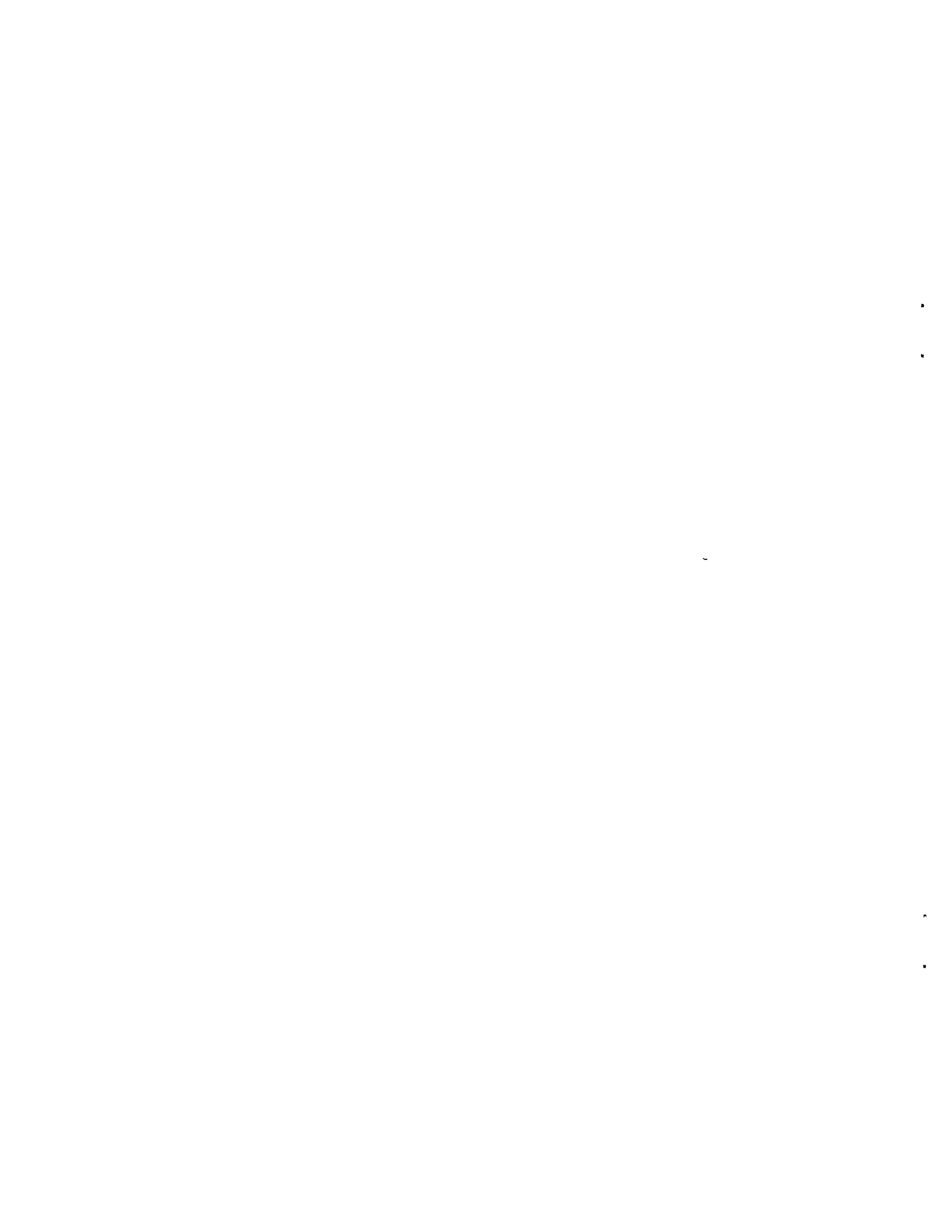


**FINANCIAMIENTO LOCAL EN AMÉRICA LATINA:
FORTALEZAS, DEBILIDADES Y NUEVOS DESAFÍOS ¹**

Gabriel Aghón

¹ Estas notas han sido preparadas por el Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto Regional CEPAL/GTZ "Descentralización y Desarrollo Económico Local en América Latina", para el Primer Curso Internacional de Gestión Estratégica del Desarrollo Local, organizado por el ILPES e Santiago de Chile, 30 de Octubre al 4 de Diciembre de 1998.



INTRODUCCIÓN

Hay que reconocer que pese a los importantes desarrollos legales y avances dados en materia de descentralización fiscal en las últimas décadas en América Latina, las finanzas locales siguen estando caracterizadas, en general, por una escasa autonomía en la determinación de sus principales impuestos, una utilización reducida de los cargos a usuarios y contribuciones, una alta dependencia de las transferencias u aportes presupuestales de los gobiernos nacionales, un uso inadecuado del endeudamiento territorial y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación financiera con los otros niveles de gobierno. Este panorama se da en un contexto caracterizado tanto por un acelerado proceso de urbanización como de un fortalecimiento de la democracia local acompañada de un traspaso creciente de responsabilidades de gasto y por tanto de mayores demandas ciudadanas, lo que en su conjunto ofrece como resultado una permanente brecha fiscal a nivel local entre las necesidades de sufragar gastos y la capacidad de obtención de recursos que dificulta la gestión local y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralistas en América Latina.

Frente a este escenario del financiamiento local, adquiere importancia avanzar en los propósitos de proponer alternativas eficientes de movilización de recursos y de gestión del gasto público local. Para ello es conveniente reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las localidades para resolver sus déficits y asumir de manera efectiva las mayores responsabilidades derivadas del mismo proceso descentralista. Es necesario que las municipalidades cuenten con esquemas adecuados de financiamiento que promuevan la transparencia en el manejo de los recursos públicos incentivando una mayor conciencia de los beneficios y costos tanto económicos y sociales y que propicien una mayor responsabilidad ciudadana y esfuerzo fiscal local como a su vez reduzcan la dependencia de las fuentes externas.

Los gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionables con las responsabilidades asignadas por las normas legales. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales a nivel municipal y una adecuada gestión financiera es esencial para el avance del proceso de descentralización fiscal y fortalecimiento municipal en los países de la región.

I. MAYORES COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS Y UN ADECUADO SISTEMA DE FINANCIAMIENTO LOCAL: UNO DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE LAS MUNICIPALIDADES LATINOAMERICANAS

El cumplimiento cada vez creciente de las distintas competencias del nivel local, derivado en buena medida por la dinámica de los procesos de descentralización que se adelantan en buena parte de los países de la región, resulta poco efectivo si las municipalidades no cuentan con los recursos financieros suficientes que le permitan adelantar la gestión correspondiente. En este contexto, los gobiernos locales deben tener un adecuado sistema de financiamiento que guarde proporcionalidad frente a las atribuciones y competencias que les han sido conferidas por ley, todo ello dentro de un contexto de autonomía y mayor responsabilidad política o "accountability" de las municipalidades en su propia gestión.

En términos generales, las funciones asignadas al gobierno local en cuestión de gastos y el tipo de financiamiento del que disponen, tienen rasgos comunes en los países de la región. Haciendo una sencilla caracterización tendríamos un primer grupo de funciones propias del nivel municipal fundamentalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos locales como el agua potable y saneamiento básico, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana. El financiamiento de estas funciones por lo general está basado en los cargos a usuarios, cobros y contribuciones como los instrumentos que promueven la mayor eficiencia.

El ejercicio de funciones de planeamiento y ordenamiento del territorio y algunos otros servicios relacionados con la administración general y la seguridad, bienes eminentemente de carácter local en que no se puede aplicar el principio de exclusión en la fijación de precios, el financiamiento vía impuestos locales parecería ser lo más adecuado. En algunos países el financiamiento de buena parte de la infraestructura urbana, particularmente de municipalidades de tamaño medio y grandes urbes (áreas metropolitanas) tienen de manera complementaria el acceso al crédito, generalmente bajo ciertas normas de endeudamiento fijadas por las autoridades centrales. Por su parte en pequeñas localidades con dificultades financieras y presiones de índole política es muy común a pesar de los esfuerzos descentralistas el que las autoridades nacionales cofinancien en buena proporción algunos de estos servicios².

Un segundo grupo de funciones hace referencia a los llamados servicios sociales, tales como la educación, salud, deportes, asistencia social, entre otros. En este caso la municipalidad

² En la provisión de servicios públicos es muy común observar un nivel alto de subvenciones. De acuerdo a estimaciones realizadas en el World Bank Development Report, 1994. "Infrastructure for Development", el financiamiento vía subvenciones por parte del gobierno (ya sea nivel central o subnacional) pueden estar variando entre 20% para gas a cifras cercanas al 70% en agua potable en promedio.

por lo general tiene un papel de administrador y en menor medida de cofinanciador de dichos servicios. Por ello debe interactuar particularmente con el nivel nacional quien generalmente define y financia en gran parte las políticas en estos campos. Asimismo el nivel intermedio juega un rol financiero y de apoyo técnico importante, resaltando quizás el caso de los países federales donde los gobiernos provinciales o estatales participan de manera significativa en el diseño y financiamiento de los programas sociales que se desarrollan en su territorio. En los últimos años, las municipalidades de varios países latinoamericanos vienen siendo objeto del traspaso significativo de mayores responsabilidades en el área social, frente a lo cual ha sido altamente conveniente el apoyo técnico y la concurrencia financiera del nivel nacional a través de instrumentos como las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales.

Un tercer grupo de funciones, que tradicionalmente no aparece explícitamente como responsabilidad local es la promoción del desarrollo económico local, la cual recientemente ha venido cobrando fundamental importancia en el contexto latinoamericano derivado en buena parte por los procesos de descentralización, globalización y apertura económica que promueven a su vez una mayor competitividad en el ámbito territorial. Si bien esta responsabilidad, se realiza en coordinación con los niveles regional y nacional, por lo general las ciudades medianas y áreas metropolitanas empiezan a tener un papel protagónico en su diseño y aplicación. La financiación de estas funciones debe contemplar adicional a los ingresos propios mencionados, la misma posibilidad del endeudamiento y la búsqueda de incentivos tendientes a la participación del sector privado, entre otros.

En este contexto, conviene señalar de manera breve los principios básicos que se esperaría tener presente en el adecuado diseño de una política de fortalecimiento municipal. Un primer principio, es el del beneficio, que recomienda preferentemente la utilización de impuestos locales, cargos, cobros y contribuciones como los instrumentos que promueven una mejor asignación de los recursos públicos, Segundo, el principio de la eficacia recaudatoria que recomienda impuestos de baja movilidad interjurisdiccional (impuesto inmobiliario) y de bajo impacto distributivo así como el promover una simplificación y adecuada armonización de los sistemas tributarios locales. Tercero, el principio de equidad en donde aparecen claramente los objetivos redistributivos y de compensación fiscal a nivel territorial (justificación a las distintas modalidades de transferencias). Cuarto, el principio de la autonomía y responsabilidad (fiscal y política), aspecto que se manifiesta tanto en el proceso de determinación de las cargas tributarias locales como en la discusión de la propuesta de gasto local y posteriormente en el control o rendición de cuentas fiscales al electorado.

II. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: DEBILIDADES, FORTALEZAS Y MEJORES PRÁCTICAS

A los efectos de una reflexión sobre las mejores prácticas y los nuevos desafíos que enfrentan las finanzas locales en América Latina conviene hacer una rápida revisión de la situación actual de los principales fuentes de recursos con que cuentan las municipalidades. Las posibilidades de gestión de las autoridades locales sobre el desempeño de cada una de las fuentes de ingresos son bastante diversas y en este sentido los retos son distintos. A manera de ejemplo si se trata de ingresos propios como los impuestos locales o de los cargos a usuarios y contribuciones, las municipalidades a pesar de sus restricciones tienen sin duda un mayor campo de acción que si se tratase de las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento donde prácticamente no tienen mayor ingerencia en su determinación pero si serías repercusiones en la estructura del financiamiento local. En razón a ello en esta sección se dará una mayor atención al tema de la generación de recursos propio por parte de las municipalidades.

De manera comparativa y bastante global se observa en la gráfica y cuadro No.1 la estructura de los ingresos locales para un conjunto de países latinoamericanos donde se resalta la alta participación de las transferencias intergubernamentales y por así decirlo la pérdida de importancia de los recursos propios (tributarios y otros ingresos no tributarios). Si estos datos lo comparamos con algunos países industrializados se tiene que si bien las transferencias constituyen una fuente importante en el financiamiento local, los porcentajes son menores resaltándose un renovado interés de las fuentes tributarias y de los cargos a usuarios que en su conjunto alcanzan una mayor participación en el total de ingresos locales. Sin pretender profundizar en un análisis comparativo, podríamos decir que la estructura del financiamiento local en América Latina es bastante frágil (altamente dependiente de las transferencias) y el fortalecimiento de los ingresos propios (impuestos, cargos, cobros y contribuciones sin duda es la principal asignatura pendiente de los procesos de descentralización fiscal en los países de la región, si queremos como es el objetivo que estos sean adecuadamente sanos y sostenibles.

Cuadro No.1
Estructura de los Ingresos Municipales
en Países Seleccionados de la Región, 1994
(Porcentaje de las Diferentes Fuentes de Recursos)

	Brasil	Bolivia	Colombia	Chile	Perú
Transferencias	62.7	54.7	47.8	42.7	58.1
Impuestos					
- Impuestos a la propiedad	8.3	7.4	12.4	12.6	9.1
- Impuestos a las patentes comerciales			18.1	9.2	2.6
- Impuestos a los vehículos			3.2	7.4	
- Otros Impuestos		7.3	5.2	3.7	1.3
Total Impuestos	22.3	22.8	38.8	32.9	13.0
Cargos, cobros y contribuciones	15.0	4.6	10.4	12.4	13.3
Otros recursos		17.9	3.0	12.0	15.6
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Estudios de casos nacionales, Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina

La Tributación Local: potencialidades y restricciones de la principal fuente de ingresos propios

Si bien hay que reconocer que en los últimos años se ha avanzado en el fortalecimiento de la tributación municipal en América Latina, igualmente hay que ser conscientes que todavía se actúa en términos generales con un marco bastante restrictivo en que se define por ley, la base gravable, la tasa impositiva y demás normas procedimentales de los impuestos locales, dejando un escaso margen de actuación a las municipalidades.

La tributación local en América Latina descansa fundamentalmente en impuestos directos que están dirigidos a bienes que gravan la expresión material de un patrimonio o de un capital como sería el caso típico del impuesto territorial o predial, el de las patentes municipales aplicados a la industria y el comercio, impuestos a la propiedad y utilización de vehículos, entre los más importantes. La evidencia empírica nos muestra como dichos gravámenes constituyen cerca del 80% de la tributación local.

El impuesto inmobiliario ó predial con que cuentan buena parte de las municipalidades en América Latina, es como se mencionara en teoría el gravamen más adecuado para captar los incrementos del valor de los bienes inmuebles. Desafortunadamente la experiencia nos muestra que los avalúos o valores catastrales están significativamente por debajo de los valores comerciales o de mercado (en algunos de los países el avalúo catastral alcanza tan solo un valor cercano a una tercera parte del valor comercial) a pesar de los esfuerzos de las instancias

responsables de dicha labor por actualizar y modernizar la administración del catastro. A ello contribuye sin duda la sensibilidad o costo político que significa para las autoridades locales adoptar medidas como el aumento de las tarifas del impuesto o la actualización de su base³.

El hecho de que este impuesto en particular conlleve un alto costo político en cierto sentido es conveniente puesto que incentiva la fiscalización de los programas y proyectos de la administración por parte de los ciudadanos-contribuyentes, lo que a su vez también debería promover incentivos para un monitoreo de la burocracia local. Esta mayor vinculación entre impuesto y preferencias del electorado en que se percibe directamente el beneficio de la carga tributaria puede justificar los mayores esfuerzos de recaudación de impuestos.

El interés gubernamental de fortalecer esta fuente de ingresos, se refleja fundamentalmente en dos grandes tipos de acciones que de ninguna manera son excluyentes sino que, por el contrario, tenderían a ser complementarias: Por una parte, el esfuerzo se concentra en actividades relacionadas con el mejoramiento de la misma actividad catastral a través de la utilización de técnicas modernas de valoración de predios, sistemas de información geográfica computarizada, sistematización y actualización de la información referentes a avalúos y precios de la propiedad inmobiliaria por zonas de la ciudad, etc.

Por otra parte, deben ponerse en funcionamiento mecanismos que incentiven a los municipios a fortalecer la administración del recaudo del impuesto a través de una mejor orientación del contribuyente (sistemas ágiles de consulta y pago a través del sistema bancario), técnicas de autoavalúo que requieren sistemas de información actualizados de apoyo e incentivos para una correcta identificación y valoración de los predios, y sanciones efectivas contra la evasión del tributo. De la experiencia que han tenido países como Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, España, Filipinas, Indonesia, entre otros, se desprende que a pesar de los problemas que aún enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de ambas estrategias que busque la actualización de la base del tributo, la determinación de tarifas que aplicadas al avalúo fiscal tengan cierta correspondencia con la capacidad de pago y, la modernización de la administración del recaudo. Asimismo es recomendable, como se observa en el recuadro 1 que hace una revisión de algunos casos de ciudades intermedias como Santafé de Bogotá, La Paz y Quito, que las autoridades locales tengan una mayor autonomía y responsabilidad contando para ello con los elementos de una tributación moderna.

³ Siendo conscientes que la cercanía de la recaudación eleva el precio político de un aumento de impuestos, se tiene que en impuestos como el de la propiedad inmueble se hace aún más evidente cierta actitud reacia de las autoridades locales al incremento de la carga tributaria por la sensibilidad política que lo caracteriza (William Dillinger, "Urban Property Tax reform: Guidelines and Recommendations" Urban Managment Program, Abril, 1991.

Recuadro No. 1
Reformas recientes al Impuesto Inmobiliario: Los casos de Santafé de Bogotá (Colombia), La Paz (Bolivia) y Quito (Ecuador)

El rezago considerable del avalúo catastral frente al valor comercial del inmueble y por tanto el deterioro en el recaudo del impuesto predial de la ciudad capital de Colombia fue uno de los factores determinantes para el establecimiento de un nuevo marco legal que permitiera hacer ciertas reformas al régimen fiscal de la ciudad adoptándose en 1994 la figura del autoavalúo como base imponible del gravamen así como un conjunto de normas procedimentales para su adecuada administración (declaración privada del impuesto y pago a través del sistema bancario y algunos incentivos fiscales). El resultado más evidente a partir de ese año fue el significativo incremento del recaudo del predial en Santafé de Bogotá, especialmente en el primer año de aplicación donde los ingresos se duplicaron por este concepto. Este aumento se debió más al aumento de predios que pagaron el tributo que a aumentos sustantivos del recaudo per-cápita, produciéndose una "mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión" (Piza, 1996).

En el caso de la ciudad de La Paz por efecto de la aplicación de la Ley de Participación Popular de 1993 (norma básica del proceso de descentralización en Bolivia) se elimina la participación directa del gobierno central al definir el impuesto a la propiedad inmueble como ingreso municipal. En razón a ello y como ocurrió en La Paz se asumió directamente la administración y recaudo del impuesto dándole una alta prioridad a su potencialidad y modernización en su administración y recaudo lo que condujo a un significativo crecimiento del recaudo en la ciudad llegando casi a duplicar el recaudo en el año 1994. De manera complementaria se promovió a nivel local esfuerzos para modernizar el proceso de recaudación que contempla la implantación de un sistema computarizado de carácter integrado para el registro de contribuyentes y recientemente actividades importantes de fiscalización (Cuevas, 1996). En similar situación quedaron las demás localidades que lo soliciten y tengan capacidad administrativa para recaudar directamente el tributo.

En cuanto al caso de Quito se resalta la iniciativa de la ciudad de modernizar su catastro a través de un sistema que se denominó el CIMA (Catastro Integral Multifinanciado Automatizado) que fue adelantado con recursos técnicos, humanos y financieros propios que fue complementado en 1994 al área rural cuando se expidió la Ley del Distrito Metropolitano. Estas modificaciones fueron acompañadas de una importante respuesta ciudadana que se vio reflejada en un aumento significativo del recaudo del impuesto predial que posteriormente revirtió en obras prioritarias locales.

A manera de reflexión final de estas tres experiencias se podría extraer del primer caso como existen opciones interesantes como el autoavalúo que además de fortalecer una mayor responsabilidad fiscal del ciudadano debe contar con adecuados sistemas de declaración privada como de una más eficiente administración tributaria. En la segunda de ellas resalta la importancia que tiene una mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades locales frente a un tributo típicamente local y como para ello igualmente debe contar con los elementos básicos de una tributación moderna. Finalmente de la tercera experiencia se extrae la importancia de promover una buena relación entre la municipalidad y la comunidad para asumir las labores catastrales y la credibilidad en la administración fundada en que esos mayores recursos generados revertirían en la misma población.

Impuesto Predial en relación con los Ingresos Corrientes Municipales

	Porcentaje (%)		
	<i>Santafé de Bogotá</i>	<i>La Paz</i>	<i>Quito</i>
1993	17.0	11.0	6.8
1994	18.1	22.0	6.7
1995	20.0	25.0	8.1

Fuente: Datos de las respectivas oficinas municipales

Las Tasas, Cobros y Contribuciones: hacia el autofinanciamiento de los servicios

Se observa en las últimas décadas una mayor utilización de las tasas, derechos, cobros y contribuciones asociados directamente con la prestación y provisión de ciertos bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales. Cabe mencionar la potencialidad que tienen para la financiación directa de un servicio o actividad específica que se presta hacia el contribuyente, en donde además debe existir una razonable equivalencia entre el beneficio y el costo o precio que el mismo requiere para ser prestado.

A diferencia de los tributos locales, los cargos a los usuarios permiten una relativa autonomía de las municipalidades sobre la determinación de las tarifas, administración y recaudo. Es quizás el ejemplo más claro donde la legislación municipal a nivel latinoamericano, permite un papel activo de la localidad en la generación de recursos por este concepto y en la misma posibilidad de autofinanciar algunos bienes y servicios públicos locales.

Cabe mencionar que quizás ante la misma debilidad de las finanzas locales, se viene observando que en varios de los servicios públicos (a manera de ejemplo en los programas de agua potable y saneamiento básico) se viene dando altos niveles de subvenciones del gobierno que tienden a hacer menos transparente el financiamiento. Lo anterior quizás encuentre sustento cuando se está haciendo referencia exclusiva a sectores marginales de las ciudades donde no hay capacidad de pago y por tanto pueden generar resistencia a su pago.

No obstante lo anterior se puede afirmar que esta modalidad de ingresos continúan teniendo un relativo bajo peso en la estructura de ingresos de las municipalidades latinoamericanas, lo que obedece entre otras razones a limitaciones legales que restringen su utilización plena (pareciera ser el caso de Bolivia donde se requiere autorizaciones de instancias del nivel central para su aplicación caso por caso), la promoción de exenciones bastante amplias en su cobro (en el caso de las contribuciones, amplios sectores o grupos de la población por distintos intereses terminan siendo excluidos del pago o tienen tratos preferenciales); mala calidad de los servicios y en general cierta resistencia política frente a la actualización de tarifas.

Una de las modalidades más interesantes de presentar como buena práctica hace referencia a las contribuciones de mejoras o de valorización, las cuales han venido siendo utilizadas exitosamente por las ciudades de algunos países como Colombia y México (véase recuadro 2) y que en algunos países no están contempladas explícitamente en el ordenamiento financiero municipal como sería el caso de las municipalidades de Chile. Asimismo en otros países como Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú a pesar de estar contempladas legalmente no han

tenido mayor aplicación por razones de falta de voluntad política y en algunos casos por que no ha habido el correspondiente interés y desarrollo técnico de las administraciones locales.

No obstante que mereciera una sección aparte, es importante tener presente que vienen dándose recientemente experiencias bastante interesantes de movilización de capitales privados para el financiamiento de la infraestructura municipal⁴. Es el caso de los contratos de concesión que sin duda constituyen una veta por explorar y aprovechar en las municipalidades. Se evidencia un interés local en países como Chile y de manera reciente en Colombia, Perú, entre otros de aprovechar ciertas normas y regulaciones que orientan nacionalmente en buena medida la participación del sector privado en grandes programas de infraestructura (vías, puentes, puertos, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.) y que en un contexto local igualmente podrían ser asimiladas por sus respectivas normativas⁵.

Adicionalmente y dentro de la concepción de un desarrollo urbano sustentable que está relacionado con los procesos de urbanización, la movilización de recursos del sector privado (en particular los aportes de las industrias) para la gestión del medio ambiente es uno de los temas de mayor desafío en los próximos años. Las llamadas tasas o impuestos por contaminación ambiental son temas urgentes a trabajar especialmente en las grandes metrópolis de América Latina.

⁴ Como se observa en el Informe de Desarrollo Mundial 1994 (Banco Mundial) y el documento "Better Urban Services: Finding the right incentives" (Banco Mundial, 1995), las posibilidades de participación del sector privado en la infraestructura urbana comprende por lo general opciones como las siguientes: i. Propiedad y explotación privada (tradicional manejo de los servicios públicos); ii. Propiedad pública y explotación privada (incluye régimen de concesiones y es de creciente importancia en la región para proyectos de agua potable, carreteras con peajes, manejo de puertos, ferrocarriles, entre otros.); iii. Propiedad y explotación privada (sistemas de privatizaciones); y iv. Servicios a cargo de la comunidad (importante en comunidades y proyectos de pequeña escala).

⁵ La experiencia de países como Perú nos muestra como a partir de las recientes normas de concesiones a sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, las municipalidades han interpretado que pueden actuar bajo este mismo marco (es el caso de la municipalidad de Miraflores). Dentro de la actual discusión de modificación a la ley orgánica municipal, uno de los proyectos que actualmente viene siendo trabajada por la Comisión de Descentralización del Congreso Peruano, se tiene previsto revisar el régimen de tributación local y temas como la incorporación explícita de las concesiones está también en la agenda de trabajo.

Recuadro No. 2
Las Contribuciones de Mejoras o de Valorización: Potencialidad
y utilización exitosa en algunas ciudades latinoamericanas

Este instrumento financiero a nivel local se caracteriza por ser una especie de reembolso ó "contribución" que los propietarios directamente beneficiados hacen a la municipalidad en razón al mayor valor obtenido en su propiedad inmueble a raíz de la obra pública realizada.

En algunos casos como es el de algunas ciudades colombianas, especialmente de gran tamaño poblacional e importancia económica tales como Santafé de Bogotá, Medellín, Cali y algunas ciudades medianas como Pereira, Manizales, Bucaramanga, entre otras. El criterio fundamental en su utilización ha sido la recuperación del costo de la obra realizada y el prorrateo de la misma entre los propietarios de los inmuebles de la zona de influencia a través de algún método matemático (a manera de ejemplo, área del predio, tamaño del frente, construcción de índices según variable económicas, etc.) y con alguna participación de los propietarios para discusión del presupuesto y distribución de la contribución así como para el seguimiento y vigilancia de la inversión de los fondos. Para ilustrar su importancia podemos afirmar que constituye en las ciudades mencionadas en promedio para el período 1980-1995 un 18.4% es decir la tercera fuente de generación de recursos propios y tan solo es superada por los impuestos predial y de industria y comercio.

En otros casos, como sería el aplicado recientemente por la municipalidad de Tijuana (México), en que el esquema para el financiamiento del plan prioritario de obra pública local conocido como el Plan de Activación Urbana resulta de una combinación entre la subvención otorgada por la municipalidad, el aporte hecho por el sector industrial y comercial de una parte y de otra por una contribución de mejoras con la cual los beneficiarios directos asumen una parte del costo del Plan y el resto es pagado por la comunidad en general. La aplicación del esquema mencionado fue objeto de una encuesta de opinión para verificar la disposición de la población al cofinanciamiento del Plan y aún más importante a una consulta pública o "referéndum" en 1994 siendo ampliamente apoyada por la comunidad (66% de los votos) y que como resultado más importante ha permitido la financiación del mayor plan de obras públicas que haya emprendido la ciudad (170 millones de dólares).

A manera de reflexión final, se puede afirmar que este tipo de instrumentos como las contribuciones de mejoras vienen alentando una mayor responsabilidad fiscal de la comunidad al reforzar la vinculación entre las inversiones públicas locales y los potenciales beneficiarios de las mismas dando lugar a lo podríamos llamar un contrato político para el financiamiento de la infraestructura municipal. Es sin duda una veta de recursos por explotar en buena parte de las municipalidades de la región donde su utilización todavía es muy reducida.

Las Transferencias del gobierno central: alta dependencia de esta fuente de ingresos y posibles connotaciones sobre el esfuerzo fiscal local

Cabe anotar que los ingresos por concepto de transferencias intergubernamentales constituyen en muchos casos una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el nivel local. En una buena parte de las municipalidades, especialmente de tamaño medio y pequeño constituye la fuente más importante de financiamiento.

Los criterios de distribución consideran diferentes variables como la población (por lo general es la más común y la de mayor peso relativo), indicadores de pobreza, esfuerzo fiscal, eficiencia administrativa, entre otras⁶. Estas últimas recientemente han venido ganando

⁶ Para una mejor ilustración de las distintas modalidades de transferencias y variedad de criterios de distribución véanse los estudios de caso nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal y un análisis comparativo en CEPAL "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales desafíos", Santiago de Chile, 1996.

importancia en su efectiva aplicación y ha ido acompañada de significativos esfuerzos en el mejoramiento de los sistemas de información estadística que estos requieren.

El endeudamiento municipal: mayores posibilidades de inversión y de riesgo en la estructura de las finanzas locales.

Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener un apalancamiento para nuevos recursos a la financiación de obras prioritarias, está la capacidad de endeudamiento, cuyo uso adecuado puede complementar sin duda las tradicionales fuentes de recursos locales. Si bien es recomendable su utilización acorde y coherente con los objetivos de la política macroeconómica, algunos especialistas en el tema sugieren que hay demasiada prevención al tema y pocas evidencias que los déficits municipales y su financiación vía esta fuente sea una amenaza real para la estabilidad macroeconómica de los países de la región. Cabe recordar que los problemas dados en esta materia se presentaron en el pasado reciente no con las municipalidades sino precisamente con los gobiernos estatales o provinciales de países federales como Argentina y Brasil en que sus altos niveles y manejo relajado tuvo serios (aún los tiene) efectos a nivel macroeconómico.

Con el ánimo de no plantear posiciones extremas en uno u otro sentido y siguiendo ciertos criterios básicos que sugerirían ubicarse en un punto intermedio que combine cierto comportamiento similar al del mercado y por tanto una mayor disciplina financiera, mínimas normas claras sobre el tope o monto del empréstito, menos presión política en su asignación y un uso fundamentalmente para fines de inversión⁷, creo que hay coincidencia en que se requiere dar una mayor atención al tema y en este sentido hacer una revisión legal de las actuales normas, lo que pasa por establecer unas nuevas pautas en la regulación de las condiciones del endeudamiento que sean sostenibles en el mediano y largo plazo. En este sentido es conveniente revisar los esfuerzos recientes de tratamiento de la deuda en países como Colombia (con cierto consenso de las autoridades monetarias y las entidades territoriales), la cual recoge un planteamiento interesante que incluye aspectos como el cambio en la base para el cálculo de la capacidad de pago (véase recuadro 3).

⁷ En América Latina se viene dando una interesante discusión sobre la temática por parte de especialistas en el tema del federalismo Argentino como R. López Murphy, A. Porto y P. Sanguinetti. En Brasil por J. Roberto Rodrigues Afonso, Rui A. Brito. En Colombia con J. C. Restrepo, L. C. Valenzuela y A. Ferreira, J. Castro, Gabriel Rosas, J.A Ocampo, G. Perry y E. Wiesner, entre otros. Asimismo expertos internacionales del FMI como Teresa Ter-Minassian, quien ha profundizado en el tema desde una perspectiva internacional en que formula interesantes criterios a tener presente como algunos de los mencionados en este texto.

Recuadro No 3
Régulación del Endeudamiento Subnacional: Avances
Recientes en el Caso Colombiano

El elevado crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el sector financiero (entre 1992 y 1994 los empréstitos de los departamentos pasaron de representar un 0.21% respecto al PIB a un 0.50% y el de las municipalidades de un 0.47% a un 1.04% del PIB), reforzado a su vez por un acelerado proceso de descentralización fiscal caracterizado especialmente por un incremento sustancial de las transferencias intergubernamentales ha generado un significativo aumento del gasto corriente y de capital a nivel subnacional que viene teniendo impacto en las finanzas consolidadas del sector público.

Frente a este panorama y dando desarrollo legal al artículo 364 de la nueva Constitución (1991) se planteó la conveniencia de expedir una nueva norma de endeudamiento territorial que buscara en lo fiscal estimular el ahorro, evitar el excesivo endeudamiento garantizando la capacidad de pago de los niveles subnacionales que midieran la solvencia y sostenibilidad de la deuda y en lo administrativo promover sistemas adecuados de contabilidad, controles descentralizados y evaluación de los programas de inversión.

En este contexto fue aprobado recientemente la Ley 358 de 1997 que significa un gran paso en este campo. Esta norma reconoce (ver tabla) tres grados de alerta (Perry y Huertas, 1997): Uno moderado, otro intermedio y un último de endeudamiento crítico (semáforos verde, amarillo y rojo, respectivamente) que están determinados por indicadores de liquidez (interés/ahorro operacional) y otro de solvencia (saldo de la deuda/ingresos). Para este último nivel cabe mencionar que las entidades territoriales deberán estar acompañados del cumplimiento de planes de desempeño y de saneamiento financiero que permanecerán vigentes hasta que se restablezca una situación de solvencia donde podrán ser nuevamente sujetos del crédito.

Tabla No 1: Niveles de Deuda Permitida (Ley 358/1997)

Semáforo Verde	Intereses/Ahorro operacional hasta del 40%
Semáforo Amarillo	Intereses/Ah. operacional entre el 40 y el 60%
Semáforo Rojo	Intereses/Ahorro operacional mayor al 40% y Saldo de la deuda/Ingr. corr. Superior al 80%

A manera de reflexión y teniendo como base una simulación realizada por el Ministerio de Hacienda de Colombia sobre el posible impacto de la nueva disposición en una muestra de 331 localidades se tiene que si bien la norma constituye un importante avance en la solución al excesivo endeudamiento y a la conveniencia de introducirle ajustes en los procedimientos administrativos y de control, los límites asignados a los nuevos indicadores, particularmente de la situación de endeudamiento crítico parecen quizás todavía amplios y deberán ser objetos de evaluaciones futuras así como otros aspectos relevantes en una visión integral del financiamiento territorial como es su interrelación con las transferencias y no menos importante el incentivo a un fortalecimiento de los ingresos propios locales.

III. NUEVOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Un esquema de financiamiento local con las características mencionadas no permite visualizar con claridad las ventajas que ofrece la municipalidad y en un sentido más amplio la racionalidad económica de las decisiones que se adoptan en su territorio. Esto sin duda tiene sus implicaciones en el financiamiento local, puesto que si los habitantes de una ciudad no contribuyen o pagan en cierta proporción la realización de las obras que los benefician mediante los impuestos, tarifas, cargos a los usuarios y contribuciones muy posiblemente la brecha financiera va a aumentarse y hacerse insostenible. Por ello adquiere importancia evaluar cuales son realmente los desafíos más urgente a afrontar. De manera breve vale la pena señalar entre estos los siguientes:

Una de las metas de la descentralización fiscal es la creación de un entorno político-administrativo que apoye la responsabilidad financiera. Este gran desafío requiere de un sistema de financiamiento local que delegue a las municipalidades más autoridad para generar ingresos y más capacidad para recaudar y administrar mayores recursos⁸.

La mayor autonomía fiscal a nivel local, aunque tímida y limitada, es sin duda uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales promovidas en los países de la región⁹. En este sentido el diseño de estrategias tendientes al fortalecimiento de las finanzas locales contemplan diversas opciones. Por una parte están las relacionadas con la estructura actual de ingresos tributarios y cobros a usuarios y que requieren como algunos especialistas han planteado, tanto el reconocimiento a la diversidad municipal como el incentivo a una mayor creatividad financiera que versus la pasividad tradicional de las administraciones locales, permita incrementar la ponderación de los recursos propios en relación al total de ingresos locales. En esta línea de acción es igualmente importante tener un papel activo en la determinación y ampliación de la base tributaria, en la optimización de los sistemas de recaudación local. Asimismo una mayor autonomía en la determinación y fiscalización de sus ingresos provenientes particularmente de impuestos.

⁸ Véase Dennis Rondinelli "Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analysis" Policy and Research Series, Office of Housing and Urban Programs. Washington DC, USAID, 1990.

⁹ Estos propósitos se ven reflejados en los recientes esfuerzos de países como Colombia y Bolivia. En el primero de ellos y a partir de una nueva constitución se han expedido importantes normas de competencias y recursos. Es así como se ha aprobado una reforma tributaria en 1995, que contiene disposiciones sobre impuestos territoriales y actualmente algunas iniciativas de ley que buscan la modernización de los fiscos territoriales. En el caso de Bolivia también se cuenta con un marco legal (Ley de participación popular), reforma tributaria y Ley de modificación reciente (1994) que no sólo transfiere importantes fuentes tributarias al nivel local, sino que además deja sentada la bases para un mejor aprovechamiento de estos recursos, incluyendo los cargos y contribuciones y las bases generales para contar con una administración tributaria más adecuada.

En el ámbito de la tributación local y de la asignación de bases imponibles, es conveniente reservar y fortalecer aquellas que los gobiernos municipales pueden aplicar más eficientemente como aquellas bases que tienen una baja movilidad interjurisdiccional y que por ello admiten imposición de tasas diferenciales a nivel territorial (caso impuesto inmobiliario). Asimismo aquellos tributos que están estrechamente relacionados con el uso de la infraestructura y el desarrollo de actividades municipales con externalidades localizadas (caso de las patentes comerciales y circulación de vehículos).

Por otra parte, y con un claro propósito de aumentar los recursos financieros y aplicarlos con un mayor grado de autonomía a las obras prioritarias locales, resulta conveniente plantear posibles nuevas fuentes de ingresos a nivel local. En este sentido y de acuerdo a la revisión de la experiencia internacional, parece conveniente analizar las posibilidades de nuevos recursos que ofrece los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano. La utilización de este tipo de instrumentos no solo podrían aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tendería a reducir la creciente dependencia de recursos externos como las transferencias del nivel central. Asimismo se incentiva a la localidad a recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. En otros términos promueve que determinados servicios urbanos se autofinancien. Otro de los instrumentos a profundizar en su aplicación al financiamiento de la infraestructura urbana hace referencia a la movilización de capitales privados vía las llamadas concesiones.

En general se recomienda una cierta flexibilidad del sistema impositivo que permita a los gobiernos locales tener la autoridad para fijar sus propias tasas de impuesto. En esta materia algunos países han venido dando pasos significativos, mientras en otros todavía existe un marco bastante restrictivo de actuación local. Asimismo es recomendable también una mayor flexibilización por el lado de los gastos, que responsabilice cada vez más al gobierno local en la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local. La falta de autonomía y de responsabilidad política o de "accountability" incentiva a que las autoridades locales evadan sus responsabilidades y presionen o culpen al gobierno central por la fragilidad de sus finanzas.

Se requiere una mayor claridad en la división de competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno que responsabilice de manera directa y cercana el financiamiento con la calidad de los servicios urbanos. Esta mayor correspondencia entre ingresos y gastos exige que esta asignación de funciones siga mínimamente los principios de subsidiaridad fiscal y responsabilidad política.

Respecto a las transferencias intergubernamentales, conviene mencionar que para el logro de los objetivos redistributivos (equidad y compensación fiscal) y de eficiencia en su utilización

es importante que el diseño sea simple y transparente que minimice la influencia política en su asignación. Es esencial vincular de una manera estrecha su utilización y sus bondades con los demás instrumentos del financiamiento local. En síntesis uno de sus principales desafíos es que esta fuente de recursos sea complementaria al esfuerzo recaudador municipal y promotora e incentivadora de una gestión eficiente, responsable y autónoma de las localidades.

En materia de endeudamiento, tema que suscita sin duda grandes inquietudes y polémica para el gobierno central, el tema merece una mayor discusión para lo cual es conveniente revisar la experiencia internacional a nivel local, particularmente de aquellos casos en que existe autorización de endeudamiento y la posibilidad de emisión de bonos de deuda pública bajo claros y estrictos mecanismos de control de las autoridades monetarias y adecuado manejo fiscal a nivel local. Es realmente conveniente para la municipalidad ser consciente tanto de su capacidad administrativa y técnica como de la correspondiente capacidad real de pago que asegure la solidez financiera y la responsabilidad en la definición de los proyectos de inversión a ser financiados mediante esta fuente.

Debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades. En esta dirección se requiere promover desde iniciativas legales que promuevan una mayor autonomía local y una deseable rendición de cuentas, con acciones de las municipalidades en el campo del desarrollo institucional. A manera de ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas contables uniformes y consistentes, la auditoría financiera y de resultados, la supervisión de los programas por parte de las mismas comunidades, la elaboración permanente y actualizada de información fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación.

Los mayores desafíos que enfrentan las finanzas locales son tanto la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia al asignar los recursos públicos y el fomento de un adecuado nivel de autofinanciamiento de los gobiernos subnacionales que sean compatibles con los propósitos de estabilización económica y modernización del sector público. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales a nivel municipal es esencial para el avance del proceso de descentralización y autonomía local.

De la revisión de las experiencias locales en los países de la región, si bien no se desprenden las recetas ideales para resolver los problemas financieros de las municipalidades, si se observa una amplia evidencia de esquemas institucionales e instrumentos que han mostrado resolver con alguna efectividad muchas de las dificultades anotadas. A manera de ejemplo, innovaciones exitosas en la gestión descentralizada de algunos servicios, diferentes opciones financieras que han introducido mayor racionalidad al sistema impositivo local y al de los

mecanismos de transferencias, nuevas fuentes de ingresos propios no tributarios, esquemas interesantes de supervisión y participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad política y en general todo un campo de experimentación que viene enriqueciendo las alternativas de fortalecimiento de la gestión local. Sin duda este mayor conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas que se puede dar tanto entre las mismas municipalidades de un país como con otras localidades de los países de la región a través del fomento de la cooperación internacional en ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada.

