

Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal

Antoni Castells*

La importancia de los procesos de descentralización política

Los aires de los tiempos muestran hoy en todas partes la fuerza vigorosa de los procesos de descentralización política. En Europa, por ejemplo, en los últimos 20 años el panorama de la mayoría de los países ha cambiado profundamente. Los viejos estados-nación europeos han emprendido reformas políticas que suponen un cuestionamiento básico de la distribución territorial del poder político. En España, la Constitución democrática de 1978 dio paso al Estado de las autonomías; en Francia, aunque siempre más prudentemente, la presidencia de Mitterrand alumbró la regionalización; en el Reino Unido, el gobierno de Blair puso en marcha un proceso que va a dar amplios márgenes de autonomía a Escocia y Gales; en Italia está a la orden del día la reforma constitucional en un sentido federal; la República Federal de Alemania ha tenido que adaptar su sistema federal para acoger a los nuevos Länder del este; Bélgica, por fin, ha devenido un Estado constitucionalmente federal.

Estos procesos de descentralización se producen, además, a la vez que se consolida y avanza el proceso de integración política europea. Estas dos tendencias tienen lugar al mismo tiempo y se producen como consecuencia de la crisis del Estado-nación tradicional. No son contradictorias, sino que se refuerzan entre sí: el proceso de integración política europea es la garantía de que la descentralización no

* Catedrático de Hacienda Pública, Universidad de Barcelona.

conduce al desmembramiento y ofrece un horizonte político aceptable; a la vez, sólo con una descentralización política efectiva, una realidad tan compleja, diversa y variada como la europea puede ser dirigida de manera democrática, con una participación efectiva de los ciudadanos en las tomas de las decisiones.¹ El proceso federativo se manifiesta así en esta doble dirección histórica: al tiempo que avanzamos hacia modos de integración política, tienen lugar procesos de reforma, dentro de los países, hacia modos federales. La norma, en los tiempos por venir, será quizá la existencia de realidades políticas plurinacionales con un fuerte grado de descentralización política.

Se trata también de una respuesta política a la globalización de la economía y de las relaciones productivas. A la vez que se avanza en la construcción de mecanismos de decisión y de coordinación de ámbito político supranacional, que puedan actuar de contrapeso a la globalización de la economía, se aprecia la necesidad de afirmar la identidad política de las realidades regionales y locales más inmediatas, que no quieren quedar por completo subsumidas y desaparecer en un mundo globalizado. La globalización acentúa, de hecho, la necesidad de afirmar la propia identidad.

También en América Latina se ha producido este tipo de procesos, que

han planteado de manera nueva el tema del carácter federal o unitario de los países en América Latina. Este retorno a los orígenes ha significado que en los países federales se vuelva a examinar el federalismo bajo una perspectiva contemporánea y con miras a renovar su carácter descentralizador postulado en los orígenes de las repúblicas que lo adoptaron [...] En los países unitarios, la reforma descentralizadora asume modalidades diversas [...] Aun en aquellos que poseen un territorio menor, se progresa hacia la descentralización. Una característica que muestran estos países es el surgimiento de regiones como un espacio físico más amplio que los antiguos departamentos y provincias. Sin embargo, cada país asume el proceso descentralizador de una manera específica, según la tradición histórica, su cultura política y el proyecto nacional que ha adoptado.²

Estos procesos de descentralización tienen características muy distintas entre sí. En todos ellos existe, sin embargo, como rasgo común:

¹ Verduga, 1996, p. 62.

² Verduga, 1996, p. 63. Para un resumen de las principales características de estos procesos, véase también Aghón, 1996b, cuadro 1, p. 144.

el destacado papel que debe corresponder, en cualquier caso, a los gobiernos municipales. No hay auténtica descentralización política sin otorgar a los municipios un papel esencial en la vida pública.³ Tal vez puede ser distinto en otras tradiciones y culturas políticas. Pero en la que nosotros estamos inmersos, es así. De ahí la importancia de atribuir al principio de subsidiariedad este contenido preciso, de voluntad de acercar lo máximo posible la provisión de los servicios y los centros de toma de decisión en el nivel más próximo a los ciudadanos.

El papel de los gobiernos locales en el conjunto del sector público

La adaptación de la hacienda pública a un sistema caracterizado por la existencia de diferentes niveles de gobierno debe dar respuesta a dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, cuáles son las funciones y competencias que deben ser atribuidas a cada uno de estos niveles y, por tanto, las necesidades de gasto que deberán afrontar; en segundo lugar, cuáles son sus líneas básicas de financiamiento y en particular, por lo que se refiere a los gobiernos subcentrales, cuál debe ser la importancia relativa de los ingresos tributarios y de las subvenciones procedentes del gobierno central.⁴ La segunda cuestión es, en cierta medida, instrumental de la primera, pero tiene unas implicaciones de gran magnitud, puesto que su desarrollo debe permitirnos obtener algunas conclusiones útiles para el diseño de las haciendas municipales, y a ella vamos a referirnos en los apartados ulteriores.

La distribución de funciones y competencias entre distintos niveles de gobierno suele ser producto de múltiples y muy diversos factores, de entre los cuales los de tipo histórico, cultural y, sobre todo, político, desempeñan un papel relevante. También existen razones de tipo económico. La teoría del federalismo fiscal se ha encargado de demostrar que un conjunto de razones aconsejan, en el estricto terreno de la eficiencia económica, atribuir la prestación de un buen número de servicios y responsabilidades públicas a los gobiernos subcentrales y, en concreto, a los gobiernos locales. Bird (1993) señala que hay dos

³ Así es, también, en América Latina, donde señala Verduga (1996) que "se asiste a la emergencia de un nuevo municipio. El fortalecimiento de la comuna es parte de la actual reforma del Estado. Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del municipio es decisivo. No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal", p. 64.

⁴ Véase Castells, 1988, p. 10.

enfoques posibles al abordar la descentralización fiscal. Uno es el enfoque *top-down*, que trata de justificarla en función de los intereses del gobierno central o del interés general, o de la eficiencia global, según son percibidos por el gobierno central. Otro es el enfoque *bottom-up*, que la justifica por el valor genuino que se concede a algunos valores políticos que se consideran positivos y que, a su vez, contribuyen a una mejora de la eficiencia económica, como son la autonomía local, la diversidad, la posibilidad de que exista un amplio campo de opciones de políticas públicas que en cierto modo compiten entre sí, la participación y la existencia de mecanismos que faciliten la responsabilización y la rendición de cuentas (*accountability*) de los gobernantes ante los gobernados.⁵ Es en este enfoque, cada vez más extendido, donde cabe entender tanto las razones últimas de los procesos de descentralización que se están produciendo en todo el mundo como la justificación básica del principio de subsidiariedad.

La realidad nos presenta, sin embargo, una gran variedad de situaciones cuando examinamos cuál es el grado de descentralización del sector público. El cuadro 1 muestra la participación de los distintos niveles de gobierno (central, estatal en los países federales o "cuasifederales", y local) en el gasto total consolidado del conjunto de las administraciones públicas de un grupo de países. En concreto, se trata de 24 países: 15 de ellos europeos (y todos, salvo Suiza y Noruega, miembros de la Unión Europea), 3 países federales desarrollados no europeos (Australia, Canadá y Estados Unidos) y 6 países de América Latina, cuya inclusión ha parecido útil, a pesar de ciertas limitaciones en la información estadística disponible. El cuadro nos permite apreciar situaciones claramente contrastadas tanto por lo que se refiere al grado de centralización del sector público, como al de la importancia de los gobiernos locales. En lo que toca al primero, podemos distinguir entre tres grupos de países:

- El primero es el grupo de países con un grado de descentralización elevado. Podríamos incluir aquí aquellos en los que el peso del gobierno central en el gasto público total es inferior a 65%. Está formado por países federales, como Canadá (40%), Suiza (52%), Australia (53%), Estados Unidos (55%) y la República Federal de Alemania (62%), y por los países nórdicos de Europa, como Dinamarca (46%), Noruega (64%) y Suecia (65%), que se

Cuadro 1. Participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto total del sector público (en % sobre los gastos totales consolidados)¹

	1980			1995		
	C	E	L	C	E	L
Australia	49	44	7	53	41	6
Austria	68	14	18	68 ⁶	14 ⁶	18 ⁶
Bélgica	84	—	16	88 ⁶	—	12 ⁶
Canadá	40	39	21	40 ⁷	41 ⁷	19 ⁷
Dinamarca	37	—	63	46	—	54
España	90	—	10	67 ⁶	21 ⁶	12 ⁶
Estados Unidos	58	18	24	55 ⁶	21 ⁶	24 ⁶
Francia	83	—	17	81	—	19
Grecia	96	—	4	89 ⁴	—	11 ⁴
Irlanda	68	—	32	71 ⁸	—	29 ⁸
Italia				73 ⁷	—	27 ⁹
Países Bajos	69	—	31	72	—	28
Portugal	94	—	6	91 ⁶	—	9 ⁶
Noruega	63	—	37	64 ⁶	—	36 ⁶
Rep. Fed. de Alemania	57	22	19	62	20	18
Reino Unido	71	—	29	73	—	27
Suecia	55	—	45	65 ⁶	—	35 ⁶
Suiza	47	29	24	52 ⁸	28	21 ⁸
	1985					
Argentina	65	35	... ²	54	46	... ²
Brasil	67	24	9	64 ⁸	26 ⁸	10 ⁸
Chile ³	90 ⁴	—	10 ⁴	n.d.	n.d.	n.d.
Colombia	70 ⁵	23 ⁵	7 ⁵	n.d.	n.d.	n.d.
México ³	91	9	... ²	82 ⁶	18 ⁶	... ²
Perú	n.d.	n.d.	n.d.	80	12	8

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, 1987 y 1996.

¹ C = gobierno central, E = gobiernos estatales, L = gobiernos locales.

² La fuente utilizada indica que "los datos sobre operaciones de gobiernos locales con gastos de menos de 5% de los gastos totales combinados en todos los niveles de gobierno no son publicados", p. 9.

³ Consolidación calculada a partir de los ingresos de los gobiernos subcentrales.

⁴ 1988.

⁵ 1986.

⁶ 1994.

⁷ 1991.

⁸ 1993.

⁹ 1989.

⁵ Bird, 1993, p. 208.

encuentran en la frontera. España (67%) y Austria (68%) se hallan también en la frontera. Entre los países latinoamericanos, Argentina (54%) y Brasil (64%) deberían ser incluidos dentro de este grupo.

- Un segundo grupo es el constituido por los países con un grado de centralización intermedio, que podemos situar entre 65 y 80%. Forman parte del mismo, aparte de los que hemos situado en la zona fronteriza, Irlanda (71%), Países Bajos (72%), Italia (73%) y el Reino Unido (73%). En América Latina, Colombia (70%) entraría dentro de esta categoría.
- Finalmente, un tercer grupo es el constituido por los países con un elevado grado de centralización, que son aquellos en los que el gobierno central absorbe 80% o más del total del sector público. Forman parte del mismo Francia (81%), Bélgica (88%), Grecia (89%) y Portugal (91%) en Europa, y Perú (80%), México (82%) y Chile (90%) entre los países seleccionados de América Latina.

Sin tratar de extraer conclusiones generales de estas cifras, podemos subrayar que los países más descentralizados son los federales y los nórdicos, mientras que los que muestran un más elevado grado de centralización son los latinos. Esta clasificación se corresponde bastante fielmente con la que obtenemos al tratar de examinar cuál es el peso de los gobiernos locales en los distintos países puesto que, en general, se cumple la regla de que este peso es más elevado cuanto más descentralizado es un país, aunque en algunos federales (como Australia) esta afirmación puede no verificarse. En cualquier caso, también aquí podemos distinguir entre tres grupos de países:

- Un primer grupo con fuertes gobiernos locales, en los que su peso presupuestario supera el 35% del conjunto del gasto público, integrado por los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Noruega).
- Un segundo grupo en el que los gobiernos locales tienen un peso intermedio, comprendido entre 15 y 35% del conjunto del gasto público, integrado por la mayoría de los países federales (Estados Unidos, Suiza, Canadá, República Federal de Alemania y Austria) y otros países europeos (Irlanda, Países Bajos, Reino Unido, Italia y Francia).
- Un tercer grupo con débiles gobiernos locales (menos de 15% del

sector público) integrado casi exclusivamente por los países de la Europa latina (España, Bélgica, Grecia y Portugal) y por Australia. Todos los países de América Latina de los que se dispone información⁶ entrarían también en esta categoría.

La realidad parece mostrar, pues, que a pesar de las manifestaciones políticas en favor de la descentralización, y del papel destacado que se quiere que desempeñen en la misma los gobiernos locales, en algunos países la importancia del nivel de gobierno local es aún muy reducida dentro del ámbito total del sector público. También es cierto, sin embargo, que los países latinos, donde menor es el peso de los gobiernos locales, son los únicos en los que en los últimos 15 años se ha producido un aumento, aunque modesto, de su importancia presupuestaria y una intensificación del proceso de descentralización.

Las cifras del cuadro 1 nos indican la gran diversidad de situaciones que se presentan en cuanto al peso presupuestario de los gobiernos locales. Dentro sólo de la Unión Europea, el porcentaje muestra una relación de 6 a 1 entre el 54% de Dinamarca y el 9% de Portugal, que traducida en gasto efectivo por habitante (habida cuenta de que tanto el peso del sector público en relación con el PIB como el PIB por habitante son superiores en Dinamarca que en Portugal) se convertiría en una proporción de 14 a 1.⁷ Es decir, los gobiernos locales daneses tienen un gasto por habitante (expresado en paridades de poder de compra) 14 veces superior al de los gobiernos locales de Portugal.

Estas diferencias reflejan, sin duda, el hecho de que hay una gran diversidad en cuanto al ámbito de responsabilidades específico de los gobiernos locales en cada país. Sin embargo, también es posible identificar en casi todos los países lo que podríamos denominar núcleo duro de servicios básicos suministrados en todos los casos por los gobiernos locales y que incluye los servicios de limpieza y recolección de basura, alumbrado, alcantarillado, parques, transporte urbano, bomberos, urbanismo básico, y en muchos casos suministro de agua,

⁶ La fuente estadística utilizada no proporciona información desglosada que distinga entre los gobiernos estatales y los gobiernos locales de Argentina y México. De acuerdo con los datos proporcionados por Aghón (1996b), en 1991 el peso de los gobiernos locales en Argentina representaba 8.7% del total del sector público (cuadro 3, p. 151).

⁷ El peso del gasto público sobre el PIB en Dinamarca es de 55.5% y en Portugal de 40.3%; el PIB per cápita en relación con la media europea expresado en paridades de poder de compra es 116.3 en Dinamarca y 69.0 en Portugal. Véase Eurostat, *European Economy*, núm. 64/1997 (cuadros 9 y 71).

policía local, servicios de bienestar y participación en la gestión de infraestructuras.⁸

Hay que señalar, finalmente, que el peso presupuestario es un buen indicador, pero no el único, del grado de centralización del sector público. Los gobiernos locales podrían tener una participación elevada en el gasto público total y, en cambio, un grado de autonomía política real solamente modesto. La cifra de gasto público no es, en realidad, un indicador perfecto, ni siquiera aproximado, de la capacidad del nivel de gobierno correspondiente para poder ejercer un poder político real en una determinada función. Este poder puede aparecer condicionado, o limitado, por decisiones legislativas, administrativas y financieras tomadas por otros niveles de gobierno. Así, por ejemplo, el hecho de que el gasto público en educación aparezca muy concentrado en el gobierno local en algunos países (y es una de las razones determinantes de su elevada importancia presupuestaria) no siempre significa que la política educativa sea ejercida por este nivel de gobierno, puesto que existen numerosos mecanismos, de tipo legislativo y administrativo, a través de los cuales los niveles de gobierno de ámbito superior pueden incidir en el gasto de los de ámbito inferior sin que ello tenga un reflejo presupuestario significativo.⁹ De ahí la importancia de examinar, como una cuestión esencial, la autonomía real de los gobiernos locales.

Las grandes tendencias de la hacienda local

Al examinar la situación de las haciendas locales, suelen plantearse dos tipos de cuestiones de naturaleza distinta. La primera se refiere al peso presupuestario de los gobiernos locales y, eventualmente, a la necesidad de reforzarlo; la segunda, a las características que debe revestir el financiamiento de estos gobiernos. Se trata de cuestiones distintas, que deben ser examinadas de manera independiente, aunque es obvio que se entrecruzan en numerosos aspectos y que en muchas ocasiones la debilidad financiera de los gobiernos locales halla sus raíces en las características defectuosas de las modalidades de ingresos de estas haciendas.

La hacienda local debe tratar de hacer frente a tres tipos princi-

pales de objetivos. En primer lugar, un objetivo de suficiencia, en el sentido de que los ingresos de los que se nutre deben garantizar la prestación, al nivel que se considere suficiente, de los servicios que estos gobiernos tienen encomendados. En segundo lugar, un objetivo de autonomía, en el sentido de que estos ingresos han de permitir a los gobiernos locales poder ejercer la autonomía política que les es reconocida y que les permite responsabilizarse políticamente, ante sus ciudadanos, de sus propias decisiones. En tercer lugar, un objetivo básico de igualdad, en el sentido de que las diferencias de renta y capacidad fiscal no sean un factor discriminante decisivo en cuanto a los niveles de servicios que pueden recibir los ciudadanos. Naturalmente, estos objetivos básicos llevan concatenados algunos otros, que son también relevantes, como la flexibilidad, la coordinación con otras haciendas, etcétera.

Estas haciendas se han constituido, por lo general, en torno de tres grandes tipos de ingresos no financieros (sin incluir, por tanto, el endeudamiento): los ingresos impositivos, las tasas y precios por la prestación de servicios, y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. De ahí que las dos grandes cuestiones a las que tradicionalmente haya habido que dar respuesta sean, por un lado, la de determinar los impuestos que es más apropiado atribuir a los gobiernos locales y el grado de capacidad de decisión que éstos deben tener sobre los mismos y, por otro lado, la de establecer los sistemas de subvenciones, de carácter general y específicas, que deben adoptarse.

La realidad indica que estas cuestiones básicas han sido resueltas en la práctica con una gran diversidad de alternativas. El cuadro 2 presenta la estructura básica de financiamiento de un amplio conjunto de países. La estructura entre ingresos impositivos, tasas y otros ingresos y transferencias, varía de modo muy apreciable. En algunos países, como Suecia, los impuestos representan casi 70% de los ingresos totales; en otros, como Holanda, el Reino Unido e Irlanda, apenas alcanzan 10%. Las tasas y precios pagados por los usuarios varían entre el 30% de la República Federal de Alemania, Australia y Suiza, y el 5% de Suecia y el Reino Unido. Y las transferencias presentan también grandes oscilaciones en su importancia relativa, entre el 70% del Reino Unido, Holanda e Irlanda, y el 20% de Australia, Suecia o Suiza. Lo mismo ocurre si examinamos sólo la estructura impositiva. Mientras que en algunos países ésta se fundamenta casi exclusivamente en el impuesto sobre la propiedad, en otros es sobre la renta y en algunos sobre alguna manera de imposición sobre la actividad económica.

⁸ Goldsmith, 1992, p. 9.

⁹ Castells, 1988, pp. 45 ss.

Cuadro 2. Estructura de ingresos de los gobiernos locales
(en % sobre el total de ingresos)

	Australia 1995	Canadá 1993	Dinamarca 1995	España 1994	EUA 1994	Francia 1995	Holanda 1995	Irlanda 1993	Italia 1994	Portugal 1994	Reino Unido 1995	RFA 1991	Suecia 1994	Suiza 1993	Brasil 1993	Chile 1988	Colombia 1986	Perú 1995
Ingresos impositivos	43.1	38.8	46.9	33.0	41.1	43.8	10.3	6.3	30.0	29.2	10.8	34.2	69.0	47.8	13.3	32.8	42.2	14.7
• Impuestos sobre la renta	—	...	43.8	—	1.9	...	...	—	...	4.1	—	29.9	69.0	41.0	—	—	...	...
• Impuestos sobre la propiedad	43.1	33.0	3.0	15.0	31.1	...	3.9	6.3	20.0	19.5	10.7	3.9	—	6.6	4.3	18.4	16.9	...
• Impuestos sobre bienes, servicios y actividades	—	0.5	0.1	6.0	7.7	...	0.4	—	3.0	5.6	—	0.4	—	0.2	8.0	14.4	...	...
Tasas y otros ingresos	29.2	12.8	7.1	18.0	12.6	17.7	7.4	10.1	18.0	13.3	6.0	31.8	4.2	25.2	8.6	29.3	10.8	...
Ingresos patrimoniales y de capital	11.6	2.5	2.9	5.0	8.0	2.1	12.1	9.4	6.0	8.1	10.4	6.5	7.4	8.5	13.5	2.2	0.1	32.4
Total recursos propios	84.9	54.1	56.9	56.0	61.7	63.6	29.8	25.8	54.0	50.6	27.2	72.5	80.6	81.5	35.4	64.3	53.1	47.1
Transferencias	16.1	45.9	43.1	44.0	38.3	36.4	70.2	74.2	46.0	49.4	72.8	27.5	19.4	18.5	64.6	35.7	46.9	52.9
Total ingresos no financieros	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, 1996.

No resulta fácil, a partir de esta diversidad, realizar generalizaciones. Con todo, pueden destacarse, probablemente, cuatro grandes modelos de hacienda local:

- El primero es el modelo de los países europeos nórdicos. Está caracterizado por el fuerte peso de los gobiernos locales en el conjunto del sector público (en torno de 50%), la apreciable importancia de los ingresos impositivos y, dentro de ellos, el papel predominante, y casi exclusivo, de la imposición sobre la renta, sobre la cual, además, los gobiernos locales suelen tener amplios márgenes de capacidad de decisión.
- El segundo modelo es el anglosajón. Incluye países unitarios, como el Reino Unido e Irlanda, y federales, como Australia, Canadá y Estados Unidos. Salvo Australia, se trata de países con un peso apreciable de los gobiernos locales (entre 20 y 30% del conjunto del sector público), una importancia destacada de las transferencias intergubernamentales y un predominio casi absoluto del impuesto sobre la propiedad dentro del campo de la imposición local.

- El tercero es el modelo de los países latinos. Sus características básicas son la debilidad de los gobiernos locales, que suelen no alcanzar el 15% del sector público; el peso apreciable de las transferencias intergubernamentales (en torno de 50%); y la presencia, dentro del campo de la imposición local, de dos grandes figuras impositivas dominantes: una sobre la propiedad y otra, con distintas variantes, sobre la actividad económica. Con todos los matices que sin duda habría que establecer, los gobiernos locales de los países de América Latina entrarían también en esta categoría.¹⁰
- Finalmente, cabría definir un cuarto modelo, correspondiente a los países federales europeos, todos ellos de tradición germánica (República Federal de Alemania, Austria y Suiza), caracterizado por la existencia de gobiernos locales de un peso intermedio (en torno de 20% del conjunto del sector público), importancia más bien reducida de las transferencias intergubernamentales, e

¹⁰ Véase el cuadro 2, donde se muestra la estructura de ingresos de los países de los que existe información disponible. Véase también, en esta misma línea, Aghón (1996a), cuadros 2 y 3, p. 107.

ingresos tributarios procedentes de la participación en el impuesto federal sobre la renta.

La diversidad de modelos no ha impedido que la problemática de las haciendas locales tenga algunos rasgos básicos comunes a todos ellos. Desde una perspectiva histórica, cabría quizá distinguir dos grandes etapas. La primera está comprendida entre el final de la segunda Guerra Mundial y mediados de los años setenta. Durante esta etapa, la expansión del Estado de bienestar (que pasa de 20-25% a 40-45% del PIB) discurre en paralelo al aumento muy apreciable del peso de los gobiernos subcentrales, y en especial, de los gobiernos locales. Esta etapa está caracterizada por la fuerte expansión del gasto público local, a consecuencia del aumento de las necesidades de gasto de los servicios locales, tanto por el crecimiento de su demanda como de su costo real de prestación. Las dificultades que plantean los impuestos típicamente locales, por lo general rígidos e inflexibles a la variación de la renta, para atender estas necesidades crecientes de gasto, condujeron a un aumento muy importante de las subvenciones procedentes de gobiernos de ámbito superior.

Sin embargo, a partir de los años setenta la situación experimenta algunos cambios apreciables. Por una parte, se produce una desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía que hace más difícil al gobierno central atender las necesidades de financiamiento de los gobiernos subcentrales, sin incurrir él mismo, por su parte, en elevados déficit públicos. Por otra parte, se observan también los graves inconvenientes de todo tipo, político y financiero, que puede acarrear una excesiva dependencia de las haciendas locales respecto de las subvenciones procedentes de otros gobiernos. En esta etapa se aprecia una mayor preocupación por evitar la falta de transparencia del costo de los servicios y de responsabilidad fiscal (*accountability*) que genera una situación de este tipo.¹¹ El resultado es una reducción de la importancia relativa de las subvenciones en el financiamiento de los gobiernos locales, que puede constatarse de modo bastante generalizado en casi todos los países (cuadro 3) y una mayor preocupación por la contención del gasto público y el saneamiento de las haciendas locales.

Esta preocupación se traduce de diversa manera en los distintos países. Entre otras razones, ni los modelos de hacienda, como se ha

Cuadro 3. Subvenciones en el financiamiento de los gobiernos locales (en % de los ingresos totales)

	1972	1978	1986	1995
Australia	17.9	22.6	20.8	16.1
Canadá	47.4 ¹	48.7	46.8 ²	45.9 ³
Estados Unidos	37.9	44.2	37.1 ⁴	38.3 ⁵
Francia	33.9 ⁶	43.3	34.7	36.4
Reino Unido	45.5	47.5	47.0	72.8
RFA	29.8	29.9	28.1	27.5
Suecia	28.2	25.4	22.2	19.4 ⁵

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, diversos años.

¹ 1971.

² 1985.

³ 1993.

⁴ 1987.

⁵ 1994.

⁶ 1973.

visto, son los mismos, ni la situación financiera es semejante, ni las circunstancias económicas concretas son similares. Es lógico, pues, que la manera de reaccionar ante un empeoramiento de la situación de las haciendas locales tampoco lo haya sido.¹² Ello conduce, como es lógico, a distintos tipos de estrategias. Walzer *et al.* (1992), por ejemplo, distingue entre las estrategias encaminadas a incrementar los ingresos y, dentro de ellas, las que se basan en las tasas aplicadas a los usuarios de los servicios y las que se dirigen a aumentar los impuestos; las de gasto, dentro de las cuales identifican 12 estrategias que no recurren a acciones de personal (eliminar programas, reducir gastos de inversión, diferir pagos, etc.) y otras 7 basadas en la reducción de los gastos de personal (congelaciones salariales, congelaciones de plantillas, etc.); las estrategias de gestión basadas en mejoras de productividad; y las que se basan en la delegación de responsabilidades a través de la contratación externa y la cooperación.¹³

El hecho esencial que caracteriza el periodo reciente de las haciendas locales es la constatación de que las tres vías que se han utilizado tradicionalmente para financiar la expansión del gasto local tienen unos límites evidentes: los impuestos tradicionales sobre la propiedad y la actividad económica plantean problemas de rigidez en la evolu-

¹¹ Owens y Norregaard, 1991, pp. 4-5.

¹² Mouritzen y Nielsen, 1992, cuadro 4.2 y pp. 43-45.

¹³ Walzer *et al.*, 1992, cuadro 9.2, pp. 142 ss.

ción de la base gravable: las subvenciones procedentes de los gobiernos de ámbito superior se hallan limitadas por las políticas de contención del déficit de estos gobiernos; y el aumento del déficit y el endeudamiento locales tiene unos costos intrínsecos y resulta también condicionado por los compromisos generales del sector público en este terreno.

Por ello, las grandes líneas actuales de reforma de las haciendas locales han de tender, bien a explorar nuevas formas de ingresos, bien a racionalizar y mejorar las actuales, bien a revisar las formas de intervención tradicionales en el campo del gasto público. En este contexto, las grandes cuestiones que las haciendas locales deben plantearse en la actualidad son las siguientes:¹⁴

1. Existe una preocupación prioritaria por las políticas de consolidación presupuestaria y racionalización del gasto público local. En todas partes se han aplicado sistemáticamente políticas de racionalización de la gestión y de saneamiento que han permitido reducir de manera muy apreciable los déficits públicos locales.

2. Se produce un estancamiento, y en muchos países una disminución, de las subvenciones procedentes del gobierno central o de los gobiernos intermedios. Ello obliga a mejorar y racionalizar los actuales sistemas de subvenciones, en la línea, muy especialmente, de garantizar una igualdad básica de recursos potenciales entre las distintas unidades de gobierno.

3. Las limitaciones de la imposición local tradicional sobre la propiedad y la actividad económica hacen imprescindible la irrupción de la imposición local en los rendimientos de las grandes figuras del sistema impositivo (impuesto general sobre las ventas y, ante todo, sobre la renta). La línea fundamental debe ser la de distribuir los rendimientos del sistema fiscal, que debe ser común, entre los distintos niveles de gobierno, habilitando, a la vez, determinados espacios de autonomía tributaria.

4. Cada vez más, existe la tendencia a trasladar el costo de los servicios a los usuarios de los mismos. Esta tendencia es razonable siempre que se den dos requisitos: que los servicios sean claramente individualizables y que no planteen problemas redistributivos graves. Su materialización puede concretarse de distintas maneras: aplicando, a través de precios o tasas, el costo de los servicios locales a sus usua-

rios; privatizando, en algunos casos, su gestión; o bien revisando la política de subvenciones a determinadas actividades privadas que no deberían recibir subsidio.

5. Se aprecia el surgimiento de formas múltiples de colaboración o "partenariado", entre la actividad pública local y los intereses privados. Estas iniciativas pueden adquirir modalidades muy diversas y están justificadas por la existencia de proyectos de interés público, que ofrecen oportunidades de rentabilidad y que, sin embargo, no podrían materializarse sin la aportación financiera y el respaldo político de los poderes públicos.

6. Por último, existe hoy día la conciencia generalizada de que es necesario reforzar los mecanismos que permiten una mejor responsabilización (*accountability*) de los gobiernos locales ante sus electores.

Esta lista incluye, como puede comprobarse, los dos grandes temas (la ampliación del campo impositivo local y el desarrollo de sistemas de subvenciones de igualación) que durante mucho tiempo han marcado el orden del día de la problemática de las haciendas locales. Pero, a su lado, han surgido otros temas, otras nuevas preocupaciones, que se han añadido a las primeras. Los tradicionales aún están ahí, pero no son los únicos que debemos tener en el horizonte que marca la problemática de los grandes temas de las haciendas locales.

Autonomía local y responsabilidad política

Uno de los desafíos a los que debe hacer frente el futuro de la hacienda local es el de la autonomía y la responsabilidad fiscal. La dependencia financiera excesiva respecto a los niveles superiores de gobierno supone una limitación para la autonomía de los gobiernos locales que la padecen, e impide la responsabilidad fiscal, al enmascarse las relaciones fiscales entre los ciudadanos y sus gobiernos. Esta falta de responsabilidad fiscal termina convirtiéndose, además, en un grave obstáculo, no ya para la autonomía financiera, sino para la propia autonomía política, porque imperceptiblemente el contrato democrático entre los ciudadanos y sus gobernantes tiende a ser sustituido por la reivindicación frente al gobierno central. La falta de autonomía, es decir la dependencia, conduce a la irresponsabilidad, a la traslación de responsabilidades hacia aquellos de quien se depende. Por esto, asegurar la democracia y la autonomía local va de la mano con la

¹⁴ Véase, a este propósito, Pola (1996).

necesidad de contribuir a hacer a los gobiernos locales efectivamente responsables de sus acciones (*accountable*) ante sus ciudadanos.¹⁵

La autonomía local se basa en la idea de que son los ciudadanos, y no otros niveles de gobierno, los que están más bien emplazados para juzgar la acción de su gobierno, y en la idea de que deben potenciarse los mecanismos que permiten a los gobiernos locales decidir efectivamente sobre los aspectos de la vida pública de los que son responsables y, al mismo tiempo, potenciar también los mecanismos para responsabilizarlos de estas decisiones ante sus ciudadanos. Desde este punto de vista puede afirmarse que "la libertad para cometer errores y soportar las consecuencias de estos errores es un importante componente de la autonomía local".¹⁶

La autonomía financiera debe proyectarse en dos direcciones: sobre los ingresos y sobre el gasto. Esta última es imprescindible. Implica que los gobiernos locales deben tener capacidad para decidir, dentro de su ámbito de competencias, la manera en que desean distribuir el gasto local entre los distintos servicios de cuya provisión son responsables. Pero la autonomía local no está garantizada, como a veces se pretende, sólo con la de gasto. Resulta necesario disponer también de un cierto grado de autonomía de ingresos, que implica la capacidad para decidir el nivel y la composición de sus recursos. Esta autonomía difícilmente puede ser absoluta, pero sin disponer de un cierto grado de libertad y capacidad de decisión sobre los ingresos locales, no podrá conseguirse desarrollar gobiernos locales responsables ante sus ciudadanos.¹⁷

Esto implica que una parte apreciable de los ingresos de los gobiernos locales deben proceder de impuestos y de tasas o precios por la prestación de los servicios, sobre los cuales, además, los gobiernos locales deben tener un grado relevante de responsabilidad, tanto para determinar los elementos esenciales del tributo, y muy especialmente el tipo impositivo, como para llevar a cabo su gestión.

La autonomía tiene unos límites. Debe ser compatible con otros objetivos igualmente deseables. En primer lugar, con un objetivo de

¹⁵ Owens y Norregaard (1991) subrayan la estrecha vinculación entre autonomía y *accountability*, y distinguen entre responsabilidad local, responsabilidad legal y responsabilidad de gestión, pp. 9-10.

¹⁶ Bird, 1993, p. 212.

¹⁷ Bird (1993) subraya que "a menos que los gobiernos locales dispongan de algún grado de libertad con respecto a los ingresos locales, incluyendo la libertad para cometer errores (por los cuales deberán rendir cuentas a sus ciudadanos), el desarrollo de gobiernos locales responsables y sensibles [a las demandas ciudadanas] permanecerá como un espejismo inalcanzable", p. 211.

igualdad según el cual no sería aceptable que los gobiernos locales que disponen de una menor capacidad fiscal deban verse confrontados a la alternativa de prestar a sus ciudadanos un menor nivel de servicios, de exigirles un mayor esfuerzo fiscal, como sucedería si todos los ingresos de los gobiernos locales procedieran sólo de fuentes tributarias. Por esto, resulta imprescindible complementar estos ingresos con otros en forma de subvenciones procedentes de otros niveles de gobierno, que deben tener el propósito básico de garantizar esta igualdad. A igualdad de esfuerzo fiscal deben poder atender los mismos servicios, con independencia de cuál pueda ser su capacidad fiscal.

En segundo lugar, la autonomía tiene que ser compatible con la tendencia a una mayor integración del sistema tributario. Los impuestos exclusivamente locales tienen, y deben seguir teniendo, un papel dentro de la hacienda local. Pero se trata, por lo general, de impuestos que presentan grandes limitaciones por la rigidez de su base gravable. Por ello, la única manera de garantizar una presencia estable y sostenida de los ingresos impositivos dentro de la hacienda local es acudiendo a formas de participación en los rendimientos de las grandes figuras del sistema impositivo. Se trata, en tal caso, de distribuir los rendimientos de estos impuestos entre los distintos niveles de gobierno y de habilitar, a la vez, espacios reales de autonomía tributaria, especialmente en la determinación del tipo impositivo. Un tronco impositivo común, con participación en los rendimientos y espacios de autonomía tributaria, es tal vez la línea de futuro hacia la que se deberá avanzar.

Algunas consideraciones finales

Una o dos décadas atrás, el tema central, cuando se hablaba de las haciendas locales, era la crisis fiscal de las ciudades. Hoy día, este tema ha dejado de ser la cuestión dominante. ¿Se debe ello a que durante este periodo se han abordado las reformas precisas para resolver los problemas estructurales que aquejaban a las haciendas locales? ¿Se debe a que una acertada política de austeridad presupuestaria y de mejora de la gestión financiera por parte de los gestores locales ha contribuido a resolverlos? Estas preguntas no admiten una respuesta simplista. Quizás hay algo de los dos factores. Pero existe el riesgo de que una eficaz política de gestión financiera, de saneamiento y de reducción del déficit, haya tenido el efecto de ocultar la persistencia de algunos de los problemas estructurales que

padecen las haciendas locales, y que en buena medida siguen estando presentes. Constituye un error abordar sólo estos problemas cuando los síntomas son tan alarmantes que no hay más remedio que reconocer su existencia, porque en estos momentos los tratamientos sólo pueden ser paliativos y difícilmente se pueden abordar los problemas de fondo. Es, en cambio, en momentos de mayor holgura cuando es posible hacer un **buen diagnóstico** de la situación y plantear reformas a mediano plazo que puedan resultar eficaces.

De acuerdo con todo ello, cabría destacar algunos de los rasgos que permiten situar las principales tendencias de las haciendas locales en el conjunto de la actividad económica:

1. Los últimos años han servido para demostrar no sólo la importancia de los municipios desde el punto de vista de la prestación de un conjunto de servicios, sino también del desarrollo económico. Hoy, pocas personas discuten que el hecho diferencial que en muchos casos determina el éxito de un determinado territorio es el acierto de la política municipal y su implicación en la actividad económica global. Los municipios, en contra de una vieja creencia según la cual su papel debía quedar reducido a ámbitos típicamente "asignativos", son esenciales desde este punto de vista.

2. Este tipo de tareas son llevadas a cabo, cada vez más, en estrecha colaboración con el sector privado. Se han desarrollado numerosas formas imaginativas de cofinanciamiento, de "partenariado", de corresponsabilización en la gestión, que permiten aunar el interés público global y la oportunidad de rentabilidad. Los ayuntamientos, por otro lado, se han manifestado como una pieza clave para asegurar el impulso de iniciativas de distinto tipo, sobre todo de grandes infraestructuras y equipamientos culturales, cuyo ámbito de incidencia territorial es necesariamente más amplio que el municipal.

3. Los municipios desempeñan un papel clave en el conjunto de la inversión pública. En todos los países, su participación en el total de los gastos de capital es ampliamente superior a su participación en el conjunto del gasto público (cuadro 4). Así, es fácil encontrar que más de 60% de la inversión pública es realizada por los gobiernos locales. Ello es indicativo del carácter de los servicios municipales, y sirve para subrayar la importancia de la actividad municipal en términos macroeconómicos y de estabilización.

4. La acentuación del papel de los municipios en el campo de la promoción económica y de implicación en el impulso de la actividad

Cuadro 4. Gobiernos locales e inversión pública (1995)

	% correspondiente a los gobiernos locales	
	en el gasto público total	en la inversión pública ¹ total
Australia ²	47	88
Austria	18 ³	65
Bélgica ²	12 ³	47
Canadá	19 ⁴	59
Dinamarca	54	71
España ^{2,3}	33	60
Estados Unidos ^{2,3}	45	87
Francia	19	56
Italia	27	48
Países Bajos	28	85
Portugal	9 ³	29 ⁵
RFA	18	16(45) ⁶
Reino Unido	27	39 ³
Suecia	35 ³	44

Fuente: Cuadro 1 y *National Accounts 1983-1995*, OCDE, 1997.

¹ Comprende todo el gasto de capital: formación bruta de capital fijo, adquisición de terreno y transferencias de capital.

² Incluye gobiernos intermedios (estatales o autonómicos) y gobiernos locales.

³ 1994.

⁴ 1991.

⁵ 1993.

⁶ Entre paréntesis, porcentaje correspondiente al año 1990, antes de la unificación de los Länder del este.

productiva no debe ir en contra de la atención básica que deben prestar a los problemas de reequilibrio y, más ampliamente, de redistribución. Reequilibrio y desarrollo municipal van unidos. Sólo una política que impulse una base económica sólida y sana puede permitir abordar con seriedad políticas de reequilibrio; y a su vez, sin un territorio cohesionado en lo social es muy difícil garantizar un crecimiento estable.

5. A pesar de las reformas que se han realizado, y de la solución de los problemas más acuciantes de saneamiento financiero, sigue pendiente un problema estructural de reforma de la hacienda local, en especial en lo podríamos denominar "mundo latino". Esta reforma debe realizarse sobre la base de cinco líneas principales: ampliación del campo tributario local con participación en el rendimiento de los grandes impuestos; potenciación de la autonomía y responsabilidad local; perfeccionamiento de los mecanismos de subvenciones de igua-

lación; desarrollo del uso de tasas y precios en los servicios con usuarios claramente identificables y en los que no se plantean problemas graves de redistribución; desarrollo de formas de "partenariado" entre el sector privado y la administración local.

No podemos terminar esta nota sin subrayar la dimensión política de toda esta problemática. La democracia requiere la existencia de la democracia local y de gobiernos locales fuertes. Y, de hecho, deberíamos interrogarnos si la debilidad de los gobiernos locales, característica del mundo latino —europeo y americano—, no está ligada en buena medida a la debilidad histórica del sistema democrático en estos países. Sin caer en simplificaciones de ningún tipo, deberíamos preguntarnos, en consecuencia, si una buena manera de hacer arraigar, reforzar y consolidar la democracia no es, precisamente, reforzando los gobiernos y la vida democrática local.

La existencia de gobiernos locales fuertes requiere que existan gobiernos locales con competencias y responsabilidades, con un peso apreciable dentro de la vida pública y, en primer lugar, con autoridades locales elegidas directamente por los ciudadanos. La autonomía de los gobiernos locales y regionales se basa en la idea fundamental de que son los ciudadanos, y no otros gobiernos, los mejor preparados para juzgar la acción de su gobierno. Todo lo que sea ir en la dirección de fortalecer y potenciar la responsabilización de los gobiernos ante sus ciudadanos contribuye a las causas del fortalecimiento de la democracia, del autogobierno y de la eficacia de los gobiernos locales y regionales. Por ello, se debe aceptar que los gobiernos locales y regionales puedan decidir por ellos mismos, dentro de un amplio margen de autonomía, sobre las cuestiones que les competen, con el riesgo lógico de equivocarse y de tener que responder de estas equivocaciones ante su electorado. Forma parte del juego de la democracia el derecho a equivocarse, así como la convicción de que ningún gobierno está exento de este riesgo (y de que, por tanto, no tenemos ninguna seguridad de que el riesgo de equivocación de un gobierno central que impone condiciones a otro sea menor que el del gobierno local o regional) y la de que son los ciudadanos los únicos que están a la vez legitimados y capacitados para decidir si esta equivocación se produce.

El fortalecimiento de los gobiernos locales no puede seguir las mismas pautas en todas partes. En los países latinos europeos la situación no es la misma que en los latinoamericanos. En los primeros debe ir acompañado antes de un proceso de redistribución de funciones y

competencias dentro del sector público, que no de la expansión del sector público en su conjunto. En los segundos, en cambio, el reforzamiento de los gobiernos locales no podrá tener lugar, tal vez, si no se produce, al mismo tiempo, una potenciación del conjunto del sector público. De poco serviría aumentar la parte de los gobiernos locales en el conjunto (de 10 a 20%, por ejemplo) si el sector público total continúa moviéndose en porcentajes de 15-20% del PIB, muy alejados de los que presentan los países europeos (que están en torno de 50% del PIB).

En los países de América Latina, en consecuencia, la expansión de los gobiernos locales y regionales está unida a la expansión del Estado de bienestar, como sucedió en Europa durante el periodo 1945-1975, y en España entre 1980 y 1995. No podemos, pues, ofrecer recetas universales, porque las situaciones son distintas. Los países de América Latina deben aprender, sin duda, de la experiencia y propuestas de reforma del Estado de bienestar de los países europeos, pero sin renunciar, ellos mismos, a desarrollar su propio Estado de bienestar y a recorrer su propio camino, fruto de sus particularidades, historia y preferencias políticas. Y este proceso, probablemente, tal y como sucedió en su momento en los países de Europa occidental, llevará aparejados el desarrollo del Estado de bienestar y el de la democracia local.

Referencias bibliográficas

- Aghón, Gabriel (1996a), "Asociación de competencias de ingresos y gasto municipal en América Latina", *Trimestre Fiscal*, enero-marzo, pp. 87-109.
- (1996b), "Descentralización fiscal en América Latina: Alternativas y experiencias", *Trimestre Fiscal*, octubre-diciembre, pp. 135-189.
- Bird, Richard M. (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralisation", *National Tax Journal*, junio, pp. 207-227.
- Castells, Antoni (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona, Ariel.
- Goldsmith, Michael (1992), "The Structure of Local Government", en Mouritzen, pp. 6-19.
- Mouritzen, Poul Erik (ed.) (1992), *Managing Cities in Austerity*, Londres, Sage.

- Mouritzen, Poul Erik y Kurt Houlberg Nielsen (1992), "Was There a Fiscal Crisis?", en Mouritzen, 1992, pp. 39-57.
- Owens, Jeffrey y Giorgio Panella (eds.) (1991), *Local Government: An International Perspective*, Amsterdam, North-Holland.
- Owens, Jeffrey y John Norregaard (1991), "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries", en Owens y Panella (eds.), pp. 3-54.
- Pola, Giancarlo (ed.) (1996), *Local Public Finance in Europe*, European Commission.
- Verduga Vélez, César (1996), "Reinventar el gobierno. Descentralización y poder local", *Trimestre Fiscal*, octubre-diciembre, pp. 62-68.
- Walzer, Norman, Warren Jones, Cecilia Bokenstrand y Haakon Magnusson (1992), "Choosing Fiscal Austerity Strategies", en Mouritzen, pp. 138-168.