoriamente cuando los promotores y otras partes interesadas consideran que los beneficios derivados de las políticas de captura de valor representan una mejora con respecto a la práctica habitual. Por último, los instrumentos de captura de valor tienen más probabilidades de dar resultados satisfactorios cuando se utilizan para resolver un problema cuya existencia se reconoce a nivel local.

Más concretamente, las siguientes directrices específicas deben servir de base para las prácticas y los debates relativos a la captura de valor a nivel global:

- Asegurar que todo cambio propuesto de un régimen regulador tradicional por un régimen que contemple instrumentos de captura de valor apropiados para las condiciones del mercado inmobiliario existentes se realice en el momento oportuno
- Reconocer que el método empírico es parte del proceso de perfeccionamiento e institucionalización de todo instrumento normativo, incluida la captura de valor, y que no existe una solución única para todos los casos
- Priorizar el control público de los derechos de construcción y los usos del suelo, en lugar de centrar la atención en la propiedad estatal de la tierra, como elementos de una estrategia de captura de valor
- Mantener actualizados los catastros, los mapas de valoración y los registros de los precios del suelo y la vivienda para generar los datos necesarios para evaluar los cambios del valor de la tierra
- Asegurar la continuidad administrativa de la aplicación de las políticas de captura de valor a lo largo del tiempo, especialmente en los proyectos a gran escala, para facilitar un entorno menos inestable que sea más compatible con la maduración de los efectos a largo plazo
- Alentar las negociaciones directas entre los funcionarios públicos y los promotores privados que obtengan beneficios de medidas públicas específicas
- Generar la voluntad de pagar cuando se considera que el beneficio se relaciona directamente con la solución de un problema que se reconoce a nivel local
- Crear una situación ventajosa para todos que redunde en aumentos considerables del valor de la tierra que reviertan en beneficio de una zona bien definida como resultado de una intervención pública.

Los países y entidades que han logrado modificar y ampliar los instrumentos financieros relacionados con el suelo con el fin de generar ingresos suelen ser aquellos en los que la idea de que la tierra desempeña una función social está consagrada en los principales documentos constitucionales y códigos jurídicos. El principio de la función social del suelo establece que se trata de un bien colectivo esencial que requiere protección y que puede justificar algunas restricciones a los derechos de propiedad privada. Este principio, que contribuye a establecer una separación entre los derechos de edificación y los derechos de propiedad de la tierra, constituye un aspecto central de instrumentos clave de generación de ingresos como la captura de valor.

Ingresos de fuentes propias: financiación de la infraestructura africana con el valor del suelo

Durante mucho tiempo, el suelo ha desempeñado un papel central en la financiación de la infraestructura urbana. Ciudades como Nueva York, Londres y París, y más recientemente las ciudades chinas, han hecho de este un componente importante para financiar sus infraestructuras urbanas. Al producir ingresos sustanciales inmediatos, lo que permite en gran medida reducir la dependencia de la deuda, el uso de diversas técnicas de financiación mediante la captura de valor de la tierra parece adaptarse bien a las ciudades que experimentan un crecimiento urbano particularmente rápido.

La financiación de parte de las inversiones urbanas mediante la urbanización del suelo sigue atrayendo poco interés en el continente africano. Sin embargo, teniendo en cuenta las enormes necesidades presentes y futuras, África no podrá satisfacerlas sin recurrir a este tipo de financiación. Se trata de una práctica totalmente legítima (recaudar el valor añadido aportado por las inversiones públicas) y constituye un tipo de financiación que ofrece grandes posibilidades en ciudades con un crecimiento espacial sólido y sostenido.

La sesión extraordinaria que tuvo lugar durante la sexta Cumbre de Ciudades Africanas, celebrada en Dakar en diciembre de 2012, puso de relieve las oportunidades y los obstáculos de este método de financiación, junto con reformas clave pertinentes para el contexto africano:

- Reforma de la legislación sobre el suelo, en particular en relación con la tenencia del suelo y su control por organismos públicos locales
- Desarrollo de operadores especializados cualificados
- Establecimiento de un marco de control efectivo para evitar errores y la recaudación de ingresos por las élites
- Elaboración de los instrumentos necesarios para la ordenación del espacio urbano: planificación estratégica, participación ciudadana, sistemas de información geográfica, catastros, etc.

Cuadro 10

Deuda municipal en mercados maduros y en desarrollo

La deuda estatal o local puede utilizarse como un indicador indirecto para los mercados municipales, pero dado que los datos incluyen toda la deuda subnacional, inclusive la de los gobiernos estatales o provinciales en los países que los tienen, no es más que un indicio de los niveles de préstamos municipales y debe abordarse con cautela. Aproximadamente el 23% del total de la deuda de las economías avanzadas corresponde a los gobiernos subnacionales, mientras que en las economías emergentes y en desarrollo esa cifra se sitúa en un 14%. La importancia de este mercado para las economías avanzadas también tiende a aumentar con el tiempo. La deuda estatal o local como porcentaje del PIB aumentó desde un 16% en 2002 en las economías avanzadas (*Looking Beyond the Central Government – Global Trends in State and Local Government Debt*, FMI, 2014).

En los cuadros que figuran a continuación se presentan datos desglosados de préstamos municipales específicos correspondientes a muestras de países en mercados maduros y en desarrollo.

Mercados maduros de deuda municipal: deuda como porcentaje del PIB

País	2009	2010	2011	2012	2013
Francia	8,43	8,54	8,55	8,79	8,96
Países Bajos	8,19	8,68	8,91	9,22	9,32
España	3,32	3,38	3,51	4,27	4,12

Fuente: Local government debt, Governance Finance Statistics Database, FMI, descargado en febrero de 2016.

Mercados en desarrollo de deuda municipal: deuda como porcentaje del PIB

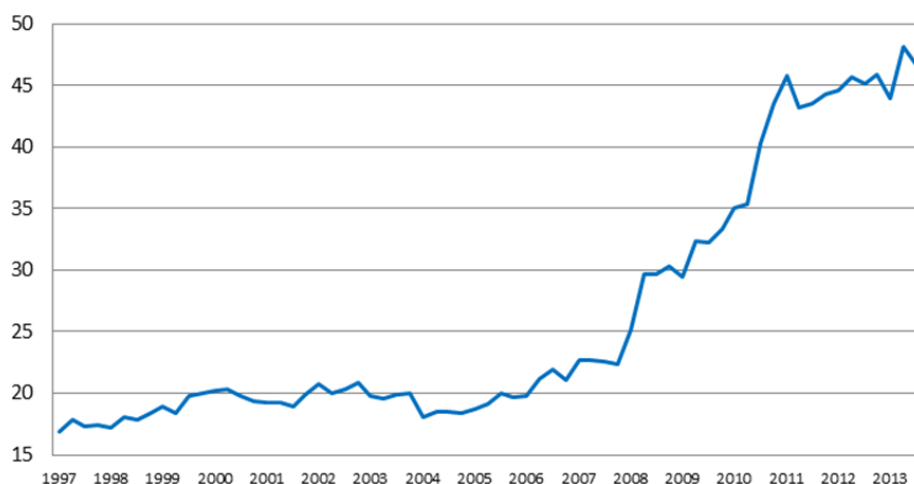
País	2009	2010	2011	2012
Colombia	0,94	0,93	0,97	0,84
Federación de Rusia	2,3	3,1	2,8	2,6
Sudáfrica	1,17	1,28	1,43	1,40

Fuente: Colombia: Governance Finance Statistics Database, FMI, descargado en febrero de 2016; Federación de Rusia: Subnational Debt Management and Restructuring, Banco Mundial, 2015; Sudáfrica: “Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance”, Banco Mundial, septiembre de 2014.

Cuadro 11

Actividad de préstamo municipal en Sudáfrica

El caso de Sudáfrica es un ejemplo claro de un país con un mercado en desarrollo de deuda municipal donde la reforma reglamentaria y el apoyo de una serie de actividades dentro de un “ecosistema de préstamos municipales” han sustentado una importante expansión de préstamos sostenibles. A finales de los años 1990 y principios de los 2000 se emprendieron diversas actividades legislativas y de formulación de políticas con las que, entre otras cosas, se estableció un marco regulatorio sólido y orientado hacia el mercado para los préstamos municipales y se consolidaron ciertos elementos fundamentales relativos a las facultades relacionadas con los ingresos y los requisitos de la gestión financiera propios de los municipios. Dichas actividades culminaron en la aprobación de la Ley de Gestión Financiera Municipal y otras leyes conexas en 2004, tras lo cual la actividad relativa a los préstamos aumentó considerablemente —y sigue aumentando—, como se indica en el siguiente gráfico. Cabe señalar que, conforme a la ley, la administración central no puede garantizar la deuda municipal.

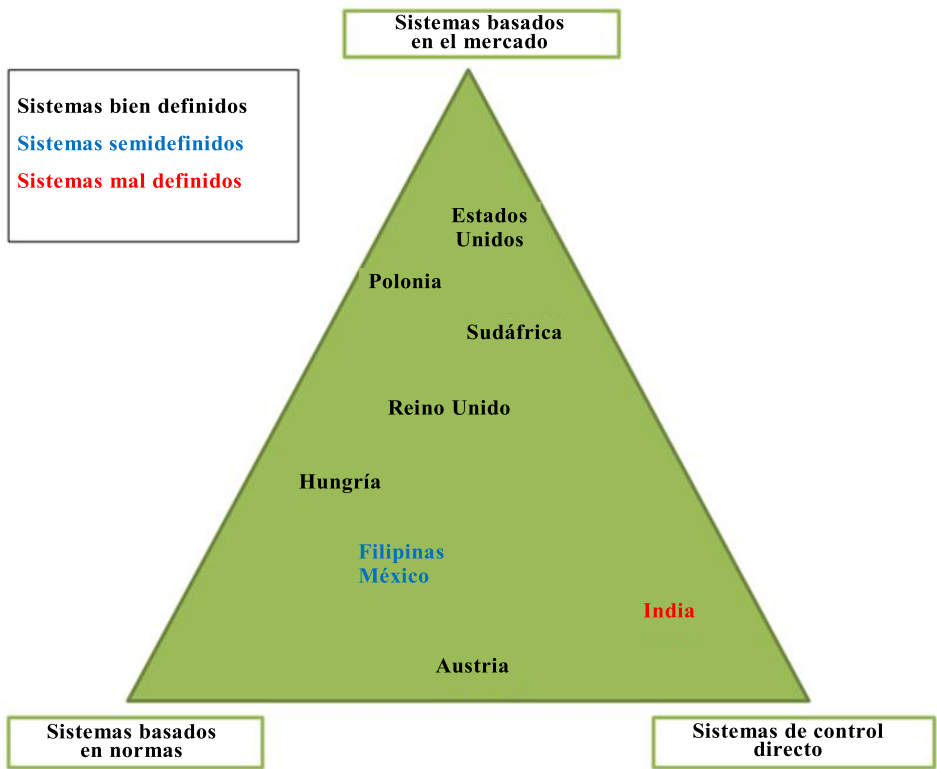
Préstamos municipales a largo plazo, miles de millones de rand

Fuente: “Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance”, Banco Mundial, septiembre de 2014.

Cuadro 12

Sistemas regulatorios de los préstamos municipales: diversos países

Los marcos regulatorios de los préstamos municipales son de tres tipos: sistemas basados en el mercado, sistemas basados en normas y sistemas de control directo. La mayoría de los países tienden a combinar estos tres enfoques, aunque con algún tipo de sesgo. Y cada sistema está más o menos bien definido y establecido en las políticas, la legislación y la reglamentación. El diagrama que figura a continuación da una idea de donde se sitúa una selección de países en relación con los tres tipos de marcos regulatorios señalados.



Referencias

- Ahmad, E. y Brosio, G. (ed.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahmad, E., Brosio, G. y Pöschl, C. (2014) “Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries - Overcoming Political Resistance?” London School of Economics, documento de trabajo núm. 65, Asia Research Centre, Londres.
- Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades (2015) *State of City Climate Finance 2015*, Nueva York: Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades.
- Arzaghi, M. y Vernon Henderson, J. (2005) “Why Countries Are Fiscally Decentralizing”, *Journal of Public Economics*, vol. 89, págs. 1157 a 1189.
- Bahl, R. (1999) “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Bahl, R. y Linn, J. (2014) *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. y Martinez-Vazquez, J. (2006) “Sequencing Fiscal Decentralization”, documento de trabajo núm. 3914, Banco Mundial, Washington D.C.
- Bahl, R. y Martinez-Vazquez, J. (2008) “The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects”, en Cornia, G. y Riddell, J. (ed.) *Toward a Vision of Land in 2015*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Banco Mundial (1999) *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. (2000) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, Nueva York: Oxford University Press.
- _____. (2001) *Intergovernmental Fiscal Relations*, [en línea], se puede consultar en <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.
- _____. (2009) *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, [en línea], se puede consultar en http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html.
- _____. (2011) *Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial y Ecofys (2015) *State and Trends of Carbon Pricing*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bhattacharya, A., Oppenheim, J. y Stern, N. (2015) “Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation programme”, documento de trabajo núm. 91, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Bird, R. (2011) “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, núm. 1, págs. 1 a 23.

- Bird, R. y Ebel, R. (ed.) (2007) *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blöchliger, H. y Kantorowicz, J. (2015) “Fiscal Constitutions: An Empirical Assessment”, documento de trabajo núm. 1248, Departamento de Economía de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Blöchliger, H. y Petzold, O. (2009) “Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation”, documento de trabajo núm. 10 sobre el federalismo fiscal, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Blöchliger, H. y Rabesona, J. (2009) “The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update”, documento de trabajo núm. 9 sobre el federalismo fiscal, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Boadway, R. y Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Box, J. y Martinez-Vazquez, J. (2007) “Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons”, en Martinez-Vazquez, J. y Searle, B. (ed.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Nueva York: Springer.
- Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A. y Abramskieln, D. (2014) *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, Climate Policy Initiative, [en línea], se puede consultar en <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>
- Canuto, O. y Liu, L., (ed.) (2013) *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington D.C: Banco Mundial.
- Dafflon, B. (2006) “The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, en Ehtisham, A. y Brosio, G. (ed.) *Handbook on Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- De Cesare, C. (2012) “Improving the Performance of the Property Tax in Latin America”, Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Demszky, G. (2003) “Liberalism in Practice”, in Pallai, K (ed.) *The Budapest Model: A Liberal Urban Policy Experiment*, Budapest: Open Society Institute.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (2014) *Office of Technical Assistance Comprehensive Report 30 September 2014 Revised*, Washington D.C.: Tesorería de los Estados Unidos.
- Dillinger, W. (1994) “Decentralization and Its implications for Urban Service Delivery”, documento de debate núm. 16 sobre el Programa de Urbanismo, Banco Mundial, Washington D.C.
- Eaton, K., Kaiser, K. y Smoke, P. (2011) *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Countries: A Development Partner Perspective*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ebel, R. y Weist, D. (2007) *Sequencing Subnational Tax Policy and Administration*, Grupo Temático sobre Descentralización, Banco Mundial, Washington D.C.: Banco Mundial.

- Ebel, R. y Yilmaz, S. (2003) “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, en Martínez-Vazquez, J. y Alm, J. (ed.) *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ellis, P. (2010) “Indonesia Rising. Policy Priorities for 2010 and Beyond: Completing Decentralization”, Nota de Política del Banco Mundial, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ezeabasili, V. y Herbert, W. (2013) “Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons from Brazil and Nigeria”, *International Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2, núm. 6 págs. 1 a 10.
- Farvacque-Vitkovic, C. y Godin, L. (1998) *The Future of African Cities*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (ed.) (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L. y Sinet, A. (de próxima publicación) *Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fitch Ratings (2015) *China Residential Property Tax Positive for Local Government*, [en línea], se puede consultar en <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=989475>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), (2014) *Government Finance Statistics Yearbook, Looking Beyond the Central Government: Global Trends in State and Local Government Debt*, [en línea], se puede consultar en http://imfbookstore.org/pdf/GFSY_Launch.pdf.
- Freire, M. y Petersen, J. (ed.) (2004) *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Washington D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Gartner, D. (2015) *Leveraging cities: Toward a Sustainable Urban Development Fund*, The Brookings Institution, [en línea], se puede consultar en <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/30-sustainable-urban-development-fund-gartner>.
- Goudriaan, M. (2010) “Effective Aid through Municipal Contracts”, documento de trabajo interno de VNG International, Países Bajos.
- Griffiths, A. (ed.) (2005) *Handbook of Federal Countries*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Independent Evaluation Group (2009) *Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- International Carbon Action Partnership (ICAP), (2015) *Emissions trading worldwide: ICAP status report 2015*, Berlín: ICAP.
- Jensen, L. (2001) “Fiscal Design Surveys across Levels of Government”, estudios sobre política tributaria núm. 7, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.

- Kopanyi, M., El Daher, S. y Wetzel, D. (ed.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990–2000*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Kopanyi, M., El Daher, S., Wetzel, D., Noel, M. y Papp, A. (2000) “Modernizing the Subnational Government System”, documento de debate núm. 417, Banco Mundial, Washington D.C.
- Liu, L. y Waibel, M. (2008) “Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation”, en Shah, A. (ed.) *Macro Federalism and Local Finance*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Malme, J. y Youngman, J. (2008) “Developments in Value-Based Taxation in Central and Eastern Europe”, *Land Lines*, octubre, págs. 8 a 13.
- Martinez-Vazquez, J. (1999) “The Assignment of Expenditure Responsibilities”, *The World Bank Intergovernmental Relations and Local Financial Management Conference Proceedings*, Tailandia.
- Martinez-Vazquez, J. y Martin McNab, R. (1997) “Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons”, Georgia State University, documento de trabajo núm. 97-6, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Martinez-Vazquez, J. y Searle, B. (ed.) (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Nueva York: Springer.
- Martinez-Vazquez, J. y Vaillancourt, F. (ed.) (2011) *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Northampton: Edward Elgar.
- McKinsey and Company (2013) *How to Make a City Great*, McKinsey Cities Special Initiative, [en línea], se puede consultar en <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/how-to-make-a-city-great>.
- Meloche, J. P., Vaillancourt, F. y Yilmaz, S. (2004) “Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo núm. 3254, Banco Mundial, Washington D.C.
- Naciones Unidas (2015) *Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations*, Naciones Unidas, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), (2014) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2012*, 3rd edition, [en línea], se puede consultar en <http://www.nalas.eu/Home/Download/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012>.
- Norris, P. (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. (ed.) (2001) *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Pathak, B. (2012) *Federalism Risk Assessment*, Katmandú: Peace and Conflict Studies Centre.
- Paulais, T. (2012) *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Washington D.C.: Agence Française de Développement, Banco Mundial.
- Petersen, G. (1996) *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, Nueva Delhi: Gobierno de la India, Banco Mundial.
- Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.
- Sands, G. y Skidmore, M. (2015) "Detroit and the Property Tax", Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Schmitt, N. (2005) "Swiss Confederation", en Kincaid, J. y Tarr, G. (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Seto, K. y Dhakal, S. (2014) "Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning", en Edenhofer, O. (ed.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah, A. (1998) "Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization – An Elusive Goal?" en Bird, R. y Vaillancourt, F. (ed.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah, A. (2007) "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers" en Boadway, R. y Shah, A. (ed.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Sharma, Y. y Muwonge, A. (2010) "An Opportunity to Improve Service Delivery in Nepal through Local Governance", *Himalayan Research Papers Archive*, Quinta Conferencia Anual sobre Investigaciones en materia de Políticas del Himalaya, Nepal.
- Slack, E. y Chattopadhyay, R. (ed.) (2009) *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Smoke, P. (2008) "Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity", en Ingram, G. y Hong, Y. (ed.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ter-Minassian, T. (1996) "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", Documentos sobre análisis y evaluación de políticas núm. 96/4, IMF.
- Tesorería Nacional de la República de Sudáfrica (2008) *2008 Local Government Budgets and Expenditure Review: 2003/04 – 2009/10*, Pretoria: Tesorería Nacional.

Vaillancourt, F. (2002) “Simulating Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data”, *National Tax Association Annual Conference Proceedings*, Washington D.C., págs. 57 a 64.

Wong, C. (2013) “Paying for Urbanization in China: Challenges of Municipal Finance in the Twenty-First Century”, en Bahl, R., Linn, J. y Wetzel, D. (ed.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Yatta, F. y Vaillancourt, F. (2010) “Africa”, en Martínez-Vázquez, J. y Smoke, P. (ed.) *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
