



FINANCIAMIENTO Y AUTONOMÍA LOCAL. DISCUSIONES, TENSIONES Y ALTERNATIVAS PARA EL CASO ARGENTINO A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Ignacio De Angelis.

Resumen:

El artículo analiza el acceso al crédito externo como herramienta para el financiamiento de proyectos de desarrollo de los gobiernos municipales. Partiendo de la discusión en torno a la autonomía financiera local y las distintas experiencias internacionales. Asimismo, se presenta la estructura general del financiamiento municipal en Argentina y las tensiones resultantes en torno a la idea de la autonomía local. Luego, se indagan algunos instrumentos externos al federalismo fiscal que los gobiernos locales en distintas partes del mundo han implementado para financiarse de manera autónoma, haciendo hincapié en el análisis de los bonos subsoberanos de carácter municipal y las limitaciones para el caso argentino. Por último, se presentan algunas reflexiones que deben tenerse en cuenta para plantear este tipo de estrategia de financiamiento en el largo plazo.

Palabras clave:

Financiamiento internacional subancional, autonomía local, federalismo fiscal, bonos subsoberanos

Abstract:

The article analyzes access to external credit as a tool for financing development projects of municipal governments. First, the discussion around local financial autonomy and the different international experiences are analyzed. Likewise, the general structure of municipal financing in Argentina and the resulting tensions around the idea of local autonomy are presented. Then, some instruments external to fiscal federalism that local governments in different parts of the world have implemented to finance themselves are investigated, emphasizing the analysis of sub-sovereign municipal bonds and the limitations for the Argentine case. Finally, some reflections are presented that must be taken into account to propose this type of financing strategy in the long term.



Key words:

International sub-national financing, local autonomy, fiscal federalism, sub-sovereign bonds.

INTRODUCCIÓN¹

Una de las expresiones más profundas de la transformación económica global de los últimos 50 años es la financiarización de las estructuras sociales y productivas en todos los niveles. Frente a este hecho, los gobiernos nacionales y subnacionales deben adaptar constantemente sus marcos de regulación y sus estructuras de financiamiento.

Las condiciones sistémicas impulsadas por la apertura y la internacionalización de los regímenes socioproductivos, junto al proceso acelerado de financiarización de las relaciones económicas, ordenaron un escenario de nuevas posibilidades de financiamiento del desarrollo pero también de mayor vulnerabilidad económica y financiera para los países periféricos, especialmente durante los últimos años.

No obstante, los problemas de financiamiento de los gobiernos locales no son exclusivos de los países periféricos. La dinámica de descentralización de responsabilidades es un fenómeno generalizado de los Estados Modernos y, por lo tanto, la dependencia de las ciudades respecto a los gobiernos centrales, con algunas excepciones, no reconoce fronteras de desarrollo.

En Argentina, la capacidad de autofinanciamiento de los municipios se encuentra entre las más bajas del mundo. Los presupuestos de las ciudades dependen en gran parte de los recursos de la administración central y provincial. Muchas veces, los municipios solo llegan a cubrir parte de los gastos corrientes y orientan casi todos sus recursos en mantener el funcionamiento diario y sus tareas básicas.

En este contexto, quedan relegados los espacios de transformación hacia modelos de crecimiento y desarrollo local sustentable, como proyectos productivos y de infraestructura. Los gastos de capital dependen entonces de las erogaciones y transferencias del gobierno central. Esta situación se agudiza en períodos de crisis, donde el reparto de los recursos es más ajustado.

Frente a este escenario, es necesario poner en el centro del debate las distintas herramientas con la que cuentan las ciudades para el financiamiento del desarrollo local. En este trabajo en particular se analiza el acceso al crédito externo de los municipios para el establecimiento de proyectos que permitan fortalecer la autonomía local.

La experiencia internacional muestra que el acceso de los municipios al financiamiento externo ofrece un marco alternativo para la ejecución de proyectos orientados a la solución de problemas locales asociados a la planificación del desarrollo urbano, el tratamiento de residuos, obras de infraestructura como rutas, caminos o puertos, e incluso vinculados a proyectos productivos y mejoras de la competitividad del territorio.

Al hablar de financiamiento externo se hace referencia a los flujos financieros que se encuentran por fuera del ordenamiento fiscal que dispone cada sistema de reparto federal, como pueden ser: fondos que provengan de acuerdos de cooperación internacional,

¹ El presente capítulo forma parte del trabajo de investigación sobre la inserción financiera de los gobiernos locales desarrollado en la Unión Iberoamericana de Municipalistas y el Instituto Iberoamericano de Investigación Urbana y Territorial de la ciudad de Granada durante el año 2019. El autor agradece la colaboración de la Dra. María José Fernández Pavés.

ayudas y donaciones particulares, créditos de organismos internacionales, inversiones producto de proyectos de Asociación Público Privada, el otorgamiento de créditos del sector público (organismos del gobierno central), los créditos de la banca pública y privada, y los fondos provenientes del mercado de capitales local e internacional.

Tomando como marco referencias internacionales junto con la propia experiencia argentina, interesa reflexionar sobre las posibilidades de los gobiernos locales frente a este tipo de financiamiento y sobre los elementos que impiden su acceso, atendiendo al marco normativo, los requisitos del mercado financiero, los mecanismos de control ciudadano, entre otras cuestiones de relevancia. Asimismo, el capítulo busca reflexionar respecto a las tensiones en torno a la autonomía financiera asociadas al endeudamiento.

En efecto, si bien las opciones de financiamiento del mercado de capitales ofrecen un marco de oportunidad para la planificación y concreción de proyectos locales, existen evidencias de que el endeudamiento de los municipios termina minando la autonomía local frente al gobierno central e incluso frente a ordenamientos supranacionales (De Angelis, 2019).

En la primera parte del capítulo se aborda la discusión sobre la descentralización de competencias, la organización de las finanzas intergubernamentales y la autonomía de los gobiernos locales. De esta manera, se expone el conflicto entre las fuerzas de la descentralización, que asignan cada vez más funciones y competencias a nivel local, frente a las rigideces del sistema de finanzas federal, que no ofrece una respuesta para su financiamiento.

En segundo lugar, se presenta la estructura general del financiamiento municipal en Argentina y las tensiones resultantes en torno a la idea de la autonomía local. A partir de allí, se propone discutir el concepto de autonomía financiera como una condición para el establecimiento de proyectos de desarrollo local. Para mayor especificidad relativa al alcance sobre los municipios, se describe brevemente el sistema de coparticipación argentino y bonaerense.

En tercer lugar, se presentan algunos instrumentos para el financiamiento de forma externa a los lineamientos generales de ingresos y egresos establecidos por el régimen del federalismo fiscal, haciendo hincapié en el análisis de los bonos subsoberanos de carácter municipal y las limitaciones para el caso argentino, entendiendo que constituye una herramienta menos explorada por la literatura especializada.

Por último, se presentan algunas reflexiones que deben tenerse en cuenta para plantear este tipo de estrategia de financiamiento en el largo plazo.

DESCENTRALIZACIÓN, FEDERALISMO FISCAL Y RECURSOS LOCALES

El sistema de organización política descentralizado parte del reconocimiento de la autonomía de los distintos niveles de gobierno como la mejor forma para llevar adelante las funciones generales del Estado, que son: la estabilización de la actividad económica, la distribución equitativa del ingreso, la asignación eficiente de los recursos públicos y la promoción del desarrollo (Musgrave y Musgrave, 1991; Stiglitz y Rosengard, 2015).

Concretamente, la descentralización se refiere a la distribución de funciones y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Siguiendo a Muwonge y Ebelm (2015) la experiencia internacional muestra que los mayores niveles de autonomía fiscal descentralizada tienen relación con mayores niveles de crecimiento económico per cápita, la estabilidad frente a las distintas coyunturas nacionales e internacionales, y con la mejora en la provisión de los servicios públicos.

A su vez, existen fuerzas complementarias entre los factores de transformación global y los fenómenos locales que permiten fundamentar la tendencia creciente hacia la descentralización. Frente a la rápida internacionalización de los fenómenos sociales en su conjunto, la centralidad de los fenómenos locales se torna fundamental para mantener procesos de cohesión social plurales dentro de las fronteras nacionales. Al mismo tiempo, la descentralización permite un mayor involucramiento en el juego democrático y en el control de los instrumentos para el desarrollo económico.

La organización de los sistemas públicos descentralizados requiere establecer reglas sobre las finanzas intergubernamentales, es decir, sobre la asignación de recursos (potestades impositivas) y de obligaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, las provincias y los municipios. De esta manera, las finanzas intergubernamentales buscan determinar y coordinar las facultades para exigir tributos, ejecutar el gasto público y establecer el sistema de compensación entre los distintos niveles.

Por definición, este sistema de reparto enfrenta dos problemas fundamentales: la falta de correlación entre los gastos y los ingresos en cada nivel gubernamental; y las desigualdades al interior de cada nivel territorial. Según la organización específica que establezca cada país estas tensiones pueden manifestarse en mayor o menor medida entre cada nivel de gobierno.

En este contexto se torna central la concepción sobre la autonomía y el principio de suficiencia financiera de los gobiernos locales. Siguiendo a Cravacuore (2007), la autonomía municipal como principio de organización política implica que cada municipio pueda dictar sus propias normas orgánicas e institucionales con independencia de otro poder.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la autonomía local refiere a la capacidad de decisión de los municipios respecto al financiamiento y al gasto. En este sentido, se entiende que la mayor descentralización permite una mayor transparencia gubernamental, creando instancias de responsabilidad y control de la población local respecto a la toma de decisiones y las finanzas públicas. Asimismo, la descentralización permite una mayor adaptación en la provisión de bienes y servicios según las necesidades del territorio.

En términos financieros, la autonomía local atiende principalmente a la suficiencia de recursos “para dotar del necesario sustrato sólido, reconocido, legitimado y eficaz a la actuación de las corporaciones respectivas” (Fernández Pavés, 2006: 10). Es decir, debe constituir una práctica sostenida y contenida por la legislación, que debe ser reconocida por la población como natural de los gobiernos locales.

No obstante, en la práctica, muchas veces la realidad política y económica termina erosionando estos principios y los entes locales deben ceder autonomía por apremios financieros.

En ese sentido, los distintos niveles de gobierno tienen responsabilidades propias y compartidas frente a cada una de las funciones mencionadas previamente: estabilización de la economía, distribución del ingreso, asignación de recursos y promoción del desarrollo. En este reparto, la autonomía resulta un elemento clave para garantizar y establecer los distintos grados de responsabilidad en cada nivel².

El gobierno nacional es el principal garante de la estabilización de la economía a partir de la instrumentación macro de las políticas fiscales y monetarias. Por su parte, comparte las funciones de redistribución del ingreso y promoción del desarrollo, como también la provisión de bienes y servicios públicos con los gobiernos subnacionales. El gobierno municipal, por su parte, se encarga tradicionalmente de la prestación de bienes y servicios públicos localizados dentro del territorio de manera eficiente. No obstante, en la actualidad, los gobiernos locales tienen un rol cada vez más importante en la promoción del desarrollo a partir del establecimiento de estrategias y proyectos en el territorio.

En este sentido, las competencias de los gobiernos municipales están adquiriendo cada vez más amplitud como respuesta a dinámicas globales y locales que por su naturaleza requieren del abordaje inmediato en espacio y tiempo, y por lo tanto escapan al control de las estructuras de gobierno jerárquicamente superiores.

Tradicionalmente las competencias municipales se circunscribían a un conjunto de actividades como la gestión administrativa local; el desarrollo urbano y la prestación de servicios públicos; la regulación de la vida comunitaria y el orden público; la asistencia a la ciudadanía en casos de pobreza extrema, requerimientos sanitarios de baja complejidad y en casos de desastres naturales (Cravacuore, 2007).

Actualmente, las competencias locales abordan un conjunto más amplio de funcionalidades orientadas a la promoción del desarrollo económico y social, entre ellas: la implementación de proyectos de puesta en valor de la sociedad y el territorio; el desarrollo social y la promoción de los derechos humanos; la protección del medio ambiente; control de la competencia y protección ciudadana; la resolución de conflictos de escala local, entre otros (Cravacuore, 2007; Kreder, 2017).

Los principios de proximidad y de subsidiaridad, que ordenan los sistemas descentralizados, se basan en que los municipios son la estructura estatal más próxima para atender a las demandas ciudadanas con mayor eficiencia. No obstante, la evidencia internacional respecto a la distribución de los recursos y la ejecución del gasto muestra una gran diversidad, con países donde la proporción del gasto local como porcentaje del gasto público total alcanza el 45%, como en Dinamarca (Freire y Garzón, 2015), y países como Argentina donde el gasto local es menor al 10%. Es importante señalar que las

2 En Argentina, los gobiernos locales y los principios de su autonomía se encuentran reconocidos a nivel nacional en la Constitución de 1853 Art. 5 y en el Art.123 de la Constitución de 1994. A nivel provincial, si bien la Constitución Nacional obliga al reconocimiento de la autonomía local, cada provincia define en su constitución su Régimen Municipal. A partir de allí, en aquellas provincias donde se reconoce la autonomía, cada municipio establece su Ley (o Carta) Orgánica de Régimen Municipal definiendo un diseño institucional y su funcionamiento.

diferencias se encuentran también sujetas al tamaño y la capacidad recaudatoria de los municipios, coexistiendo realidades muy disímiles dentro de un mismo país³.

En general, la experiencia internacional indica que cuanto menor tamaño tiene el municipio, mayor es la dependencia del gobierno central. Asimismo, siguiendo a Freire y Garzón (2015), parece existir cierta correlación inversa entre el nivel de riqueza del país y la dependencia de sus ciudades de las transferencias centrales. Es decir, que en los países más ricos la significancia de las transferencias hacia los gobiernos locales es menor. Por ejemplo, el financiamiento local mediante impuestos en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), proviene, principalmente, de impuestos locales sobre la propiedad o sobre la renta y las empresas, y en menor medida sobre las ventas.

En efecto, en términos materiales la autonomía depende de la capacidad de los municipios de obtener los recursos o ingresos que le permitan establecer estrategias sobre el territorio y financiar sus políticas públicas en un marco de consolidación de la descentralización y el federalismo económico y político en el país.

Siguiendo a López Accoto et al. (2016), una primera clasificación de los recursos municipales establece tres fuentes principales: los ingresos propios, las transferencias del gobierno central o provincial y los ingresos externos, es decir por fuera del ordenamiento público fiscal.

Por otro lado, los ingresos, al igual que los gastos públicos, también pueden clasificarse entre recursos corrientes (impuestos, transferencias, préstamos para gastos corrientes) y de capital (venta de activos, trasferencias de capital para fines específicos, préstamos o bonos).

En cuanto a los recursos propios, existen diversas fuentes de ingreso derivadas del sistema tributario local (impuestos, tasas y contribuciones) que adquiere características propias en cada país (Musgrave y Musgrave, 1991; Freire y Garzón, 2015). Los impuestos refieren a la detracción económica exigida, por imperio de la ley, a los contribuyentes para financiar el Estado. Las tasas, por su parte, son exigidas por el Estado en contrapartida a una prestación (que puede ser individualizada y fraccionada según su uso o consumo) brindada por el gobierno a los contribuyentes locales. Las tasas son creadas y reguladas por normas municipales. Las contribuciones son cobradas por la ejecución o realización de una obra o actividad concreta que produce o producirá beneficios a los particulares.

Como regla general de los sistemas descentralizados, el principal flujo de financiamiento vía impuestos es canalizado por instancias superiores de gobierno, sea a nivel nacional o provincial, y luego coparticipado con los gobiernos locales mediante distintas fórmulas preestablecidas. No obstante, en el mundo es frecuente la gestión local de algunos impuestos. Los impuestos sobre la propiedad y las empresas son los que aparecen con mayor frecuencia, también existen impuestos locales a la renta, a la venta

³ Los municipios pueden ser clasificados según su tamaño a partir de la cantidad de población. Este criterio entiende que la capacidad fiscal de los mismos varía dependiendo de la población. Para consultar los distintos criterios ordinales ver Velázquez (2004), Calvento (2015) y López Accoto et al. (2016).

de productos o servicios específicos (como bebidas alcohólicas, tabaco, turismo), a la transferencia de tierras o automóviles (Freire y Garzón, 2015).

Más allá de las características específicas en cada país, existen algunos elementos comunes que sirven para ilustrar el alcance de la capacidad de las ciudades para generar ingresos (Devas et al., 2008). Entre ellos, se encuentran los afectados a la aprobación de los planos y las construcciones; a las transferencias de bienes inmueble, automotores, y otros productos locales; las tasas aplicadas al sector turístico, paradas de taxis, la instalación de mercados y puestos en ferias, muestras, competencias y encuentros; a las licencias profesionales; publicidad en el espacio público; aranceles por servicios educativos o deportivos; los alquileres de tierras o bienes de capital del municipio; tasas afectadas al superávit de empresas locales; entre otros.

Ahora bien, el sistema de coparticipación, como matriz de las finanzas intergubernamentales argentinas, se basa en la generación de recursos públicos a partir de impuestos coparticipables (que vuelven a las provincias y los municipios) y no coparticipables (de uso exclusivo del gobierno central y que pueden, o no, llegar de manera directa o indirecta a los municipios)⁴. A partir de allí, existen impuestos de potestad compartida, como también mecanismos de descentralización de impuestos cada vez más frecuentes, donde, por ejemplo, una provincia cede a un municipio las facultades de recaudación sobre un impuesto determinado (como puede ser el impuesto automotor o a las embarcaciones, por citar algunos ejemplos).

El sistema se establece a partir de la mayor capacidad del gobierno central para garantizar los ingresos mediante imposiciones tributarias progresivas y redistributivas sobre bases móviles. Por su parte, los niveles provincial y municipal se encargan de las bases tributarias inmóviles y el cobro de tasas por servicios públicos. De esta manera, la mayor parte de la recaudación se concentra en el gobierno central, quien dicta las normas tributarias generales, y luego es distribuido según el sistema de coparticipación y transferencias a los estados subnacionales, quienes, a su vez pueden imponer cuotas accesorias sobre los tributos del Estado federal (Kreder, 2017).

La estructura del ordenamiento fiscal argentino se encuentra desequilibrado producto de la concentración de los recursos a nivel nacional y una mayor descentralización del gasto en el nivel provincial. El esquema actual dispone un reparto desigual, donde el Gobierno Central concentra la mayor parte de los recursos tributarios. Como resultado, el Gobierno Nacional debe corregir el desequilibrio mediante transferencias establecidas por el régimen de reparto y compensación (López Accoto et al., 2016).

Las transferencias pueden clasificarse entre aquellas que responden directamente a lo establecido por el régimen de coparticipación de impuestos⁵ y las transferencias corrientes

4 En Argentina el sistema se encuentra regulado por la Ley 23.548/1988 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales y la Ley 25.570 ratificadora del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", junto con un conjunto de modificaciones posteriores.

5 En promedio, más del 50% de los ingresos de las provincias argentinas se componen por las transferencias del Gobierno Nacional. Dentro de estas transferencias, las establecidas por el sistema de coparticipación de impuestos representan en Argentina aproximadamente el 75% del total (López Accoto y Macchioli, 2015), existiendo una tendencia creciente en el peso de las transferencias discrecionales en el sistema de reparto argentino.

y de capital discrecionales, es decir, no establecidas por el régimen de coparticipación vigente, sino a programas concretos de transferencias nacionales destinados a los estados subnacionales. El objetivo del sistema es reducir las diferencias entre las distintas jurisdicciones.

Asimismo, las transferencias pueden clasificarse según el compromiso de afectación a destinos determinados entre las no condicionadas, de libre disponibilidad para los Estados subnacionales, y las condicionadas por un fin específico determinado por un programa o proyecto del Gobierno Nacional.

El reparto de las transferencias se ordena de acuerdo al criterio devolutivo y distributivo. El primero se refiere al retorno de los recursos al territorio de recaudación. Por su parte, el criterio distributivo definido en la Constitución Nacional busca la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios, contemplando, de esta manera, las diferencias territoriales poblacionales, geográficas y económicas, ya que las provincias presentan distintas realidades en torno a sus necesidades del gasto y capacidad de recaudación.

El reparto de los recursos coparticipables desde el Gobierno Nacional a las provincias se denomina distribución primaria. La Ley 25.570 establece el criterio de distribución primaria de los recursos entre el Tesoro Nacional (42% aproximadamente), las Provincias (57%) y el Ministerio del Interior (1%) (Kreder, 2017). No obstante, existen instancias previas de descuento sobre la masa de recursos coparticipables afectados por programas nacionales o sistemas de distribución previa regulados por normas específicas.

A partir de allí, la distribución secundaria es el mecanismo de reparto de los recursos coparticipados entre las provincias de acuerdo a factores e indicadores poblacionales y socioeconómicos.

Como resultado del esquema general, en promedio, las provincias financian con recursos propios algo más del 40% del total de los gastos (Kreder, 2017). Es decir, que existe una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional. Esta situación se traslada a los municipios, ya que las deficiencias del régimen de coparticipación nacional replican en el sistema recaudatorio y de reparto de las provincias.

En este marco, dentro de las modificaciones recientes se deben destacar dos hechos centrales que modifican el sistema de coparticipación vigente a favor de las provincias y, a la vez, ilustran su carácter dinámico y complejo. En primer lugar, en el año 2015 tuvo lugar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina que obligó al gobierno central a devolver (a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe) y dejar de retener de la masa de recursos coparticipables un porcentaje del 15% fijados en 1992 y destinados a financiar el régimen previsional⁶.

En segundo lugar, en noviembre del 2017 los gobernadores de las distintas provincias y el Gobierno Nacional acordaron las nuevas pautas para un “Consenso Fiscal”, el cual prevé y compromete a las partes a trabajar en un plazo de 5 años para una nueva ley de coparticipación federal de impuestos junto a un número importante de iniciativas para un

6 El fallo dio lugar a La Ley 27.260/2016 del Programa Nacional de Reparación Histórica que ofrecía un ajuste a las jubilaciones y pensiones a cambio del renunciamiento a efectuar juicios al Estado.

nuevo ordenamiento fiscal, entre las cuales se incluye una regla de responsabilidad fiscal para municipios que estrecha los márgenes locales de acción.

Con todo, las fuentes de financiamiento de las provincias se constituyen por las transferencias del gobierno central, los recursos propios producto de la recaudación provincial, los recursos no tributarios (de capital) y el endeudamiento. De la misma manera, a nivel municipal el esquema de financiamiento es similar, acumulando las limitaciones propias de la descentralización fiscal y la doble dependencia respecto a las transferencias provinciales y nacionales.

El régimen de coparticipación de la Provincia de Buenos Aires se encuentra regulado por la Ley N° 10.559 junto con el marco normativo específico sobre el entramado impositivo bonaerense y el financiamiento de los municipios y otros entes subnacionales.

El conjunto de recursos provinciales coparticipables está formado por la recaudación tributaria provincial y las transferencias del gobierno nacional. La distribución primaria hacia los municipios establece el reparto de aproximadamente el 16% de la masa coparticipable total. Es decir que los recursos no coparticipables que son ejecutados directamente por la Provincia se ubican en torno al 84%.

No obstante, siguiendo los datos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de recursos distribuidos entre la provincia y las municipalidades, medido en términos reales, ha ido en aumento en los últimos años.

A partir de lo dispuesto por la Ley N° 10.559, el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia es el encargado de establecer el Coeficiente Único de Distribución (CUD) por medio del cual se establece la fórmula de coparticipación (distribución secundaria) de los fondos que reciben los 135 municipios bonaerenses. Los parámetros que definen el CUD tienen en cuenta la población, la superficie, la capacidad de recaudación propia de cada municipio, distintos indicadores de salud, el caudal turístico, entre otros.

Por fuera del ordenamiento del régimen de coparticipación, el mecanismo de descentralización de recursos provinciales hacia municipios constituye una fuente de financiamiento de creciente relevancia para el desarrollo local. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria de Buenos Aires adquirió un nuevo dinamismo a comienzos de la década pasada, primero descentralizando deudas impositivas y luego ampliando el alcance tributario. La descentralización de facultades se realiza a través de los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria con cada municipio.

Según los datos del Ministerio de Hacienda provincial, en los últimos años han crecido las transferencias directas hacia los municipios por descentralización de impuestos provinciales, el más importante es el inmobiliario rural de libre disponibilidad y el correspondiente al fondo vial, seguidos por el impuesto a los ingresos brutos de los pequeños contribuyentes, el impuesto automotor, y en menor medida el impuesto a las embarcaciones deportivas⁷.

7 Datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2020) publicados en: https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios

INSTRUMENTOS EXTERNOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

Conceptualmente se definieron los recursos externos de los municipios como aquellos que provienen de fuentes distintas al ordenamiento público establecido por el sistema de reparto de las finanzas intergubernamentales. Es decir, por fuera del régimen de coparticipación y transferencias. De esta manera, los recursos externos abarcan una amplia gama de posibilidades que van desde donaciones privadas hasta fondos de ayuda de la cooperación internacional, pasando por las distintas formas de endeudamiento en el mercado local e internacional. Este apartado se concentra en el crédito (deuda) en general y, en particular, en el acceso al mercado de capitales mediante la emisión de bonos municipales.

La deuda pública local puede ser definida como el endeudamiento derivado de las distintas operaciones de crédito de los municipios para con actores públicos o privados, las cuales pueden tener origen diverso, entre ellos: los créditos otorgados por el sector público⁸; la emisión y colocación de títulos, letras u otros bonos u obligaciones de largo y mediano plazo; la toma de crédito en el sector privado; la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial afecte los ejercicios fiscales más allá del año; y/o la refinanciación o renegociación de deudas (Álvarez et al., 2011).

Cada sistema de regulación nacional establece las condiciones generales para el endeudamiento local, reglamentando los montos máximos, los plazos, las fuentes y el tipo de gasto a financiar, entre otras condiciones. Siguiendo a Farvacque-Vitkovic y Kopanyi (2015) la experiencia internacional muestra una gran diversidad en la regulación del endeudamiento local.

Si bien existen casos donde la prohibición es total, como en Chile, Pakistán o China, el sistema de regulación más extendido es la limitación. Por ejemplo, en el caso de Brasil, donde la deuda de los municipios no puede ser en moneda extranjera; en Alemania, donde se requiere autorización específica de los niveles superiores de gobierno; o en el caso español, donde el endeudamiento local se encuentra limitado por los resultados fiscales (De Angelis, 2019) y en el italiano, donde el acceso al crédito requiere equilibrio fiscal y que los servicios de la deuda no superen superar el 25% de los ingresos corrientes locales.

Por su parte, en cuanto al mercado de bonos municipales, su uso se encuentra muy extendido en Estados Unidos y en Canadá, mientras que en Europa occidental son menos frecuentes, principalmente debido a que cuentan con un mayor desarrollo de instituciones financieras privadas y con acceso al financiamiento directamente de bancos comerciales (De Angelis, 2019).

También se pueden encontrar experiencias en África y Asia. Por su parte, en América Latina existen diversos antecedentes de bonos municipales, entre los que se pueden mencionar el caso de Brasil (Río de Janeiro) durante los años noventa, Colombia (Bogotá)

⁸ En general, los préstamos del sector público a los gobiernos locales se corresponden principalmente de créditos con condiciones superiores a las de mercado y orientados para fines específicos, principalmente infraestructura. Por otro lado, los niveles superiores de gobierno canalizan los fondos de los organismos internacionales relativos a programas de desarrollo dirigidos a los Municipios y otros gobiernos locales (Carcedo, 2018).

y México (México) (Freire, 2015). En cuanto a la experiencia argentina, como se analizará más adelante, desde la década del noventa se contabilizan contadas experiencias con características propias de las coyunturas macroeconómicas, aunque sigue constituyendo una vía de financiamiento alternativa de bajo volumen.

Argentina cuenta con un mercado de capitales poco desarrollado y de una magnitud relativamente pequeña en términos comparativos a otros países de ingreso medio. Estas condiciones dificultan la colocación de instrumentos específicos para el financiamiento municipal. Asimismo, más allá de la existencia de bancos municipales en algunas ciudades importantes del país, tampoco se han desarrollado y extendido instituciones financieras locales de envergadura como herramientas para el desarrollo territorial y la dinamización de este tipo de instrumentos.

Con todo, siguiendo los datos del Banco Mundial (Farvacque-Vitkovic y Kopanyi, 2015) desde comienzos del siglo XXI el financiamiento mediante el mercado de capitales y la emisión de bonos municipales a nivel global ha crecido considerablemente, constituyéndose como una herramienta alternativa para pensar e implementar proyectos y estrategias de desarrollo local.

Los mercados de capitales o mercado de valores, son instituciones donde se compran y venden títulos financieros. Estos títulos pueden clasificarse entre aquellos de renta variable, como las acciones de las distintas empresas que cotizan en bolsa, y los activos de renta fija, como los bonos, donde los flujos de pago futuros (intereses y capital) son previstos al momento de su emisión y son conocidos por el inversor al momento de adquirirlos.

Es decir, que su adquisición prevé una renta fija (intereses) y puede ser equiparado a la idea un préstamo con interés a un plazo determinado. Los bonos son emitidos por el sector público. Los títulos de deuda emitidos por el sector privado se denominan Obligaciones Negociables y funcionan de manera similar a los bonos públicos.

Los inversores que adquieren estos títulos (acreedores) recibirán del emisor responsable (deudor) el repago del capital (monto financiado) y de los intereses (costo del préstamo) de acuerdo a las condiciones especificadas al momento de la emisión o lanzamiento del bono. De esta manera, el precio de mercado de un bono se establece según el valor presente de acuerdo a los flujos futuros (Larraga, 2008).

El emisor del bono vende los títulos a los inversores a través de licitaciones abiertas a individuos y entidades, o mediante un agente de colocación, que pueden ser bancos de inversiones o comerciales que compran la emisión completa y luego revenden. Los inversores, que pueden ser personas físicas (ahorristas minoritarios) o jurídicas (empresas, organismos, corporaciones, entre otros) adquieren los bonos por una determinada cantidad de dinero que será utilizada por el emisor para financiar un proyecto de inversión previamente declarado (si bien afectación a proyectos específicos es lo recomendable, también se suele financiar gasto público corriente, incluyendo refinanciación de deuda).

Muchas veces, cuando las emisiones de los bonos (es decir, solicitud de préstamos) son pequeñas, los títulos pueden ser adquiridos directamente por el acreedor sin ser negociado en el mercado de capitales.

Los bonos pueden ser negociados en el mercado internacional, local o en ambos, ya que actualmente los mercados de capitales locales se encuentran globalizados. El acceso al financiamiento internacional dependerá de las condiciones de emisión, partiendo de que la emisión debe ser en dólares u otras divisas internacionales.

Existen distintas clasificaciones de los bonos según las características del emisor, las formas de pago y amortización, los plazos, la moneda de emisión, el tipo de interés, la legislación y el marco de regulación, la clasificación crediticia, entre otros aspectos.

Cuando se referencia a bonos se considera que el emisor es el Estado, desde allí que una primera clasificación es la diferenciación entre los bonos soberanos, que son los emitidos por el Estado Nacional, y los bonos subsoberanos, que son emitidos por las Provincias o Municipios (Dapena Fernández, 2012).

Siguiendo a Freire (2015), los bonos municipales pueden clasificarse como bonos de obligación general, bonos garantizados con los ingresos y bonos estructurados.

Los bonos de obligación general son aquellos sobre los cuales el gobierno municipal se compromete a cubrir el pago con todos los recursos disponibles (tributos y transferencias del gobierno central). Por su parte, los bonos garantizados con los ingresos refieren a aquellos títulos cuyas obligaciones de pago se encuentran garantizadas por los ingresos que se esperan generar a partir del proyecto financiado. Por último, los bonos estructurados establecen una garantía de cumplimiento asociado a otros ingresos específicos del gobierno. En Argentina, por ejemplo, los bonos subsoberanos a nivel provincial pueden estar respaldados por las regalías petroleras, como en el caso de Chubut y el bono Chubut 2019. Es decir, que la garantía de pago no depende de los resultados fiscales del gobierno emisor ni de las transferencias del gobierno central.

Con todo, el acceso de un gobierno local al mercado de capitales responde a un proceso arduo de ordenamiento y rigurosidad administrativa, incluyendo capacitación y profesionalización de los equipos de trabajo. Desde allí, que la utilización de este tipo de instrumentos puede considerarse como un aporte a la transparencia y la gestión de las haciendas locales. Por otro lado, el acceso al mercado de capitales permite establecer las condiciones específicas de regulación a largo plazo, mientras que el endeudamiento con bancos comerciales puede ser menos flexible.

A fin de ofrecer una caracterización del mercado de bonos municipales en Argentina que permita contribuir al conocimiento sobre este tipo de instrumento de financiamiento para los gobiernos locales, a continuación, se repasan los principales aspectos de la experiencia argentina reciente.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad la mayor parte del endeudamiento y la emisión de títulos públicos nacional y subnacional fueron nominados en dólares, lo cual expuso una situación de suma vulnerabilidad para las finanzas locales en los años posteriores. En cuanto a los bonos municipales, siguiendo a Álvarez et al. (2001), aunque con un volumen bajo de emisión, hasta 2001 estuvieron destinadas mayormente a la inversión real pero también, aunque en menor medida, a cubrir pasivos financieros.

Luego de la sanción de la Ley de Responsabilidad fiscal en el año 2004 quedó establecido el nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a fin de coordinar el ordenamiento nivel federal. El nuevo régimen limitó la toma de deuda para financiar gasto corriente y restringió los servicios de deuda hasta un máximo del 15% de los recursos corrientes derivados del régimen de coparticipación a los municipios. Como resultado, los datos muestran que desde 2005 los créditos, ya en moneda local, tuvieron como destino principal proyectos de inversión real, con un protagonismo mayor de la banca pública y en menor medida de la emisión de títulos.

Dopazo (2014) destaca dos tipos de instrumentos financieros principales utilizados por los gobiernos locales en Argentina desde los años noventa: Letras del Tesoro Municipal y el Fideicomiso Financiero Público. Ambos constituyen distintos tipos de bonos municipales.

Siguiendo la clasificación descrita en el apartado anterior, las Letras del Tesoro constituyen bonos de obligación general (garantizados por los ingresos del gobierno local) y constituyen la principal herramienta de financiamiento externo local en la década de 1990. Por su parte, el Fideicomiso Financiero Público constituye un Bono de Ingreso Garantizado por los ingresos generales.

En general, las emisiones de letras han sido utilizadas para cubrir flujos financieros ante necesidades coyunturales, como repago o refinanciación de deuda. Su instrumentación es un proceso más sencillo que otro tipo de bonos y, por lo tanto, permite generar las bases y antecedentes para la programación financiera de mediano y largo plazo.

Las letras del tesoro fueron un instrumento frecuente en los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires desde los noventa y luego también se extendió su uso en municipios del interior.

En suma, existen antecedentes en la emisión de bonos municipales en distintas ciudades bonaerenses y del Gran Buenos como La Plata, Hurlingham, Ituzaingó. José C. Paz, Malvinas Argentinas, Morón, San Miguel, entre otros (Caldarelli, 2001; Álvarez et al, 2011; Dopazo, 2014), y en el interior, en Neuquén (Neuquén), Río Cuarto (Córdoba), Guaymallen (Mendoza), Bariloche (Río Negro) y en distintos municipios de Tucumán.

Siguiendo a Álvarez et al., (2011), durante la década del 2000 los municipios buscaron financiamiento principalmente para llevar a cabo proyectos de infraestructura. En este marco, se destacó la constitución de Fideicomisos Financieros, que, aunque de uso menos extendido, derivó en una opción alternativa para el acceso al crédito del sector público local.

Al igual que la emisión de otros bonos municipales, el acceso al mercado de capitales mediante este instrumento permite plazos mayores y menores tasas que el crédito bancario privado. Al mismo tiempo, la creación del fideicomiso permite aislar y garantizar el patrimonio del municipio y por lo tanto de la indexación a los riesgos locales (Dopazo, 2014). No obstante, la constitución y aprobación de un fideicomiso financiero público es un proceso complejo que requiere la participación de un conjunto más amplio de intermediarios legales y financieros.

Los Fideicomisos Financieros y las emisiones asociados a los mismos, denominadas Valores Representativos de Deuda (VRD), son utilizados cada vez con mayor frecuencia en los últimos 15 años. Generalmente administrados por Bancos Públicos, se trata de emisiones de entre 3 y 5 años que utilizan las tasas de referencia bancaria mayoristas establecidas por el BCRA. Los VRD emitidos pagan un interés periódico con fondos del régimen de coparticipación o con fondos específicos como tasas o rentas generadas por los proyectos financiados originalmente con el fideicomiso (Álvarez et al., 2001). Es decir, presentan gran flexibilidad en la constitución de garantías.

Las posibilidades, condiciones y límites para el endeudamiento local de los municipios son reguladas en la Constitución Nacional, en el ordenamiento normativo federal y en cada una de las constituciones provinciales. Asimismo, el acceso al crédito puede adquirir regulaciones específicas en aquellos municipios cuya autonomía sea reconocida por la Constitución Provincial, y, por lo tanto, cuenten con sus propias Leyes Orgánicas Municipales.

En términos generales, las emisiones deben ser presentadas dentro de un programa general de financiamiento municipal de corto, mediano y largo plazo, que permita recoger y proyectar distintos escenarios futuros. El ejecutivo local es quien requiere formalmente la necesidad de financiamiento. Posteriormente, cumplidos los requisitos establecidos en la legislación nacional y provincial, el pedido del ejecutivo debe ser aprobado por una ordenanza municipal previamente presentada en el Concejo Deliberante.

En algunos casos, los controles federales del endeudamiento local pueden requerir la aprobación del Ministerio de Economía (por ejemplo, cuando se trata de emisiones en moneda extranjera) y del Banco Central, quien regula las condiciones y operatividad de los bancos comerciales, obligando también a la autorización previa del Ministerio de Economía cuando se trata de otorgar créditos privados a los gobiernos locales.

En los trabajos de Caldarelli (2001) y Álvarez, et al., (2011) se detallan los límites y condicionalidades que imponen cada una de las provincias para el endeudamiento de los municipios argentinos. En general, cada constitución establece las condiciones para el endeudamiento de sus municipios, regulando el destino, el peso de los servicios en el presupuesto, los plazos y otros elementos previstos por el ordenamiento fiscal específico.

Siguiendo a Caldarelli (2001), también existen limitaciones de orden práctico e institucional en los propios municipios producto de la falta de planificación, carencia de proyectos financieros de inversión y de la escasez de información y el acceso a los datos. Como resultado, en estos municipios el financiamiento se realiza mediante el crédito bancario, cuyo procedimiento es más sencillo pero su costo es mayor y la flexibilidad en las condiciones es más estrecha.

El sistema federal de control busca garantizar que la operación de emisión o contracción del crédito haya cumplimentado con todos los requisitos legales vigentes a nivel nacional, provincial y municipal. En segundo lugar, los procedimientos de control buscan asegurar que los recursos cedidos en garantía sean suficientes para cancelar los compromisos asumidos, es decir, resguarda los intereses del acreedor frente a la posibilidad de incumplimiento (default).

Por último, por fuera de la regulación pública, el mercado establece su propio mecanismo de control a partir de la evaluación e interpretación del riesgo de los distintos instrumentos públicos. Es decir, que al tratarse de títulos que cotizan en el mercado de valores, el éxito de su colocación va a depender no sólo de las condiciones de emisión y del cumplimiento de los requisitos legales, sino de la evaluación del riesgo de incumplimiento de estas condiciones que hagan los actores privados.

En este sentido, en general, la propuesta de emisión deberá ser evaluada previamente por una empresa Calificadora de Riesgo (privada) y la Comisión Nacional de Valores. También debe ser aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las calificadoras realizan una evaluación sobre las condiciones de emisión y sobre la situación financiera pasada, actual y futura del emisor. A partir de allí clasifican los activos financieros según la capacidad de pago. En general, los resultados van desde la máxima clasificación (según nomenclatura utilizada internacionalmente) denominadas “AAA” y considerados libre de riesgos, a “BBB” para aquellos activos considerados de inversión respaldada por capacidad de pago. También existen calificaciones por debajo que se presentan en un nivel especulativo hasta el incumplimiento de hecho.

Cuanta más alta es la calificación menor riesgo y más segura la inversión, por lo tanto, menor será el interés a pagar por parte del emisor. Existen diversas empresas calificadoras de riesgo nacionales e internacionales. Los servicios de las calificadoras de riesgo más conocidas suelen tener un costo elevado para los gobiernos locales y únicamente se justifican en emisiones grandes e internacionales. Lo cierto es que el rol de las calificadoras privadas puede ser discutido y en todo caso revisado, ya que existen otros mecanismos más económicos y transparentes, como universidades y centros de investigación, que podrían sustituir su funcionalidad.

Un aspecto adicional a considerar es que la evaluación es constante, ya que la cotización del bono en el mercado será variable hasta el momento de su cancelación, ajustándose a medida que evolucionan las variables asociadas, como la tasa de interés del Banco Central, la inflación, y las propias condiciones fiscales del municipio.

Con todo, el acceso al crédito mediante el mercado de capitales y la emisión de títulos públicos es un proceso complejo que resulta de la interacción de actores públicos y privados. Como otros factores interpretativos de los procesos de desarrollo socioeconómico, más allá de las experiencias internacionales e incluso nacionales, la implementación de este tipo de instrumento debe considerar la especificidad de cada gobierno local y cada coyuntura nacional y global.

CONSIDERACIONES FINALES

Como demuestra la experiencia internacional reciente frente a la gran recesión producto de la crisis de 2008, los títulos públicos son una herramienta de promoción económica frente a coyunturas recesivas. En efecto, el crédito público a nivel local constituye un instrumento para dinamizar la demanda dentro del territorio mediante una política expansiva, local y dirigida.

Por otro lado, el acceso al crédito puede interpretarse como una herramienta para la generación de competitividad territorial. El financiamiento de proyectos de

infraestructura permite generar condiciones productivas locales para fortalecer la actividad de los distintos actores económicos de un determinado municipio, mejorando las condiciones de competitividad para su inserción regional, nacional e internacional.

Las ciudades constituyen el ordenamiento territorial más próximo de todas las actividades productivas y comerciales. Desde allí que las condiciones de conectividad y su infraestructura son elementos claves para el desarrollo local. No obstante, en general, la ejecución de los proyectos asociados a la mejora general de la competitividad requiere del financiamiento del gobierno central o provincial, con lo cual, pensar y diseñar estrategias alternativas de financiamiento resulta central para la autonomía local.

En este sentido, el acceso al crédito requiere la planificación fiscal y financiera de largo plazo, sustentada anualmente sobre la base de una ejecución presupuestaria previsible, pero fundamentalmente basada en la comprensión de la relación local entre el crédito y la demanda como elementos potenciales para el desarrollo económico territorial. Esta concepción macroeconómica debe estar respaldada y guiada desde los niveles superiores de gobierno, principalmente por el Estado Nacional en sus funciones de estabilidad y asignación de recursos, que es quien funciona como garante último de la deuda pública subnacional en moneda local.

Las políticas expansivas mediante la creación de créditos en general, y la emisión de bonos en particular, resulta una posibilidad para los municipios de tamaño intermedio y grande con capacidad para desarrollar y ejecutar proyectos de manera autónoma. Frente a esta oportunidad, los principales límites que enfrentan actualmente los gobiernos locales se encuentran principalmente en la inestabilidad macroeconómica y la falta de recursos para el diseño de programas financieros de largo plazo.

Asimismo, existe un debate pendiente en torno a las reglas de gasto establecidas por la regulación vigente, y a las impulsadas por el consenso fiscal, que tarde o temprano debe ser abordado. En particular, se trata de establecer un marco de interpretación sobre las reglas fiscales y los alcances (y los límites) de la consideración de la inversión pública como gasto. No es una cuestión de semántica, sino que tiene profundas implicancias en la práctica y en los límites de la autonomía local.

Desde allí, es necesario impulsar iniciativas fiscales que permitan flexibilizar los objetivos de disciplina fiscal a partir de la reconsideración de la inversión en sectores estratégicos como la educación y el cambio tecnológico como gastos fiscales. Su exclusión de la consideración como gasto permitiría relajar de hecho el principio de prudencia presupuestaria y ampliar el margen de maniobra de los gobiernos locales.

Para finalizar, podríamos mencionar algunos elementos que desde este trabajo se propone discutir a futuro en torno a la implementación de estrategias alternativas de financiamiento y emisión de bonos municipales.

En primer lugar, la emisión de bonos locales puede ser fundamentada e instrumentada como una política expansiva a partir de la suscripción pública de los títulos municipales. A su vez, la emisión de títulos locales a largo plazo puede ser concebida como un instrumento de ahorro en moneda local para el público en general. Para ello, los títulos deben ser indexados y garantizados por el gobierno nacional. De esta manera, el gobierno nacional puede canalizar con un doble propósito el fortalecimiento del ahorro nacional y el financiamiento de proyectos locales.

En segundo lugar, y en línea con lo planteado hasta aquí, es imprescindible democratizar el acceso a los nuevos instrumentos. Por un lado, a partir de la necesidad de transmitir, mediante campañas de comunicación y capacitación, la posibilidad de concebir instrumentos alternativos de ahorro asociados a la satisfacción de demandas locales específicas por medio del financiamiento de proyectos de la economía real. Asimismo, es fundamental destacar la identidad local de los proyectos y los instrumentos de financiamiento centrados en el retorno financiero de la inversión (y su capacidad de ahorro) pero principalmente en el retorno social a partir de la percepción de que se trata de herramientas útiles para la comunidad local en su conjunto.

Por otro lado, la necesaria democratización de las finanzas públicas requiere garantizar los mecanismos de transparencia y de rendición de cuenta. En este sentido, resulta fundamental fomentar el control y auditoría social mediante la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y sociedades de fomento.

En tercer lugar, se debe otorgar preeminencia al financiamiento de proyectos que prevean la generación de recursos genuinos para cubrir las obligaciones generadas. Es necesario insistir en que este tipo de instrumentos debe ser destinado solo a gastos de capital y en municipios con capacidad de pago.

Vale aclarar que, en tanto el crédito es entendido como el principal mecanismo para crear dinero y dinamizar la economía, hasta aquí se ha argumentado la importancia de que las emisiones sean en pesos, tanto para las letras, fideicomisos y bonos.

Por su parte, debe evitarse la trampa del endeudamiento local en moneda extranjera ya que los municipios no tienen capacidad de generar divisas de forma genuina, dado que el comercio exterior es competencia del gobierno central. No obstante, no se descarta considerar mecanismos especiales frente a la posibilidad de financiar grandes proyectos de infraestructura en moneda extranjera en aquellos municipios con inserción internacional directa, que generen divisas y se sostengan en asociaciones público privadas.

En cuarto lugar, existe un área de especial relevancia para las nuevas oportunidades de financiamiento local. Se trata de proyectos vinculados a la mitigación del cambio climático y que, a su vez, permiten activar sectores y actividades de la economía local. La opción de hacerlo mediante deuda de capital y no gasto corriente es razonable en tanto se trata de proyectos que mejoran las condiciones de vida de las generaciones futuras, de manera que la rentabilidad social es mayor que el coste fiscal.

En este sentido, resulta interesante contemplar las oportunidades en torno a la emisión de “bonos verdes”, surgidas durante la última década. Se trata de instrumentos de crédito emitidos con la finalidad específica e inalterable de financiar proyectos asociados a la sustentabilidad ambiental y el cambio tecnológico sostenible. Por ejemplo, existen bonos asociados al financiamiento de proyectos de instalaciones de energía renovable y eficiencia energética, transporte limpio y gestión de residuos. Para ser considerados como “bonos verdes” fuera del mercado local su emisión está sujeta a regulaciones específicas que garantizan el acceso a fondos globales de creciente relevancia.

De forma vinculada, otra área de creciente relevancia internacional para la teoría y la práctica del desarrollo local es la tendencia global hacia la “remunicipalización” de los servicios públicos (Hall, 2012; Wegmann, 2017). Este debate sobre las formas de organización, gestión y producción dentro del territorio adquiere especial interés en torno a los proyectos energéticos y la transformación hacia formas de producción renovables. En efecto, el liderazgo de los gobiernos locales en este tipo de estrategia impulsa la “remunicipalización” de los servicios públicos y obliga a considerar herramientas financieras para gestionarla.

Por último, la regulación nacional del mercado de capitales puede acompañar las iniciativas en torno a los instrumentos de financiamiento local mediante el fomento en la adquisición y tenencia de títulos municipales por parte de fondos comunes de inversión. Por ejemplo, el fomento de exenciones impositivas parciales que permitan dinamizar la colocación de los títulos y estabilizar su cotización frente a distintas coyunturas. Este tipo de mecanismos puede extenderse a fondos de inversión corporativos e inversiones de los bancos comerciales.

Con todo, es necesario pensar instancias institucionales para el abordaje del financiamiento público local, su acceso, su democratización y su transformación como un elemento esencial para el desarrollo local sostenible y el fortalecimiento de las autonomías subnacionales.

En suma, se trata de construir alternativas sobre la base de las experiencias existentes, fundamentadas en la economía real y su transformación, y sostenida en una nueva percepción de la ciudadanía en torno al sistema financiero. En este sentido, el artículo busca aportar elementos para avanzar en una reinterpretación de las finanzas hacia un escenario de oportunidad para el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, C.; Manes, M.; Paredes, P. y Ivani, G. (2011). El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Universidad de Córdoba.
- Calvento, M. (2015). (Comp.). Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. Tandil: CEIPIL-ANPCyT.
- Carcedo, J. F. (2018). Actores no tradicionales en las Relaciones Internacionales: gobiernos subnacionales y organismos internacionales. El caso de la relación de la Provincia de Buenos Aires con el BID y el BIRF. En Slavin, P. y García, L. Avances de Investigación en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En Cravacuore, D; Israel, R. (comp.). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 - 2005). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Dapena Fernández, J. (2012). Instrumentos de inversión y mercados financieros. Buenos Aires: Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires.
- De Angelis, I. (2019). Acceso al crédito y autonomía en los gobiernos locales. En Revista Vox Localis (87). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Devas, N.; Alam, M.; Delay, S.; Venkatachalam, P.; y Koranteng, R. (2008). Financing local government. Commonwealth Secretariat. Local Government Reform Series. Londond: Marlborough House.
- Dopazo, R. (2014). Los bonos municipales en Gobiernos Locales en Argentina: características y procedimientos para su implementación. RIEM, 5 (10), 39-60.
- Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Freire, M. E. (2015). Gestión de recursos externos. En Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Freire, M. E. y Garzón H. (2015). Gestión de los ingresos locales. En Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Hall, D. (2012). Re-municipalising municipal services in Europe. A report commissioned by EPSU to Public Services International. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU.

- Kreder, A. (2017). Elementos de Finanzas Públicas. Universidad Provincial del Sudoeste, Bahía Blanca: UPSO.
- Larraga, P. (2008). Mercado monetario y mercado de renta fija: Conocimiento de los dos grandes mercados para entender las valoraciones del resto de mercados financieros. Barcelona: Profit.
- López Accoto, A y Macchioli, M. (2015) (Coord). La Estructura de la Recaudación Municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Ediciones UNGS.
- López Accoto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparas, R. (2016). Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. Ediciones UNGS.
- Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B. (1991), Hacienda Pública. Teórica y aplicada. 5ta Edición. Mc Graw-Hill. México.
- Muwonge, A. y Ebelm, R. (2015). Finanzas intergubernamentales en un mundo descentralizado. En Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Stiglitz, J.E., Jay, K. y Rosengard (2015). La Economía del Sector Público. Editorial Bosch.
- Weghmann, V. (2017). Waste Management in Europe. Good Jobs in the Circular Economy? Report commissioned by EPSU European Federation of Public Service Unions (EPSU).