



**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

**División de Gestión Fiscal
y Municipal**

NOTAS TÉCNICAS

No IDB-TN-100

¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?

Por
Jaime Bonet

¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?

Por
Jaime Bonet

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, Mayo 2009

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2009
www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de casos, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente del autor y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizadas por Vicente Fretes, María Constanza García y Marco Varea a versiones previas de este documento.

Para comentarios favor dirigirse al correo electrónico jaimedb@iadb.org o al teléfono (202) 623 1784.

Tabla de Contenido

1. Introducción	1
2. La descentralización en América Latina	2
3. Argumentos a favor de una gestión fiscal local	11
4. Puntos clave de intervención para fortalecer la gestión fiscal local	16
5. El papel del BID en el fortalecimiento de la gestión fiscal local	18
Bibliografía	22

1. Introducción

Los procesos de descentralización iniciados en los últimos años en América Latina y el Caribe han estado, en gran parte, orientados a transferir la responsabilidad de la ejecución del gasto desde los gobiernos nacionales a los subnacionales, ya sean estados, departamentos, regiones o municipios. De esta manera, los gobiernos subnacionales de la región pasaron de ejecutar, en promedio, el 13.1% del gasto público total en 1985 al 19.3% en 2004 (Daughters y Harper, 2007). Sin embargo, en algunos casos como Argentina, Colombia y Brasil, esta participación en la actualidad es superior al 40%.

La mayor responsabilidad en materia de gasto no ha estado acompañada de una mayor recaudación tributaria local, pues los incrementos en ejecución han sido financiados, en gran parte, con mayores transferencias desde el gobierno central a las administraciones subnacionales. En efecto, los recaudos tributarios en los gobiernos subnacionales mantuvieron una baja participación en la financiación del gasto local durante la década de los noventa de alrededor del 20%, con unos casos extremos como México donde no superó el 10% (Wiesner, 2008).

Esta asimetría en el proceso de descentralización en América Latina viola uno de los principios de la teoría del federalismo fiscal, que considera que la asignación de responsabilidades de gasto debe estar acompañada de la asignación de responsabilidades en recaudo de ingresos. Un proceso de descentralización en los dos lados, gastos e ingresos, permitiría una mayor rendición de cuentas, más eficiencia en el gasto y menor dependencia de transferencias del nivel central.

Paralelo al proceso de descentralización, se ha observado un aumento significativo en el grado de urbanización en la región. De acuerdo con las estimaciones de las Naciones Unidas (2008), mientras en 1950 el 41.4% de la población residía en las ciudades, en 2005 ese valor era del 77.5% y se espera que supere el 80% en 2010. En la medida en que la descentralización traslada gran parte de la responsabilidad en la provisión de servicios públicos a los gobiernos locales, la mayor urbanización impone grandes retos a estas administraciones. Se estima, por ejemplo, que entre 80 y 120 millones de personas en América Latina y el Caribe carecen de una adecuada provisión de servicio de acueducto y entre 100 y 150 millones no disfrutan de un apropiado servicio de saneamiento (Satterthwaite y McGranahan, 2007).

La organización Ciudades y Gobiernos Locales, CGLU, estima que los costos de mantenimiento y desarrollo de las inversiones urbanas en países en desarrollo en los próximos 25 años ascenderán a 200 mil millones de dólares al año (CGLU, 2007). Si se considera que la población urbana de América Latina y el Caribe representa el 14% de la población urbana en esos países, se estaría hablando de que las necesidades de financiamiento ascienden a unos 28 mil millones de dólares por año, aproximadamente entre el 1,2% y 1,5% del PIB regional.

Como lo señala Marcel (2008), los procesos de descentralización y urbanismo tienen consecuencias importantes en materia de política pública. Además de la creciente demanda por provisión de servicios, se generan problemas más complejos que exigen una mayor coordinación y ejecución en el nivel local. La región registra grandes asimetrías en la capacidad de los gobiernos subnacionales para enfrentar estos problemas, con una escasez de recursos locales que no les permite atender adecuadamente las nuevas competencias. Todo ello crea una serie de riesgos para la gestión financiera y la política fiscal de los países.

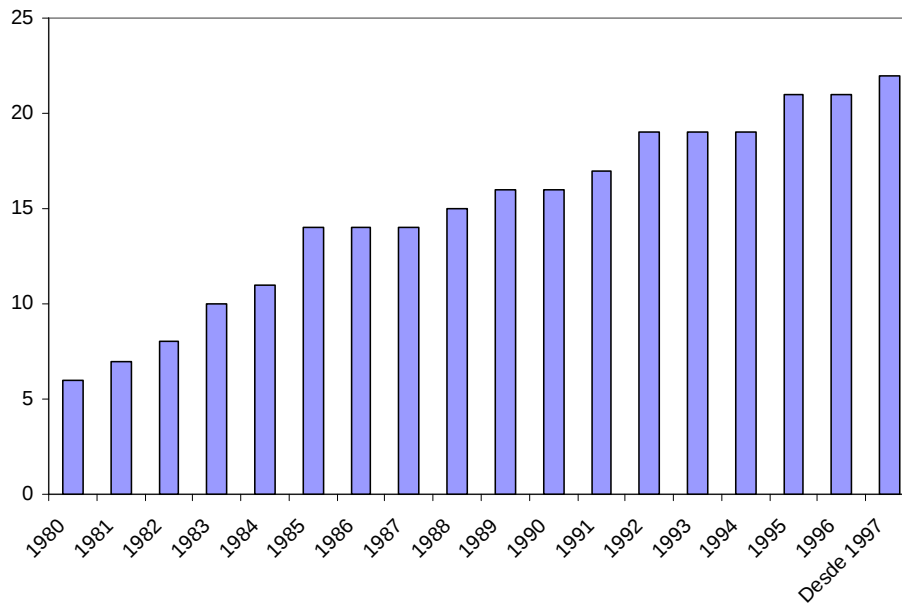
En la medida en que la política de descentralización, con diferentes grados de profundización, está vigente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en la actualidad, la gestión tributaria local se convierte en una pieza clave para lograr la eficiencia de los recursos que garantice superar los niveles de bienestar de sus habitantes. El propósito fundamental de este artículo es determinar por qué se hace necesario una adecuada gestión fiscal local en la región. El documento está compuesto de cinco secciones. A partir de algunos estudios previos que analizan la descentralización en América Latina, se realiza una caracterización de este proceso. Posteriormente, la sección 3 presenta los principales argumentos que apoyan la gestión fiscal local, mientras que la sección 4 señala los puntos clave de intervención para fortalecerla. Finalmente, la última sección presenta el papel del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en apoyo de esta estrategia.

2. La descentralización en América Latina

Desde comienzos de los años ochentas, los diferentes países de América latina y el Caribe iniciaron procesos de descentralización, muchos de ellos inspirados por la

transición democrática que se registró en la región. Un primer elemento que se destaca es la descentralización política que llevó inicialmente a la elección de alcaldes municipales y luego, en menor grado, a los gobernantes de los niveles intermedios de gobiernos (Daughters y Harper, 2007). Como puede observarse en el Gráfico 1, sólo siete países de la región tenían elección popular de los gobernantes locales a comienzos de los años ochenta. En la mayoría de los estados los ejecutivos municipales eran nombrados por el gobierno central. A finales de los noventa, en más de 20 naciones latinoamericanas se daba la elección directa o indirecta de los alcaldes municipales.

Gráfico 1
Evolución del número de países con elección
de alcaldes en América Latina y el Caribe

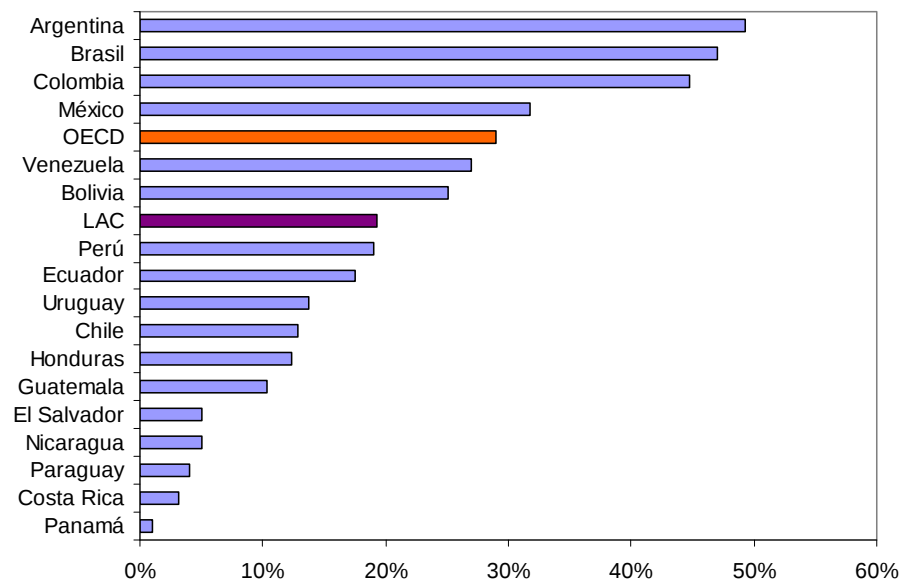


Fuente: Daughters y Harper (2007).

El otro frente que ha experimentado una importante descentralización es el gasto público. Tomando un promedio de 17 países en América Latina y el Caribe, Daughters y Harper (2007) encontraron que la proporción del gasto subnacional en el total nacional aumentó del 13,1% en 1985 al 19,3% en 2004. Sin embargo, este nivel es muy heterogéneo en la región. Mientras algunos países como Argentina, Brasil y Colombia

tienen un indicador que supera el 40%, otros como Panamá, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y El Salvador están por debajo del 5%. El promedio regional (19,3%) es inferior al promedio de los países de la OCDE (29,1%). Aunque cuatro países de la región, los tres inicialmente mencionados y México, tienen una ejecución del gasto subnacional mayor que el promedio de la OCDE (Ver Gráfico 2).

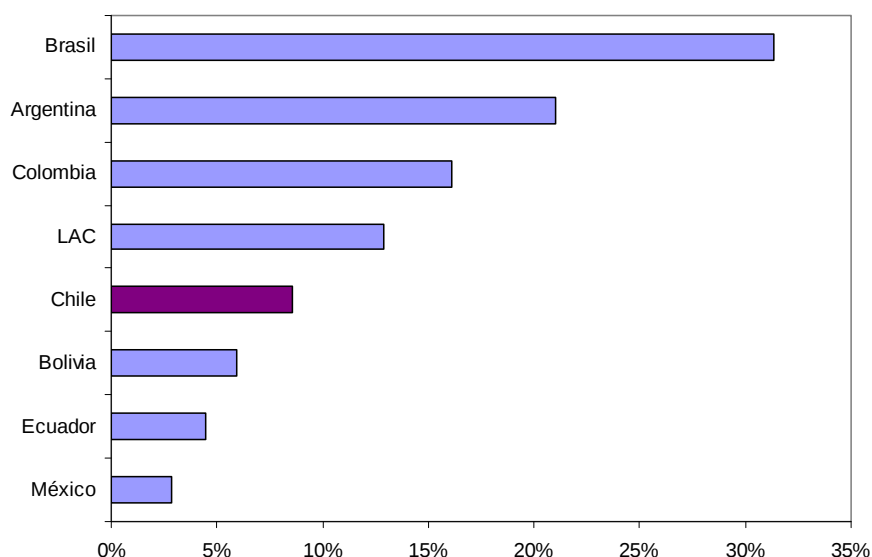
Gráfico 2
Participación del gasto subnacional
en el gasto total nacional, 2004



Fuente: Daughters y Harpers (2007).

Contrario a los avances en la descentralización del gasto, el recaudo de los ingresos tributarios sigue concentrado en los gobiernos nacionales. A partir de una muestra de siete países reportada por Wiesner (2008), es posible determinar que, en promedio, solamente el 12,9% de los ingresos tributarios de la región era recolectado por los gobiernos subnacionales en 2002. Este indicador se mantiene relativamente estable en los años analizados. Nuevamente se observan asimetrías entre los distintos países, pues mientras los gobiernos subnacionales de Brasil recolectaban el 31,4%, los de Argentina el 21% y los de Colombia el 16%, en Bolivia sólo recaudaban el 5,9%, en Chile el 8,6%, en Ecuador el 4,5% y en México el 2,8% (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3
Participación del ingreso tributario
subnacional en el total nacional, 2002



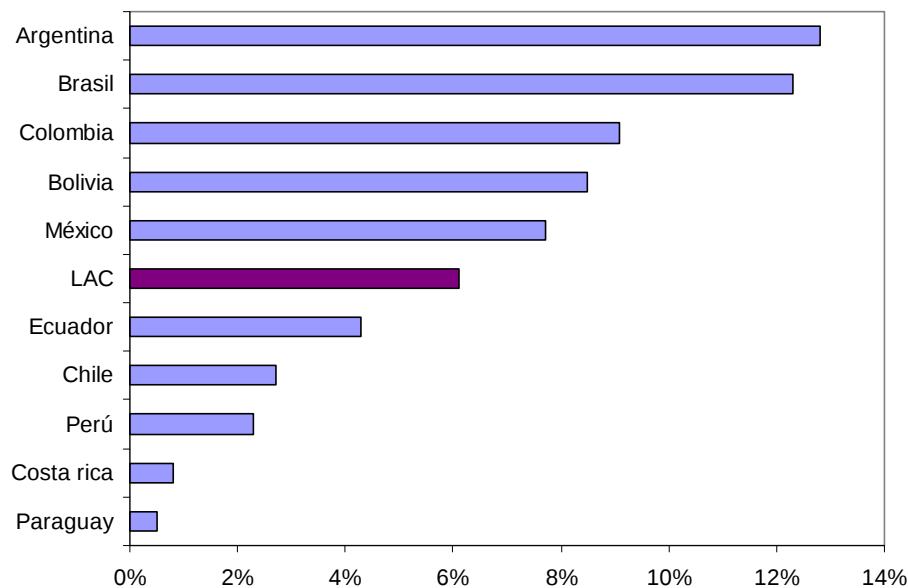
Fuente: Estimaciones del autor con base en Wiesner (2008).

Al revisar los ingresos totales de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB, incluidos en el Gráfico 4, se reafirma los escasos recursos de estos gobiernos, con un promedio que es el 6,1% del PIB y el patrón heterogéneo en la región, pues se encuentran países como Brasil y Argentina con un indicador cercano al 12% y otros como Chile, Perú, Costa Rica y Paraguay con menos del 3%.

Daughters y Harper (2007) muestran que los mayores niveles de descentralización fiscal se encuentran en Brasil, Argentina y Colombia. Luego, con un nivel medio de descentralización, hay un segundo grupo de países conformado por México, Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador, cuyos gobiernos subnacionales, en promedio, pasaron de ejecutar el 17,5% del gasto en 1996 a 31,8% en 2004. Finalmente, existe un tercer grupo con un bajo grado de descentralización integrado por Uruguay, Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La ejecución subnacional del gasto puede variar desde 13% en Uruguay y Chile hasta entre 1% y 3% en Panamá y Costa Rica. En términos generales, se encuentra que los países federales

tienden a mostrar un mayor nivel de descentralización. Sin embargo, dentro de los tres con mayor grado sorprende la presencia de Colombia, un país con régimen unitario.

Gráfico 4
Ingresos totales de los gobiernos
subnacionales como porcentaje del PIB, 2004



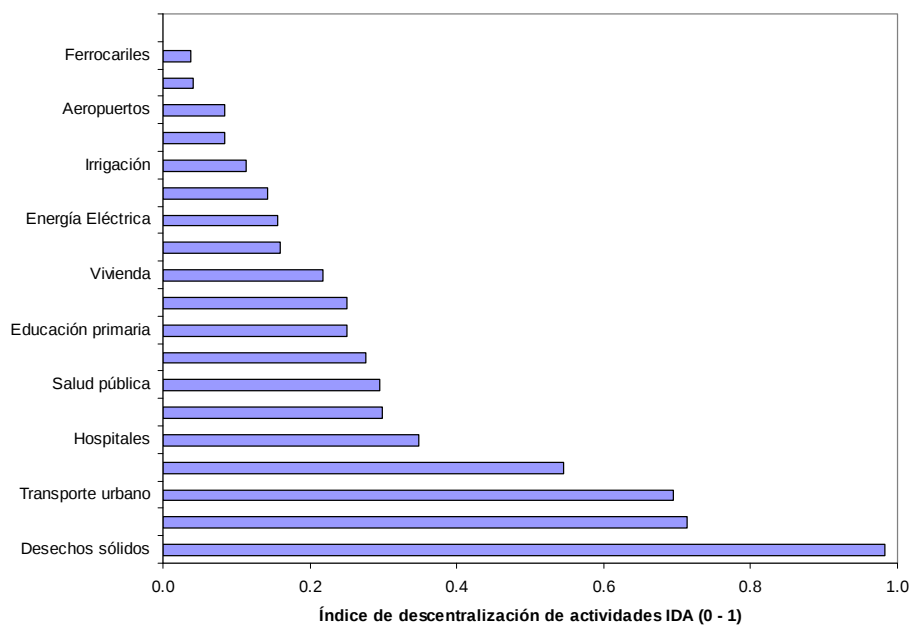
Fuente: Estimaciones del autor con base en CEPAL (2007).

En cuanto a los sectores descentralizados, algunos han sido tradicionalmente manejados a nivel local: gestión de desechos sólidos, calles urbanas, transporte urbano y servicio de acueducto y alcantarillado. Los procesos recientes de descentralización se han concentrado en educación y salud pública en primer orden, y en caminos interurbanos, vivienda, electricidad y servicios policiales. En estos sectores es donde se ha dado un mayor aumento del gasto subnacional en los últimos años.

Sin embargo, el indicador de gasto sectorial no necesariamente refleja la autonomía y discreción que las autoridades locales asumen en el manejo del sector. Se puede tener un mayor gasto pero no necesariamente una real responsabilidad en la toma de decisiones y formulaciones de política de un sector. Daughters y Harper (2007) estimaron el índice de descentralización de actividades, IDA, en un intento por medir el aumento real en responsabilidades en los gobiernos subnacionales. EL IDA mide el grado

de autonomía subnacional en una escala que va de 0 a 1, partiendo de nula autonomía a plena¹. Como se aprecia en el Gráfico 5, el mayor grado de autonomía se registra en el manejo de desechos sólidos, calles y transporte urbano, acueductos y hospitales, sectores que tradicionalmente han sido manejados por las localidades. Por su parte, áreas como educación y salud, que han formado parte de la transferencia de gasto en los últimos años, muestran un grado de autonomía medio.

Gráfico 5
Grado de descentralización por sectores, 2004



Fuente: Daughters y Harper (2007).

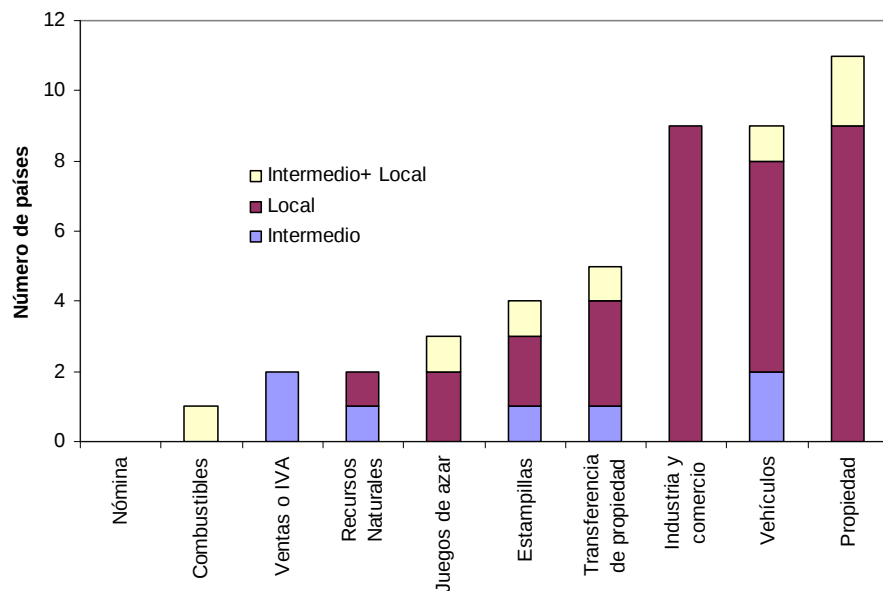
En cuanto a tributación subnacional, se ha observado que tradicionalmente las bases tributarias locales son débiles. Los impuestos más dinámicos, como el de renta y de ventas, son manejados por el nivel central, en gran parte por las ventajas que otorga el recaudo centralizado. Como resultado, se encuentra que los gobiernos centrales recaudan un gran porcentaje de los tributos del país y que los gastos locales son financiados mediante transferencias. Sin embargo, existen diferencias en la importancia relativa de éstas entre países con diferentes grados de desarrollo. En efecto, Shah y Shah (2006)

¹ Para un mayor detalle en la estimación de IDA ver Daughters y Harper (2007).

destacan que mientras las transferencias representan aproximadamente el 60% de los ingresos de los gobiernos locales en los países en desarrollo, son solamente el 34% en los países miembros de la OECD.

América Latina no es muy diferente a esta situación. En general, no hay una tradición de política tributaria subnacional y gran parte de los gastos se financian con transferencias. Tal vez la única excepción en tributación local es Brasil que ha creado un IVA subnacional recaudado por los estados y compartido con las municipalidades. De acuerdo con Wiesner (2008), los gobiernos subnacionales brasileiros recaudan el 32% de los impuestos del país en 2004, la participación más alta en la región. Argentina y Colombia son los dos otros países que muestran cierto grado de descentralización en este frente, lo cual se refleja en la importancia relativa de los gobiernos subnacionales en el recaudo nacional.

Gráfico 6
Impuestos asignados con mayor
frecuencia a gobiernos subnacionales, 2004

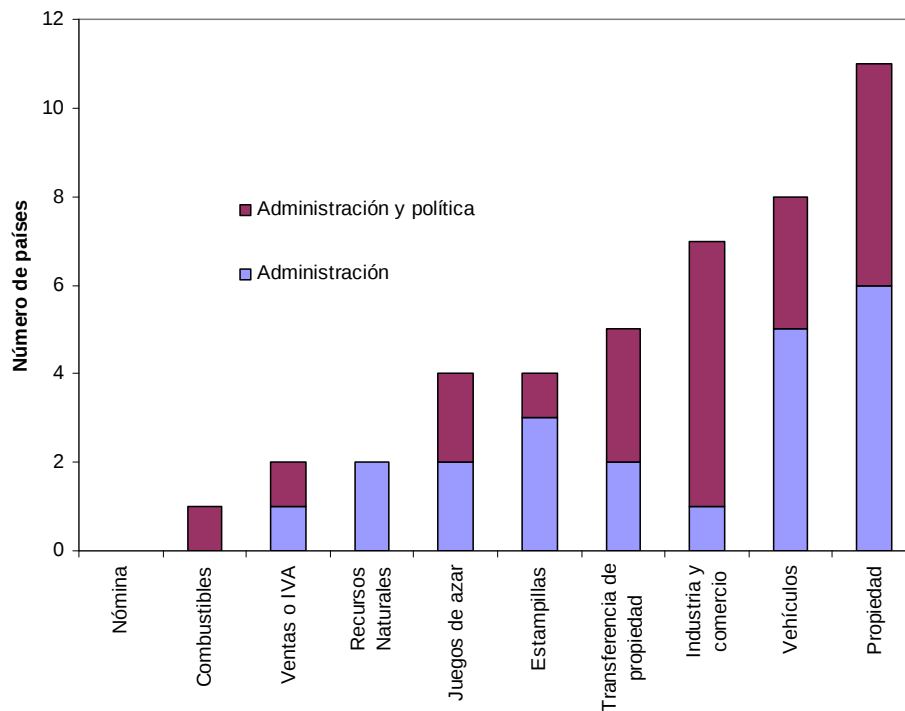


Fuente: Daughters y Harper (2007).

Si se analizan los tributos locales, se encuentra que los impuestos a la propiedad, a los vehículos y a la industria y comercio son frecuentemente asignados a los gobiernos

subnacionales en América Latina y el Caribe. En el Gráfico 6 puede verse que en 9 países, de la muestra de 11 seleccionada por Daughters y Harper (2007), el impuesto a la propiedad tenía un recaudo subnacional, mientras que los otros dos tributos mencionados lo eran en 8 de los 11. Sin embargo, estos autores encuentran que las funciones tributarias subnacionales están más relacionadas con la administración del recaudo que con un diseño de política que permita fijar tasas o definir bases (ver Gráfico 7).

Gráfico 7
Administración y responsabilidades de política
en los impuestos subnacionales, 2004



Fuente: Daughters y Harper (2007).

El impuesto a la propiedad tiende a ser el más usado para financiar gobiernos locales por su alta visibilidad y poca movilidad de la base. Sin embargo, su recaudo está afectado por la escasa capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en la región, que se refleja en sistemas ineficientes de recaudación y catastros seriamente desactualizados (Daughters y Harper, 2007). Adicionalmente, los esquemas de financiamiento de los procesos de descentralización no crearon los incentivos necesarios

para promover la generación de recursos propios por los entes locales. En muchos casos, las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales no tienen en cuenta el desempeño local en recaudación o eficiencia del gasto. Los recursos son transferidos manteniendo tendencias históricas y perpetuando los resultados vigentes al momento de iniciar la descentralización. Estos factores llevan a que los ingresos efectivos están muy por debajo de su potencial en muchos países.

Para el caso colombiano, por ejemplo, Iregui *et al.* (2003) concluyen que los municipios tienen un potencial tributario importante en este impuesto y que su aprovechamiento no necesariamente requiere de la introducción de grandes ajustes legislativos sobre la base y las tarifas del impuesto. El nivel de recaudo municipal podría aumentarse si las autoridades locales adoptaran medidas para reducir la brecha tarifaria, ajustaran las tarifas nominales y realizaran las actualizaciones catastrales periódicas de acuerdo con la Ley.

En Brasil, De Cesare (2008) encuentra una reducción severa en el potencial del impuesto a la propiedad en las ciudades con más de 100 mil habitantes. En promedio, este tributo sólo representa el 0.43% del PIB de estas ciudades y menos del 3% de esas municipalidades están en capacidad de recaudar más del 1% del PIB. Esta autora concluye que, dependiendo de la política tributaria, la informalidad vigente parece explicar la caída en el potencial del tributo y puede estar afectando la cantidad y la calidad de los servicios urbanos provistos por las autoridades. Lo anterior tiene grandes consecuencias en materia de equidad, pues la población pobre depende más en los servicios públicos y sociales que la de mayores ingresos.

En resumen, se encuentra que existen varias asimetrías en el proceso de descentralización de América Latina y el Caribe. En primer lugar, hay diferencias entre el grado de profundización de la política entre los distintos países. En segundo lugar, la descentralización ha sido más por el lado del gasto que por el de los ingresos. Los gobiernos subnacionales ejecutan más recursos pero continúan financiándose con transferencias provenientes del gobierno central. Las bases tributarias subnacionales siguen siendo muy débiles y el gobierno nacional mantiene bajo su control el manejo de los tributos más dinámicos. Aún en estas circunstancias, la recolección tributaria subnacional está por debajo de su potencial y en algunos casos, como el impuesto a la

propiedad, se podría incrementar con una mayor efectividad en el recaudo y con la actualización periódica de los catastros. Finalmente, se debe destacar la asimetría que existe entre la descentralización legal y la real, pues en muchos casos existe una descentralización del gasto pero la autonomía subnacional está bastante limitada.

3. Argumentos a favor de una gestión fiscal local

Un primer argumento a favor de la gestión fiscal local se encuentra en el marco teórico que está detrás de la descentralización fiscal, ya que ésta permitiría asegurar los beneficios propios de esta política. En efecto, una de las principales razones para descentralizar son las posibles ganancias en materia de eficiencia que se podrían alcanzar bajo este régimen. Oates (1972) plantea que dichos incrementos son posibles porque los gobiernos locales son más cercanos a sus habitantes y a la geografía de su territorio y, por lo tanto, poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que un gobierno central. Lo anterior le permitiría ser más eficientes a través de menores costos de prestación y maximizar la utilidad de los consumidores mediante una oferta más ajustada a la demanda local. Además, se considera que la competencia entre las diferentes entidades territoriales puede motivar a los administradores locales a innovar y rendir cuentas a sus ciudadanos.

Sin embargo, este mismo marco teórico considera que la asignación de responsabilidades en materia de gastos debe estar precedida, o al menos hacerse al mismo tiempo, por la asignación de responsabilidades en materia tributaria (Shah, 2004). Los beneficios de la descentralización serán posibles si las estructuras de gobierno fiscal e institucional conectan los ingresos tributarios y los gastos públicos descentralizados. La idea es que en la medida en que el porcentaje de gasto público financiado con recursos propios es mayor, las ganancias en eficiencia como resultado de ese gasto serán mayores².

Uno de los puntos críticos en los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe ha sido el débil vínculo entre los ingresos propios y los gastos a nivel subnacional. En general, se encuentra que la correspondencia entre el suministro de

² La implementación de la descentralización no debe perder de vista las implicaciones que ésta tiene en la estabilidad macroeconómica nacional. El diseño de políticas debe ser lo suficientemente claras para garantizar un marco macroeconómico estable.

bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos no es clara. En su gran mayoría, los gastos son financiados por transferencias desde el gobierno nacional, que tiene el mayor potencial de recaudo tributario, a los subnacionales, que tienen una escasa capacidad de recaudo.

Como lo señalan Shah y Shah (2006), la separación de la tributación y el gasto reduce la rendición de cuentas local porque los gobernantes no tienen que justificar las decisiones de gasto a sus electores. Por lo tanto, la autofinanciación local es importante para fortalecer la gobernabilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas. Las diferentes fórmulas de transferencias fiscales adoptadas en América Latina carecen de los incentivos suficientes para alcanzar algunos estándares mínimos de prestación de servicios o una rendición de cuentas por resultados. Una gestión fiscal local permitiría conectar la responsabilidad del gasto con los ingresos propios, superando una de las principales limitaciones que tiene el proceso de descentralización para alcanzar los beneficios esperados de la misma.

Otro argumento a favor de la gestión fiscal local está relacionado con el potencial de fondos a los que podrían acceder los gobiernos subnacionales cuando tienen disponibilidad de recursos propios como resultado del buen manejo fiscal. En primer lugar, existen en los países de la región recursos públicos a los cuales se tiene acceso a través de proyectos cofinanciados. En la medida en que se generen ingresos propios, las administraciones locales podrán tener los fondos necesarios para apalancar mayores inversiones en su territorio. Otra fuente de recursos que se podría potenciar con una buena administración fiscal local es el mercado financiero. En aquellos países donde el endeudamiento subnacional es permitido, el acceso al mercado de crédito está condicionado a la disponibilidad de recursos locales que permitan el repago de los compromisos adquiridos. En la gran mayoría de los países de la región, y luego de algunas crisis de endeudamiento subnacional que pusieron en riesgo la estabilidad macroeconómica, en la última década se han adoptado reglas de responsabilidad fiscal nacional y subnacional con el fin de garantizar una sostenibilidad de largo plazo. Estas normas le imponen límites al endeudamiento local de acuerdo con los ingresos propios de libre disponibilidad que posea el territorio. Es decir, que la adecuada gestión fiscal local

potenciaría el acceso al mercado crediticio interno y/o externo, de acuerdo con las capacidades de cada territorio.

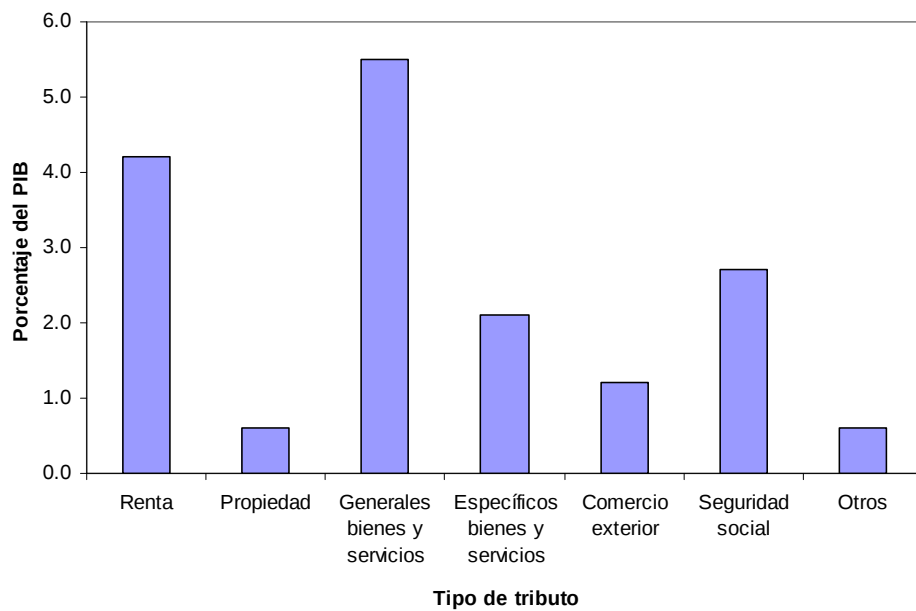
Un tercer argumento es la mayor autonomía que puede alcanzar cada localidad. Un gran número de las transferencias que existen en la región están condicionadas a inversiones en sectores determinados. En gran parte, las transferencias van dirigidas a alcanzar las metas sectoriales propuestas por el gobierno nacional. En la medida en que las transferencias están financiando en la actualidad más del 70% de los gastos subnacionales, la disponibilidad de recursos con que cuenta un administrador local para financiar sus iniciativas es bastante escasa. Si a eso se le agrega que en muchos casos los gastos vienen predeterminados por compromisos adquiridos en los gobiernos previos o establecidos desde el gobierno central, la autonomía y discreción de los gobiernos subnacionales está seriamente limitada por su manejo fiscal. El grado real de autonomía que los gobiernos subnacionales logren depende mucho de los recursos que la descentralización les otorgue. Entre más dependan de las transferencias del gobierno nacional, será menor la autonomía real que ellos tengan (Tanzi, 2007). Mejorar la gestión fiscal local le permitiría al gobernante contar con los recursos para atender las necesidades particulares de sus ciudadanos y asumir las responsabilidades que le han sido asignadas.

Un cuarto argumento se encuentra en la oportunidad que puede brindar una adecuada gestión local para crear el espacio fiscal necesario para enfrentar las nuevas responsabilidades. Como ya se mencionó, la urbanización y la descentralización crearon grandes retos de provisión de servicios públicos y sociales a los gobiernos subnacionales. Se estima que se requeriría incrementar los ingresos fiscales subnacionales entre 1,2% y 1,5% del PIB de América Latina y el Caribe, con el fin de atender la mayor demanda urbana. Se necesita, por lo tanto, crear un espacio fiscal en la región que permita a los gobiernos locales asumir sus responsabilidades adecuadamente.

De acuerdo con la CEPAL (2007), la presión tributaria en América Latina era 16,9% del PIB en 2006, aproximadamente la mitad del promedio reportado en los países de la OCDE (30%). Al descomponer la carga tributaria por tipo de ingresos tributarios, se encuentra que cuatro impuestos explicaron el 85% de la presión tributaria: los impuestos sobre la renta y ganancias de capital (4,2%), los impuestos generales sobre bienes y

servicios (5,5%), los impuestos específicos sobre bienes y servicios (2,1%) y las contribuciones a la seguridad social (2,7%). El impuesto sobre la propiedad, que como se vio, es el más usado para financiar gobiernos subnacionales, solo representó el 0.6% del PIB. Una buena gestión fiscal en este frente, con un incremento marginal de aproximadamente el 1,0% del PIB, podría abrir cierto espacio fiscal para atender la mayor demanda de recursos (Ver Gráfico 8).

Gráfico 8
Presión tributaria según tipo de impuesto
en América Latina y el Caribe, 2006



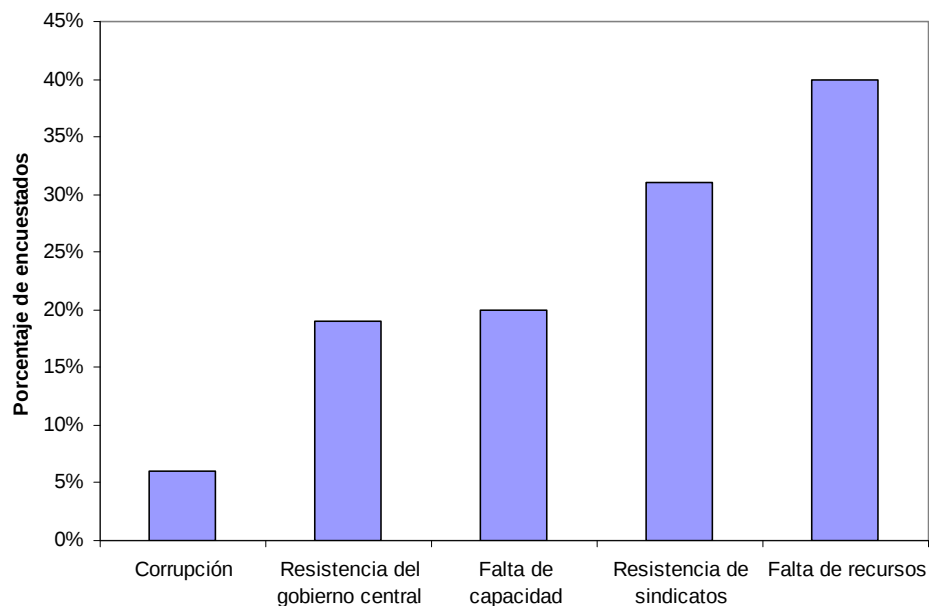
Fuente: Estimaciones del autor con base en CEPAL (2007).

Algunos autores han cuestionada la capacidad de los gobiernos locales para incrementar sus recursos propios con la base tributaria actual. En particular, se argumenta que el impuesto a la propiedad tiene costos de administración altos y limitaciones políticas para su implementación, que dificultan el recaudo de nuevos ingresos en el corto plazo. Lo anterior obliga a pensar en la necesidad de fijar nuevas categorías de impuestos a nivel subnacional, que sean más elásticos y dinámicos que los que actualmente tienen³. No obstante este planteamiento, Bird (2000) considera que el estado actual de los

³ Una mayor discusión sobre este tema se encuentra en Bird (2000), Tanzi (2007) y Ter-Minassian (2009).

impuestos a la propiedad y a la tierra en la mayoría de los países deja mucho que desear. En Argentina, señala como ejemplo este autor, las tasas efectivas de recaudo son muy bajas como consecuencia de la subvaloración de los predios. Además, la estructura del impuesto es muy complicada, económicamente perversa y básicamente es imposible hacer cumplir la norma. A través de mejoras en el proceso administrativo, se podría aumentar significativamente los recaudos del impuesto a la propiedad, especialmente en ciudades de nivel medio. En este frente es donde una adecuada gestión fiscal local puede tener un papel importante en el corto plazo en la generación de espacio fiscal a nivel subnacional⁴.

Gráfico 9
Principales obstáculos a la descentralización, 2004



Fuente: Daughters y Harpers (2007).

Adicionalmente, la descentralización fiscal puede crear espacio fiscal si se logra una mejor priorización y una mayor eficiencia del gasto en cualquier nivel de gobierno (Ter-Minassian, 2009). En la actualidad, gran parte de los gobiernos subnacionales carecen de una adecuada gestión del gasto, pues no hay unidades de análisis de

⁴ En la sección anterior se reseñaron los trabajos de Iregui *et al.* (2003) y De Cesare (2008) que para los casos de Colombia y Brasil, respectivamente, presentaban conclusiones en el mismo sentido.

inversiones ni transparencia en los procesos de contratación. No existen criterios claros para la toma de decisiones de inversión y muchas veces se invierten en proyectos de muy poca calidad. Nuevamente, una mejora en la gestión fiscal local también ayudaría a generar un espacio fiscal a través de una mayor eficiencia en el gasto.

Un argumento final se encuentra en los resultados de la encuesta aplicada por Daughters y Harper (2007) para conocer los principales obstáculos a la descentralización en América Latina y el Caribe. Las respuestas de la encuesta para 2004, incluida en el Gráfico 9, indican que la falta de recursos y de capacidad local, la resistencia de los sindicatos y del gobierno central, y la corrupción serían las más importantes limitaciones. Fortalecer la gestión fiscal local le apuntaría a superar la falta de recursos y de capacidad local, que son considerados entre los tres principales obstáculos.

En síntesis, se han expuesto cinco argumentos a favor de una adecuada gestión fiscal local. En primer lugar, permitiría lograr los beneficios propios de la descentralización a través de la generación del vínculo entre ingresos y gastos a nivel local. Segundo, potenciaría las posibilidades de apalancar recursos para la localidad mediante proyectos de cofinanciación o acceso al mercado financiero. Tercero, le otorgaría una mayor autonomía y discreción a los gobernantes locales para implementar sus programas de gobierno. Cuarto, ayudaría a la descentralización a generar un espacio fiscal a nivel subnacional. Finalmente, apuntaría a superar algunos de los obstáculos que se han señalado en el proceso de descentralización en la región.

4. Puntos clave de intervención para fortalecer la gestión fiscal local

El fortalecimiento de la hacienda pública territorial debe estar orientado a consolidar la capacidad local en dos áreas: la generación de ingresos propios y una mayor eficiencia del gasto. Estos dos aspectos permitirían el aumento del espacio fiscal subnacional, forjando grandes beneficios para la gestión del desarrollo regional. Las mejoras efectivas en la recaudación unidas a una mejor planificación financiera y presupuestaria, crearían, además, un ambiente muy positivo en la comunidad y en las otras instancias del gobierno, generando credibilidad y aceptación de la administración pública local.

En el área de ingresos, los gobiernos locales deben mejorar la recaudación de sus impuestos y tasas, fomentar la transparencia, hacer cumplir la obligación del pago,

reforzar el conocimiento local en el tema y compartir experiencias sobre finanzas locales con otros entes territoriales (CGLU, 2007). Existen una serie de actividades que se pueden implementar en estos aspectos. Para iniciar, como lo sugiere CGLU (2007), los gobiernos subnacionales deben diseñar planes de optimización de recursos propios que muestren su compromiso en la búsqueda de fondos para atender sus necesidades de gasto. Lo anterior implica la dotación de los organismos de hacienda subnacional con la infraestructura de equipos y la logística requerida para adelantar adecuadamente sus funciones. En materia de recaudo, se hace necesario mejorar el cobro y fiscalización de los tributos asignados a los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, es necesario actualizar las bases tributarias de los principales gravámenes, especialmente del impuesto a la propiedad y los de industria y comercio, los dos con mayor asignación a los gobiernos subnacionales. Paralelo a esto, se debe adelantar una simplificación del marco legal vigente, de tal forma que se agilice y facilite el cobro y recolección de los tributos, se establezcan los procedimientos y normas que permitan hacer cumplir la normatividad de la tributación subnacional, y se logre el control de evasión y elusión. .

En materia de transparencia, se han sugerido una serie de prácticas importantes en los gobiernos subnacionales. En primer lugar, los administradores deben publicar periódicamente la información sobre la situación financiera real del territorio. Se debe involucrar a la ciudadanía explicándole las posibilidades y las limitaciones de desarrollo de la localidad con el presupuesto vigente. Se debe, así mismo, reforzar las capacidades del personal local en las áreas de finanzas y planificación y garantizarles una estabilidad que permita la continuidad y seguimiento de las políticas (CGLU, 2007). Se pueden promover iniciativas dirigidas a formar y capacitar el recurso humano local, que le permita incrementar la capacidad de formulación y toma de decisiones de políticas públicas en los entes subnacionales. Finalmente, es conveniente impulsar la implementación de sistemas de carrera administrativa y de gestión de talento humano en las entidades territoriales.

Además de las mejoras en el campo tributario, implantar buenas prácticas en el manejo de los presupuestos de los gobiernos subnacionales sería fundamental para consolidar la gestión fiscal local. Se requiere involucrar una visión de mediano plazo de los gastos que permita financiar debidamente los proyectos de inversión y reducir la

manipulación política a corto plazo del presupuesto. Un primer paso en este frente es la adopción de procedimientos financieros y presupuestarios satisfactorios, especialmente en los gobiernos subnacionales más importantes como las grandes ciudades y el nivel intermedio de gobierno (BID, 2002). Una posible estrategia es la implementación de presupuestos por resultados a nivel local para que facilite el uso eficiente y adecuado de los recursos públicos, así como el control y supervisión del gasto territorial.

Adicionalmente, se debe avanzar en el marco legal y los reglamentos normativos que fueran necesarios para modernizar los sistemas de inversión pública de los gobiernos subnacionales, así como en el establecimiento y consolidaciones de unidades de inversión que apoyen el diseño, formulación y evaluación de los proyectos. Se podría, de igual manera, reforzar los mecanismos de control y evaluación que les permita a los gobiernos subnacionales supervisar y vigilar sus actividades, aprender de la experiencia e introducir los cambios que sean necesarios. Es importante desarrollar y/o consolidar sistemas de información y estadísticas subnacionales, de tal manera que faciliten la evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas.

En resumen, con el fin de fortalecer la gestión fiscal local se pueden identificar unas acciones orientadas a aumentar los ingresos propios, a través de mejores prácticas en la tributación subnacional, y otras actividades dirigidas a incrementar la eficiencia en el gasto, mediante ajustes en los procesos de presupuesto, control y transparencia. La gestión fiscal subnacional eficiente exige un enfoque integral que abarca actividades en materia de políticas y de fortalecimiento institucional.

5. El papel del BID en el fortalecimiento de la gestión fiscal local

El Banco ha venido trabajando desde hace varios años con operaciones de crédito y cooperación técnica con algunos gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe. Durante los años noventas, aproximadamente el 30% del portafolio contó con gobiernos subnacionales en calidad de ejecutores, co-ejecutores o prestatarios directos. Para los 2000, esa proporción ha subido hasta un 45% de las operaciones (Marcel, 2008). En el campo del desarrollo urbano y vivienda, por ejemplo, se han apoyado proyectos de mejoramiento de barrios, revitalización de centros históricos, construcción de sistemas de transporte masivos, saneamiento básico, provisión de soluciones habitacionales, entre

otros. Uno de los programas iniciados en este frente es Prociudades, que es un mecanismo crediticio que financia proyectos de desarrollo urbano integrado para municipios en Brasil, con el objetivo de mejorar sus condiciones urbanas y sociales y brindar una mayor calidad de vida a sus habitantes

En 2002, el BID definió una estrategia de desarrollo subnacional, cuyo objetivo principal era apoyar programas de desarrollo en los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe, con el fin de convertirlos en instituciones eficientes y democráticas, capaces de captar los recursos institucionales y financieros que necesitan para cumplir sus cada vez más amplias funciones (BID, 2002). Recientemente, el realineamiento del Banco realizó cambios organizacionales que permiten brindar un apoyo integral a estos gobiernos. De esta manera, los temas de reforma del estado, descentralización, desarrollo local y competitividad están integrados en un solo departamento: el de capacidad institucional y finanzas (ICF). Este departamento es responsable de conceptualizar, preparar, apoyar la ejecución y supervisar las operaciones del Banco relacionadas a la gobernanza, fortalecimiento y reforma del sector público, descentralización, temas económicos y fiscales, desarrollo de mercados de capital e instituciones financieras, y competitividad a escala nacional, regional y local.

Desde ICF, el BID está implementando una serie de acciones de apoyo a los gobiernos subnacionales. De hecho, el desarrollo local está identificado como una de los nichos de excelencia dentro de ICF, reconociendo, de esta manera, el tema como una de las áreas donde se necesita concentrar esfuerzo para el desarrollo de negocios y en la cual se puede contribuir con valor agregado técnico. En actualidad, se adelantan estudios en diferentes países en temas como la tributación subnacional, la tipología de municipios, la descentralización y el desempeño fiscal, estrategias de desarrollo local, reformas a los procesos de descentralización, entre otros. Los expertos de la División de Gestión Fiscal y Municipal, FMM, brindan apoyo y asesoría a gobiernos de la región en la implantación o cambios en los procesos de descentralización y estrategias de desarrollo local. Estas acciones se ofrecen a través de los especialistas de la división y de la contratación de consultores con el apoyo de cooperaciones técnicas reembolsables y no reembolsables. Las intervenciones de FMM superan el ámbito de lo fiscal, pues su asistencia es integral

con los diferentes componentes de la administración local: planeación, hacienda, banco de proyectos, desarrollo económico y social, entre otros.

El apoyo a los gobiernos subnacionales reconoce la heterogeneidad que se encuentra en estos gobiernos en América Latina y el Caribe y, por lo tanto, las intervenciones se diseñan ajustándose a las particularidades de cada país. En la medida en que existen en la región prácticas positivas en materia de gestión fiscal subnacional, el BID apoya el estudio y divulgación de esas experiencias a través de cooperaciones técnicas entre países miembros, donde se brinda apoyo a los gobiernos interesados en implantar este tipo de programas para que conozcan las políticas exitosas en la materia.

Adicionalmente, se viene extendiendo el programa PRODEV al nivel subnacional. El PRODEV es un programa institucionalizado en 2005 con el objetivo principal de fortalecer la capacidad de gestión para resultados de desarrollo. El programa cuenta con cinco áreas de intervención: (i) estrategias nacionales, (ii) programación y ejecución presupuestaria, (iii) gestión financiera, que incluye auditoría y sistema de adquisiciones, (iv) gestión de programas y proyectos, y (v) sistemas de evaluación y monitoreo, incluyendo estadísticas y sistemas de información. El apoyo a los países se logra a través de dos vías complementarias. En una se busca fortalecer la capacidad institucional mediante cooperaciones técnicas no reembolsables, que permiten implementar diagnósticos, planes de acción y proyectos específicos en las áreas de intervención del programa. La segunda vía busca la disseminación de conocimiento y buenas prácticas en la gestión de resultados para el desarrollo, a través de diferentes actividades de promoción y capacitación y ajustándose a las necesidades de cada país.

En el 2008, se inició un proceso piloto con entidades subnacionales que permitió verificar que existe una fuerte demanda y que el Banco debe intensificar su acción en este nivel de gobierno, dado su creciente rol en la prestación de servicios públicos y en el gasto público total. En la actualidad se encuentra aprobada la primera operación PRODEV con el Distrito Federal de México y se están adelantando proyectos con otros gobiernos locales en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Panamá. Es importante mencionar que un prerequisite para vincular las entidades territoriales al PRODEV, es la implantación inicial del programa en el gobierno nacional.

En materia de operaciones de financiamiento, el BID apoya con créditos directos a distintos gobiernos subnacionales de la región para mejorar su gestión y desempeño fiscal. En el caso de Brasil, por ejemplo, existe una línea crediticia de apoyo a la modernización de la gestión fiscal de los estados brasileiros, PROFÍSCO. Este programa se aprobó usando una línea de crédito condicional para proyectos de inversión, CCLIP por sus siglas en inglés, donde inicialmente se aprueba un monto global para apoyar un programa determinado y luego se aprueban proyectos específicos dentro de esta línea. PROFÍSCO busca contribuir a la integración de los servicios de recaudos y la modernización fiscal, financiera y gerencial, con el fin de lograr una mayor efectividad del sistema fiscal del país. Se apoyan actividades de entrenamiento, consultoría, sistemas y equipos de información, reformas y modernización de las unidades administradoras de impuestos, entre otras.

Un apoyo con un enfoque similar está en camino para México: la Iniciativa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de los Estados Mexicanos, IDESEM. Esta operación apoya tres áreas específicas: el desarrollo de sistemas de gestión y presupuestos por resultados, la creación de sistemas de inversión y el diseño de proyectos financiables. Se otorga asistencia técnica para fortalecer la gestión pública y fiscal y para perfilar proyectos de inversión en diferentes sectores de acuerdo con las prioridades de cada estado.

Finalmente, se han desarrollado algunas operaciones programáticas de apoyo a la implementación de reformas políticas en los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, durante las crisis fiscales de los noventa, generada en parte por el deterioro fiscal de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región, se adelantaron operaciones programáticas para implementar las normas de responsabilidad fiscal que permitieron superar la crisis.

Bibliografía

- BID (2002), *Estrategia de desarrollo subnacional*, Documento SOC-124, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D. C.
- Bird, R. (2000), “Local and Regional Revenues: Realities and Prospects”, en Burki, S. J. y G. Perry (editors), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, The World Bank, Washington, D. C.
- CEPAL (2007), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CGLU (2007), “Documento técnico de CGLU sobre finanzas locales”, Documento de apoyo al documento de orientación política sobre finanzas públicas, versión electrónica bajada de http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/local_finance_support_paper_es.pdf
- De Cesare, C. (2008), “Insights on Current and Potential Functioning of the Property Tax in Large Cities Characterized by Rampant Informality in Brazil”, mimeo, Lincoln Institute of Land Policy.
- Iregui, A., L. Melo y J. Ramos (2003), “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, *Borradores de Economía*, 274, Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Bogotá.
- Daughters, R. y L. Harper (2007), “Reformas de descentralización fiscal y política”, en E. Lora (editor), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo - Mayol Ediciones, Washington, D. C.
- Marcel, M. (2008), “Experiencias de Descentralización en América Latina Oportunidades para las Multilaterales”, trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Estrategias Eficientes de Desarrollo Local: Intercambio de Experiencias entre América Latina y la OCDE, Bogotá, septiembre de 2008.
- Naciones Unidas (2008), *World Urbanization Prospects The 2007 Revision Highlights*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, New York, versión electrónica bajada de http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

- Rosales, M. y S. Valencia (2008), “Latin America”, en UCLG, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy*, World Bank - United Cities and Local Governments, versión electrónica bajada de http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf
- Satterthwaite, D. y G. McGranahan (2007), “Providing Clean Water and Sanitation”, en The Worldwatch Institute, 2007 *State of the World Our Urban Future*, Washington, D. C.
- Shah, A. (2004), “Fiscal decentralization in Developing and Transition Economies”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 3282, World Bank, Washington, D. C.
- Shah, A. y S. Shah (2006), “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, en A. Shah (editor), *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D.C.
- Tanzi, V. (2007), “Can Fiscal Decentralization Create Fiscal Space?”, versión revisada de un artículo escrito para ser presentado en una reunión sobre política fiscal del grupo de los 20, Estambul, 30 de junio – 2 de julio de 2007.
- Ter-Minassian, T. (2009), “Does decentralization Help Create Fiscal Space?”, trabajo presentado en el XXI seminario regional de política fiscal de la CEPAL, Santiago, enero 26 – 29, 2009.
- Wiesner, E. (2003), *Fiscal Federalism in Latin America – From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- Wiesner, E. (2008), “Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America” en V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela (editors), *Taxation and Latin America Integration*, Banco Interamericano de Desarrollo – David Rockefeller Center for Latin America Studies, Washington, D.C.