



VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS FINANZAS LOCALES LATINOAMERICANAS. UNA PANORÁMICA

Javier Suárez Pendiello

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo

Presidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL)

Resumen:

Este artículo pretende ofrecer una visión constructiva de los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales latinoamericanos, desde una perspectiva esencialmente económica. En él se abordan algunos problemas que permanecen enquistados desde hace décadas, como la persistencia de grandes desigualdades en la región, la debilidad institucional, las necesidades en materia de capacitación técnica e inversión en materia de gestión fiscal y la urgencia de mejorar la cultura fiscal de nuestros ciudadanos. Además se abordan otros retos más “novedosos”, como la gestión de los desafíos medioambientales, la revolución digital y sus implicaciones en materia de gestión pública y los vinculados a la urbanización y aglomeraciones en las grandes ciudades. Afrontar con garantías de éxito todo este ingente cúmulo de necesidades sociales requiere abordar un ambicioso plan de reformas al objeto de reforzar tanto la capacidad fiscal de los gobiernos, como el esfuerzo fiscal de los ciudadanos.

Palabras clave:

Finanzas locales, Grandes ciudades, Calidad institucional, Reformas.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254

NÚMERO 26

JUNIO 2024

**Abstract:**

This article aims to offer a constructive vision of the main challenges faced by Latin American local governments from an essentially economic perspective. It addresses some problems that have remained entrenched for decades, such as the persistence of large inequalities in the region, institutional weakness, the needs for technical training and investment in fiscal management, and the urgency of improving the fiscal culture of our citizens. In addition, other more “novel” challenges are addressed, such as the management of environmental challenges, the digital revolution and its implications in terms of public management, and those linked to urbanization and agglomerations in large cities. To ensure success when facing this enormous host of social needs requires presenting an ambitious reform plan in order to strengthen both the fiscal capacity of governments and the fiscal effort of citizens.

Key words:

Local finances, Big cities, Institutional quality, Reforms.



SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PROBLEMAS ENQUISTADOS EN BUSCA DE REMEDIO
- III. ¿DÓNDE ESTAMOS? ALGUNAS CIFRAS
- IV. EL FUTURO...QUE YA ES PRESENTE
- V. A MODO DE CONCLUSIÓN
- VI. REFERENCIAS

I. INTRODUCCIÓN

Decía Mario Benedetti que “... cuando uno soporta sufrimientos propios no tiene necesidad de adjudicarse dolores ajenos”¹. Hoy vivimos tiempos convulsos en todas las latitudes, marcados por un auge desmedido de los populismos de todo signo que están conduciendo a una evidente y peligrosa polarización agudizada por la insatisfacción popular respecto a las respuestas ofrecidas por la “clase política” a la secuencia de crisis políticas y económicas que venimos sufriendo a nivel global.

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC, en adelante), la crisis financiera global de 2008/2009 ha servido de detonante general para el afloramiento de una serie de problemas que vienen enquistándose desde hace décadas y que se agudizaron aún más, si cabe, con el impacto de la pandemia a partir de 2020, provocando shocks relevantes en la gestión y financiación de los servicios, especialmente perceptibles en el caso de los gobiernos descentralizados. La proliferación de protestas sociales, incluso en países emergentes como Chile y Colombia seguramente tienen su origen en la percepción de grandes sectores de la población de que los gobiernos no responden adecuadamente a las expectativas generadas por la mejora de las condiciones económicas, así como el descontento asociados a las altas desigualdades económicas y la baja cobertura y calidad de la intervención pública en áreas fundamentales como la infraestructura, la educación, la salud y la protección social, y también, por qué no, en forma de financiación. Todo ello ha llevado al desarrollo de tendencias preocupantes, como el aumento de la confianza en el funcionamiento de instituciones estructuralmente no democráticas (iglesias, por ejemplo), en detrimento de las democráticas, como se desprende del informe 2018 del Latinobarómetro (Brosio et al, 2022), (Berganza et al, 2020).

En el ámbito local, se espera que la urbanización siga creciendo en una región que ya está muy urbanizada. Las tendencias en este sentido apuntan a un mayor crecimiento en las grandes metrópolis de más de 10 millones habitantes, mientras que las ciudades más

¹ Mario Benedetti, *Primavera con una esquina rota*. Ed. DeBolsillo. Barcelona. 2015

pequeñas perderán población (Naciones Unidas, 2018). Desde el año 2007, de acuerdo con este informe, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se prevé que esa proporción aumente un 60% para 2030. Las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento económico y contribuyen con aproximadamente el 60% del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70% de las emisiones mundiales de carbono y más del 60% del consumo de los recursos.

La rápida urbanización provoca serios problemas vinculados a un urbanismo desordenado como la concentración creciente de población de barrios marginales, la carencia de infraestructuras y servicios adecuados (recolección y reciclaje de residuos, abastecimiento de agua y saneamiento, carreteras y transporte...). Todo ello aumenta los riesgos de las personas en pandemias y empeora además las condiciones medioambientales en unos tiempos de alerta climática.

A este panorama, más bien sombrío, se deben enfrentar los gobiernos locales en los próximos años, si bien no todo tiene por qué ser negativo. Los avances tecnológicos y la digitalización generalizada mediante los procesos de globalización abren nuevas oportunidades que no deberían dejarse escapar y cuyo aprovechamiento efectivo hace necesario un amplio programa de reformas institucionales en toda la región, sólo alcanzable con la combinación de voluntad política y cooperación internacional.

Este artículo trata de abordar alguno de estos asuntos, necesariamente con un carácter panorámico y cierta superficialidad, dadas las restricciones de espacio. La organización del artículo es como sigue:

En el siguiente apartado se dedica a revisar algunos de los principales problemas que vienen siendo recurrentes en ALC y a los que no parece haber forma hasta la fecha de encontrarles solución, en la medida en que las finanzas públicas no son, en última instancia otra cosa que medios para satisfacer necesidades humanas y no, fines en sí mismas.

A continuación, en el apartado tercero, se presenta una panorámica en forma de datos y cifras de la estructura tributaria de los gobiernos locales en una muestra representativa de países de ALC.

El cuarto apartado indaga sobre los retos más próximos en el tiempo a los que se deben enfrentar en el ámbito financiero las localidades latinoamericanas en un futuro que ya es casi presente.

Finalmente, el artículo concluirá con un apartado de recapitulaciones.

II. PROBLEMAS ENQUISTADOS EN BUSCA DE REMEDIO

Fuertes desigualdades, déficit de calidad institucional, necesidad de fomentar la capacitación técnica, de invertir en cultura fiscal y en gestión administrativa, potenciación de una fluida y constante cooperación entre administraciones... He aquí un listado de deficiencias que, además de la debilidad tributaria son sistemáticamente resaltadas por los estudiosos académicos y los analistas de organismos internacionales cuando se refieren tanto a la organización, como al desempeño de los gobiernos subnacionales en ALC. Vayamos por partes.

- *Desigualdades*

Si hay una característica destacada especialmente y mantenida a lo largo del tiempo en la región, esta es la presencia de fuertes desigualdades tanto a nivel territorial como, lo que seguramente es más relevante, a nivel personal. En los cuadros siguientes se muestran algunos datos suficientemente expresivos en este sentido.

Para empezar, el cuadro 1 presenta el índice de Gini, sin duda el más utilizado como indicador de concentración de rentas, para una muestra selecta de países de ALC y distinguiendo además para cada país (excepto Argentina por falta de información) entre los contextos rural y urbano. Como es sabido este índice puede fluctuar entre 0 y 1, de tal manera que la distribución será tanto más igualitaria cuanto menor (más próximo a 0 sea su valor).

Las cifras globales oscilan entre la más “igualitaria” distribución de la República Dominicana (0,381), sin grandes diferencias además entre las zonas urbanas y rurales, y la más desigualitaria correspondiente a Honduras (0,535), con mayor desigualdad entre los habitantes de las áreas rurales. Para que nos podamos hacer una idea a efectos comparativos, la media de la OCDE se sitúa en 0,330, que se quedaría en 0,313 si calculáramos la media sin los países latinoamericanos (Chile, México, Costa Rica y Colombia). Esto es, el país de la muestra con menor desigualdad aparente sería un dieciocho por ciento más desigual que la media de los países de la OCDE no latinoamericanos.

Cuadro 1. Índice de Gini en selección de países de ALC

País	Año	Nacional	Área urbana	Área rural
Argentina	2022	nd	0,378	nd
Bolivia(Estado Plurinacional de)	2021	0,418	0,381	0,465
Brasil	2022	0,514	0,507	0,480
Chile	2022	0,445	0,447	0,384
Colombia	2021	0,529	0,515	0,459
Costa Rica	2022	0,484	0,473	0,456
Ecuador	2022	0,447	0,438	0,417

El Salvador	2022	0,402	0,378	0,396
Honduras	2021	0,535	0,481	0,544
México	2022	0,441	0,426	0,423
Panamá	2022	0,496	0,460	0,504
Paraguay	2022	0,471	0,435	0,493
Perú	2022	0,414	0,397	0,379
República Dominicana	2022	0,381	0,382	0,364
Uruguay	2022	0,401	0,403	0,341

Fuente: CEPAL

nd: no disponible

Con todo, el índice de Gini apenas muestra una información parcial, susceptible de ser complementada con la ofrecida por otros indicadores y que, además, no nos dice nada sobre los niveles de riqueza o pobreza de cada país. Así, teóricamente un país podría ser muy igualitario (presentar índices de Gini muy bajos), pero estar todo él sumido en la indigencia, mientras que podríamos encontrar países más desiguales, pero en los que incluso las capas más desfavorecidas tuvieran ingresos per cápita más elevados. Los cuadros 2, 3 y 4 tratan de complementar en este sentido la información ofrecida en el cuadro 1.

En particular, en el cuadro 2 se ofrece la relación existente en cada país entre la renta media per cápita del diez por ciento de los hogares más ricos (decil 10) y la media del cuarenta por ciento más pobres (deciles 1-4). Como se puede ver los cocientes alcanzan los dos dígitos en la mayoría de los países de la muestra, lo que pone de manifiesto la notable desigualdad existente, especialmente agudizada en el caso de Honduras, sobre todo entre quienes residen en entornos rurales.

Cuadro 2. Relación del ingreso medio per cápita del hogar: decil 10/deciles (1-4)

País	Año	Nacional	Área urbana	Área rural
Argentina	2022	nd	7,1	nd
Bolivia(Estado Plurinacional de)	2021	8,9	7,3	11,1
Brasil	2022	14,4	13,6	11,9
Chile	2022	10,2	10,3	7,0
Colombia	2021	16,8	15,4	11,8
Costa Rica	2022	12,3	11,4	10,7
Ecuador	2022	10,3	9,9	8,5
El Salvador	2022	8,0	7,1	7,8
Honduras	2021	18,7	13,2	20,3
México	2022	10,3	9,5	9,4
Panamá	2022	13,0	11,3	12,9
Paraguay	2022	11,9	9,9	12,7
Perú	2022	8,9	8,2	6,9
República Dominicana	2022	7,0	7,1	6,2

Uruguay	2022	7,3	7,3	5,7
---------	------	-----	-----	-----

Fuente: CEPAL

nd: no disponible

En la misma línea, el cuadro 3 muestra, ahora en términos relativos, la participación acumulada del uno por ciento más rico de cada país (percentiles 99 a 100) y de la mitad más pobre de la nación (percentiles 1 a 50). Una vez más se observan cuan relevante es la desigualdad en la región, en la medida en que los valores de la última columna sobrepasan en todos los casos (con la excepción de Uruguay) a los de la anterior, con valores que muestran concentraciones de renta flagrantemente llamativas entre los más ricos (Brasil, Chile, México, Perú e incluso la República Dominicana que, recordemos, era la que tenía el índice de Gini más bajo).

Cuadro 3. Participación del 1% superior y el 50% inferior en la distribución del ingreso nacional

Percentiles	Año	Percentiles 1 a 50	Percentiles 99 a 100
Argentina	2022	13,2	15,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2022	9,3	19,6
Brasil	2022	9,2	22,2
Chile	2022	6,7	22,9
Colombia	2022	6,8	17,8
Costa Rica	2022	6,1	17,7
Ecuador	2022	10,3	16,9
El Salvador	2022	10,1	13,7
Honduras	2022	9,3	19,6
México	2022	6,2	26,8
Panamá	2022	9,3	19,6
Paraguay	2022	9,3	19,6
Perú	2022	5,7	28,1
Rep. Dominicana	2022	12,0	29,1
Uruguay	2022	15,5	13,4

Fuente: CEPAL

Finalmente, para acabar de poner las cosas en contexto, el cuadro 4 muestra el porcentaje de población de cada país que se encuentra en situación de pobreza relativa (por debajo del umbral de pobreza) y de pobreza extrema (por debajo del nivel de indigencia). Una vez más, se percibe con preocupación la extensión de la pobreza en la región. Salvo en Chile y Uruguay, en todos los países el porcentaje de población en situación de pobreza supera los dos dígitos. En más de la mitad de los países de la muestra la pobreza alcanza como mínimo a una de cada cinco personas y destaca muy negativamente el caso de Honduras, donde casi el setenta por ciento de la población

(ochenta en las áreas rurales) se encuentra por debajo del umbral de la pobreza. Más aún, uno de cada tres hondureños aparece en situación de pobreza extrema (bajo el umbral de la indigencia), indicador este por encima de los dos dígitos también en Colombia y en las áreas rurales de todos los países salvo Costa Rica, Perú, República Dominicana y los ya mencionados Chile y Uruguay.

Cuadro 4. Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica

País	Año	Pobreza extrema			Pobreza		
		Nacional	Área urbana	Área rural	Nacional	Área urbana	Área rural
Argentina	2022	nd	3,9	nd	nd	30,1	nd
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	10,0	4,0	24,1	29,0	23,3	42,8
Brasil	2022	5,3	4,4	11,3	19,6	17,9	29,7
Chile	2022	2,1	2,0	2,9	8,1	8,3	6,9
Colombia	2021	14,4	10,8	26,4	33,8	30,4	44,8
Costa Rica	2022	3,3	2,6	5,3	16,6	14,2	22,9
Ecuador	2022	6,9	4,1	12,8	25,7	22,1	33,4
El Salvador	2022	8,7	5,0	14,8	29,8	23,1	40,7
Honduras	2021	34,4	22,4	49,1	67,8	57,6	80,4
México	2022	6,2	4,1	12,5	28,6	25,4	38,3
Panamá	2022	6,6	1,8	18,4	14,3	7,1	32,3
Paraguay	2022	7,9	3,9	15,1	21,1	14,4	32,8
Perú	2022	3,3	2,3	7,5	17,2	15,0	26,0
Rep. Dominicana	2022	5,1	4,9	6,2	20,4	20,4	20,4
Uruguay	2022	0,3	0,3	0,6	4,4	4,5	2,5

Fuente: CEPAL

La pobreza y la desigualdad son por tanto un lastre largamente soportado en la región, cuya repercusión fiscal es evidente y dificulta la incardinación de políticas públicas tendentes a mejorar la calidad de vida de las personas (Muñoz et al, 2017; Brosio et al., 2022).

Puestos a buscar, se pueden encontrar diversas raíces de las desigualdades en el ámbito fiscal. Unas derivan de la desigual generación de riqueza en el territorio, y por tanto de la desigual capacidad fiscal (genérica), que podrían ser, en parte compensadas mediante sistemas de transferencias intergubernamentales. Es el caso, por ejemplo, de la presencia de recursos naturales, cuya explotación es especialmente importante en la región andina, donde las regalías vinculadas a ella explican buena parte de las diferencias en capacidad fiscal. En estos países, la descarbonización y la transición energética introducirán sin duda costes socioeconómicos-fiscales, con efectos distributivos relevantes, a los que habrá que hacer frente (Gastón et al, 2024; CEPAL,

2021; y Damonte y Schorr, 2021; Brosio et al., 2022). Volveremos sobre este asunto más adelante.

Otras desigualdades de tipo fiscal, sin embargo, podrían verse sustentadas en el distinto esfuerzo fiscal exigido a los contribuyentes según los territorios y, consiguientemente, no serían, al menos en parte, ajenas al desempeño político de los diversos gobiernos nacionales y/o subnacionales. No olvidemos que como decía aquel personaje de un cuento cubano, “el que da, siempre le parece que da mucho, aunque dé poco; el que recibe, siempre cree que le dan poco, aunque reciba mucho.”² En este caso la solución pasaría seguramente por la instauración de reformas fiscales efectivas.

Por último, algunos autores han tratado de vincular la desigualdad con la descentralización. Concretamente, Jiménez y Munielo (2022) discuten una hipótesis según la cual la descentralización tendría el potencial de mitigar las desigualdades en la distribución de la renta, aun cuando en su opinión este potencial podría verse ralentizado, cuando no, directamente anulado en la medida en que exista una baja calidad de gobierno. Las pruebas empíricas que aportan basadas en un panel de 46 países durante el período 1996-2016 brindan un fuerte apoyo a esta hipótesis, que engarza directamente con el segundo de los problemas apuntados.

- *Calidad institucional*

A lo largo de las últimas décadas han proliferado notablemente los estudios que tratan de indagar acerca de la relevancia de la “calidad” de las instituciones en el desarrollo económico y la cohesión social de los países³. Sin embargo, evaluar correctamente la calidad institucional de un país no es tarea sencilla, en la medida en que esto requeriría la definición de unos estándares que en la práctica no existen. No obstante, existe cierto consenso en que hay ciertas instituciones que se han manifestado como imprescindibles para promover la cooperación humana y el progreso de las sociedades, tanto desde la óptica de la organización política de las naciones, como en relación con las estructuras económicas a partir del funcionamiento de los mercados.

En este sentido, diversas instituciones han venido elaborando índices que pretenden, con todas sus limitaciones, sintetizar esta idea de “calidad institucional”, al menos en términos relativos, esto es, poner a los diferentes países ante el espejo que supone el desempeño de los demás y evaluarlos en consecuencia. El cuadro 5 presenta el denominado Índice de Calidad Institucional (ICI) basado en la selección de ocho indicadores y elaborado por RELIAL (relial.org), para una muestra constituida por los

² Lydia Cabrera, *Dos reinas*, en *Cuentos negros de Cuba*. Círculo de lectores. Barcelona, 1996.

³ Algunos ejemplos, sin ánimo de exhaustividad, pueden encontrarse en Alesina et al. (1999); Diermeier y Krehbiel (2003), Evans (2004), Fukuyama (2006), Acemoglu y Robinson (2008, 2012), Scartascini et al. (2011) o Levitsky y Ziblatt (2021).

mismos quince países de ALC de la sección anterior⁴. Según esta organización hay dos vías a través de las cuales las sociedades persiguen sus finalidades: los intercambios voluntarios en el mercado, por un lado, y la acción política canalizada a través de las intervenciones públicas. Es por ello que su índice se basa a su vez en dos subíndices, uno para las instituciones políticas y otro para las instituciones de mercado. RELIAL utiliza el discutible criterio de asignarle a cada uno el mismo peso, entendiendo que son tan importantes las decisiones que tomamos en un ámbito como en el otro.

Cuadro 5. Índices de Calidad Institucional en ALC (muestra)

ICI 2022	Política		Mercado		Calidad Institucional	
	Ranking	Índice	Ranking	Índice	Ranking	Índice
Argentina	76	0,5256	142	0,2185	116	0,3720
Bolivia (Estado Plurinacional de)	131	0,3127	159	0,1563	149	0,2345
Brasil	88	0,4779	111	0,3667	103	0,4223
Chile	29	0,8039	25	0,8217	24	0,8128
Colombia	107	0,4130	81	0,5315	87	0,4722
Costa Rica	23	0,8363	50	0,6826	36	0,7594
Ecuador	104	0,4215	124	0,3031	121	0,3623
El Salvador	109	0,4056	95	0,4583	100	0,4320
Honduras	154	0,1974	97	0,4411	129	0,3192
México	106	0,4141	68	0,5836	84	0,4988
Panamá	75	0,5271	56	0,6498	63	0,5884
Paraguay	108	0,4068	98	0,4400	101	0,4234
Perú	89	0,4716	63	0,6172	71	0,5444
Rep. Dominicana	82	0,5074	82	0,5309	80	0,5191
Uruguay	19	0,8726	47	0,6918	31	0,7822

Fuente: <https://relial.org/ici-indicedecalidadinstitucional-2022/>

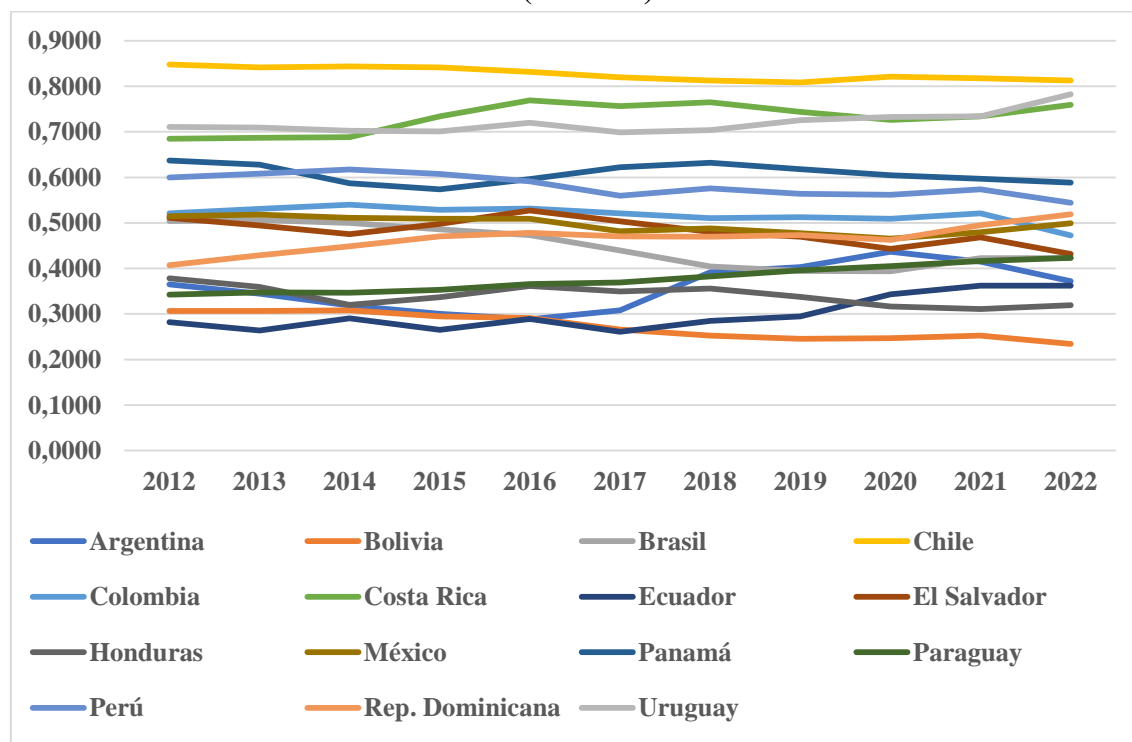
Pues bien, los indicadores recogidos en el cuadro 5 son, en general, bastante desalentadores respecto a la calidad institucional de los países de ALC. Los índices (recordemos que relativos) toman valores comprendidos entre cero (menor calidad) y uno (calidad máxima) y de los países de la muestra sólo Chile se encuentra entre los veinticinco primeros con un ICI de 0,8128. Uruguay y Costa Rica también ocupan posiciones razonables (31 y 36, respectivamente), derivadas de sus buenas calificaciones en indicadores de tipo político, aun cuando sus datos de estructura de mercado rebajan su valoración, y fuera de ahí los valores del ICI resultan penosamente

⁴ Ciertamente RELIAL calcula su ICI para más de 180 países de todo el mundo, por lo que los valores de ranking expuestos vienen referenciados a la muestra global constituida por el conjunto de esos países y no sólo a la muestra parcial de ALC seleccionada.

bajos, con siete países por debajo del puesto 100 en el ranking general de países del mundo.⁵

El gráfico 1 representa la evolución de los ICI a lo largo de la última década (en general bastante plano) y el cuadro 6, las diferencias en ranking y en índices para cada país de la muestra entre 2022 y 2012. Se resaltan en amarillo los países cuyos datos reflejan mejoras sustanciales en el desempeño de sus instituciones (ganancias de más de diez puestos en el ranking global y avances de más del diez por ciento en sus ICI). Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Paraguay son los países que forman parte de este grupo, si bien las dos últimas continúan ocupando posiciones muy rezagadas, fruto de sus bajísimos puntos de partida. En el otro extremo, resaltamos en gris los que más han empeorado en estos últimos diez años, con caídas de más del quince por ciento del valor de sus índices. Son los casos de El Salvador, Brasil, Honduras y por encima de todos, Bolivia.

Gráfico 1. Evolución del ICI en ALC (muestra)



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://reliat.org/ici-indicedecalidadinstitucional-2022/>

⁵ De los países referenciados y no contenidos en la muestra, hay otros seis países por debajo del puesto 100 en el ranking: Surinam (108), Guatemala (110), Nicaragua (148), Cuba (150), Haití (161) y Venezuela (180). Este último país con un desolador ICI de 0,0475 ocupa el cuarto puesto por la cola, teniendo sólo por detrás a Yemen, Eritrea y Corea del Norte

Cuadro 6. Variación del ICI en una década ALC (muestra)

ICI 2022	Ranking			Índice			
	2012	2022	Δ (2022-2021)	2012	2022	Δ (2022-2021)	Δ (%)
Argentina	122	116	-6	0,3652	0,3720	0,0068	1,87
Bolivia (Estado Plurinacional de)	140	149	9	0,3063	0,2345	-0,0718	-23,44
Brasil	89	103	14	0,5041	0,4223	-0,0818	-16,22
Chile	21	24	3	0,8478	0,8128	-0,0350	-4,12
Colombia	86	87	1	0,5210	0,4722	-0,0488	-9,36
Costa Rica	48	36	-12	0,6844	0,7594	0,0750	10,96
Ecuador	145	121	-24	0,2821	0,3623	0,0802	28,44
El Salvador	88	100	12	0,5112	0,4320	-0,0792	-15,50
Honduras	118	129	11	0,3784	0,3192	-0,0592	-15,64
México	87	84	-3	0,5146	0,4988	-0,0158	-3,06
Panamá	55	63	8	0,6368	0,5884	-0,0484	-7,60
Paraguay	131	101	-30	0,3421	0,4234	0,0813	23,77
Perú	65	71	6	0,5998	0,5444	-0,0554	-9,23
Rep. Dominicana	109	80	-29	0,4070	0,5191	0,1121	27,55
Uruguay	44	31	-13	0,7107	0,7822	0,0715	10,06

Fuente: <https://relial.org/ici-indicedecalidadinstitucional-2022/>

Con todo, en la medida en que los ICI son calculados con la discutible metodología de ponderar por igual cada uno de los indicadores de base utilizados, los cuadros 7 y 8 muestran los valores de esos indicadores desagregados⁶ para cada país (en ranking y en índices) referidos al año 2022, al objeto de tener una imagen menos borrosa de los ámbitos que vienen a determinar la calidad de sus instituciones.

Una primera conclusión aventurada podría ser que de los tres países que calificábamos como de mejor calidad institucional, Chile parece el más “equilibrado”, en el sentido de destacar especialmente por sus instituciones de mercado y libertad económica, manteniendo también valores razonables en los indicadores políticos, mientras que son estos últimos los que explican la mayor parte de los altos ICI en Uruguay y Costa Rica, cuyos valores de mercado y libertad económica son menos robustos.

⁶ Los subapartados de los cuadros 8 y 9 hacen referencia a los índices de base calculados por RELIAL para cada uno de los ocho indicadores empleados. Concretamente:

- 1- Rule of Law (Respeto al Derecho) del Banco Mundial
- 2- Governance Matters; Voz y Rendición de Cuentas, del Banco Mundial
- 3- Índice de Libertad de Prensa de Reporters sans Frontieres
- 4- Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional
- 5- Competitividad Global, del Foro Económico Mundial
- 6- Libertad Económica de Heritage Foundation
- 7- Libertad Económica de Fraser Institute
- 8- “Haciendo Negocios” del Banco Mundial

Cuadro 7. ICI en ALC (muestra) – Ranking por subpartados

ICI 2022	Política				Mercado			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Argentina	137	72	74	96	97	148	154	106
Bolivia (Estado Plurinacional de)	184	118	115	128	122	172	125	122
Brasil	109	91	116	96	74	143	109	87
Chile	34	40	59	27	31	19	29	36
Colombia	129	99	139	87	75	49	93	80
Costa Rica	63	27	5	39	45	72	40	50
Ecuador	142	112	101	105	94	149	106	101
El Salvador	163	109	87	115	99	94	60	89
Honduras	173	144	156	157	91	98	70	97
México	153	115	148	124	73	65	75	51
Panamá	112	76	82	105	70	62	33	56
Paraguay	132	103	105	128	104	84	73	91
Perú	123	95	96	105	87	50	35	65
Rep. Dominicana	115	94	55	128	83	88	51	76
Uruguay	55	14	18	18	41	44	63	52

Fuente: <https://reial.org/ici-indicedecalidadinstitucional-2022/>

Cuadro 8. ICI en ALC (muestra) – Índice por subpartados

ICI 2022	Política				Mercado			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Argentina	0,3493	0,6587	0,6222	0,4722	0,2558	0,1742	0,0727	0,3713
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,1244	0,4375	0,3944	0,2944	0,0620	0,0393	0,2485	0,2754
Brasil	0,4833	0,5673	0,3889	0,4722	0,4341	0,2022	0,3455	0,4850
Chile	0,8421	0,8125	0,7056	0,8556	0,7674	0,8989	0,8303	0,7904
Colombia	0,3397	0,5288	0,2611	0,5222	0,4264	0,7303	0,4424	0,5269
Costa Rica	0,7033	0,8750	0,9778	0,7889	0,6589	0,6011	0,7636	0,7066
Ecuador	0,3254	0,4663	0,4722	0,4222	0,2791	0,1685	0,3636	0,4012
El Salvador	0,2249	0,4808	0,5500	0,3667	0,2403	0,4775	0,6424	0,4731
Honduras	0,1770	0,3125	0,1667	0,1333	0,3023	0,4551	0,5818	0,4251
México	0,2727	0,4519	0,2111	0,3167	0,4419	0,6404	0,5515	0,7006
Panamá	0,4689	0,6394	0,5778	0,4222	0,4651	0,6573	0,8061	0,6707
Paraguay	0,3732	0,5096	0,4500	0,2944	0,2016	0,5337	0,5636	0,4611
Perú	0,4163	0,5481	0,5000	0,4222	0,3333	0,7247	0,7939	0,6168
Rep. Dominicana	0,4545	0,5529	0,7278	0,2944	0,3643	0,5112	0,6970	0,5509
Uruguay	0,7416	0,9375	0,9056	0,9056	0,6899	0,7584	0,6242	0,6946

Fuente: <https://reial.org/ici-indicedecalidadinstitucional-2022/>

En suma, el déficit de calidad institucional sigue siendo un problema relevante que lastra el desarrollo y cuya mejora requiere de esfuerzos notables tanto internos (de los propios países), como externos (del apoyo de organismos internacionales). Respecto a

las implicaciones de este asunto en materias fiscales, se ha escrito que históricamente ha existido un desequilibrio de poder en la relación ejecutivo-legislativo, que se profundiza por la falta de capacidad de los legisladores para igualar la destreza técnica del ejecutivo, y que debilita así los controles y equilibrios políticos (Unda-Gutiérrez y Brown Solà, 2022), asunto que nos lleva a otro de los problemas clásicos.

- *Capacitación técnica e inversión en gestión fiscal*

Si bien, seguramente, las dos debilidades anteriores (desigualdad y calidad institucional) pueden ser vistas como escollos para el desempeño de todos los niveles de gobierno, una tercera fragilidad administrativa, que destaca especialmente en el caso de los gobiernos locales, es la que manifiesta la necesidad de mejorar la capacitación técnica de las personas encargadas de gestionar los asuntos públicos desde la proximidad. Ciertamente son muchos los esfuerzos que se vienen realizando desde muy diversas instancias dentro de cada país y, cómo no, por parte de instituciones internacionales, ONGs, organismos asociativos, etc. tendentes a formar profesionales cualificados capaces de implementar y gestionar tanto programas de gastos específicos (Farfán y Smith, 2024), como las estructuras tributarias necesarias para la captación de recursos en los territorios (Nieto-Parra, 2020). La literatura reciente sobre la materia sigue incidiendo en el déficit de capacitación (Smith, 2013) y la necesidad de incrementar las inversiones en gestión fiscal como prioridades ineludibles para mejorar el desempeño de los gobiernos locales. Así, se ha escrito que la escasa recaudación tributaria del nivel subnacional en los países de ALC puede deberse a una falta de capacidad administrativa y técnica. Recaudar los impuestos es costoso y requiere normalmente un ingente volumen de información y sistemas complejos, máxime en lugares donde proliferan economías basadas en la informalidad y con persistencia de amplias bolsas de fraude. Muchos países no tienen registros de la propiedad adecuados e incluso cuando estos existen no suelen estar actualizados (Canavire-Bacarreza, 2012). En consecuencia, introducir mejoras en la información y las estadísticas relativas a los ingresos, esto es, invertir en gestión fiscal y establecer mecanismos de coordinación eficaz con las autoridades parecen retos ineludibles que tienen que ir de la mano de una mayor capacitación técnica. La crisis de la COVID-19 ha agudizado más, si cabe estas necesidades, en la medida en que puso en el foco debilidades estructurales subyacentes que la gestión del día a día ordinario podían hacer pasar desapercibidas. Ciertamente este fue un fenómeno universal, y por tanto no limitado geográficamente. Sin embargo, la realidad se muestra más crudamente allí donde los niveles de desarrollo son menores y por tanto las necesidades más acuciantes.

- *Cultura fiscal*

Si decíamos que la persistencia de la informalidad y sus secuelas en forma de fraude fiscal constituyen un problema grave en la región, una parte de este debe atribuirse al papel que las normas sociales tienen sobre el cumplimiento fiscal, entendidas como “un patrón de comportamiento que es juzgado por los demás y que, por ello, está sostenido

en parte por la desaprobación o aprobación social” (Alm et al., 1999). No obstante, la literatura económica sobre este asunto se ha visto enriquecida con otros elementos de tipo psicológico y sociológico, dando origen al concepto moderno de moral fiscal, entendida como la motivación intrínseca a pagar impuestos (Frey, 1997) y determinante principal de lo que también se ha dado en denominar “cultura fiscal”. Son muchos los trabajos que se han dedicado en los últimos años a analizar este fenómeno en diferentes contextos en el ámbito internacional⁷.

Ciertamente, como hecho intangible, la moral fiscal es difícil de evaluar. Es un asunto privado y, por lo tanto, el acceso a la información relevante se ha venido aproximando a partir de encuestas de opinión a los ciudadanos sobre sus actitudes ante diferentes aspectos de la vida económica, política y social, de las que se inducían conclusiones respecto a la permisividad social del fraude. Sin embargo, “el hecho de que un contribuyente manifieste una actitud permisiva ante el fraude fiscal no implica necesariamente que sea un defraudador. Esto dependerá, también, de su capacidad de ocultación de renta (...) y de la evaluación subjetiva del coste de defraudar.” (Prieto et al., 2006).

Pues bien, a menudo se ha incidido en el déficit de cultura fiscal en los países de ALC, vinculada en gran parte con la falta de calidad institucional ya analizada. Un reciente informe publicado por CIAT, con el patrocinio del GIZ de la cooperación alemana, repasa la cultura tributaria, en los países centroamericanos, entendida ésta como “los valores, creencias y actitudes, compartidos por una sociedad respecto a la tributación y las leyes que la rigen, lo que conduce al cumplimiento permanente de los deberes fiscales” (Juárez Espíndola et al., 2023, pag. 155). Entre sus conclusiones indican que “Si el estado pretende exigir el cumplimiento fiscal a sus ciudadanos, está obligado a observar en sus propias actuaciones un comportamiento moral y ético, transparente y eficiente. Por ello la información, la transparencia y la rendición de cuentas, se convierten en parte integral del modelo de cultura tributaria de cada país.” (pág. 155) Entre las áreas de mejora concretas donde proponen actuar, a efectos de mantener resultados a largo plazo, quisiera destacar la necesidad de dedicar recursos específicos al fortalecimiento de la Cultura Tributaria, la cual abarca “muchas más cosas que pagar impuestos, por ejemplo: la inclusión financiera, el ahorro; el estado de derecho, el gasto público; el desarrollo social y el logro del estado de bienestar, entre otros.” (pág. 156)

III. ¿DÓNDE ESTAMOS? ALGUNAS CIFRAS

Puestos a buscar recursos con que financiar los servicios públicos locales, las alternativas abiertas se limitan a tres grandes bloques de instrumentos, según sobre qué espaldas queramos hacer descansar el coste de dichos servicios:

⁷ A título de ejemplo, véase Torgler (2002), Prieto et al. (2006) y Lago-Peñas y Lago Peñas (2008),

- La primera opción es *¡que pague el usuario!* Se trataría por tanto de aplicar el principio del beneficio y, consiguientemente, recuperar vía tasas o precios públicos cargados a quienes consumen los servicios, los costes en los que se ha incurrido para su prestación. La teoría económica más convencional nos enseña que allá donde los servicios son divisibles y en consecuencia los usuarios identificables, y si además estos servicios no incorporan elementos redistributivos relevantes, ni generan efectos externos destacables, la figura de las cargas sobre los usuarios es la que más eficientemente permite replicar las señales de precios del mercado, sin por ello generar problemas reseñables de equidad.
- Sin embargo, son muchas las ocasiones en las que los requisitos comentados no se dan. Muy a menudo, los gobiernos locales suministran servicios públicos de consumo colectivo (no es posible identificar a los usuarios), o bien, aunque así fuera, su naturaleza redistributiva es importante o producen externalidades relevantes. En estos casos las cargas sobre los usuarios no parecen un mecanismo adecuado de financiación y una alternativa razonable parecería ser *¡Que paguen nuestros contribuyentes!* Ahora se trataría de distribuir las cargas entre los residentes del territorio, buscando instrumentos fiscales basados en el principio de capacidad de pago mediante aproximaciones adecuadas a su medida (típicamente, renta, consumo o propiedad).
- No obstante, no acaban aquí las opciones de distribución “justa” de las cargas. En la medida en que la renta y la riqueza esté desigualmente distribuida entre territorios (como es el caso), una autofinanciación local por la vía de impuestos propios o cargas sobre los usuarios estaría generando importantes problemas de equidad, dado que el esfuerzo fiscal que se le estaría exigiendo a la población residente en territorios relativamente pobres (de menor capacidad fiscal) sería notablemente mayor que el necesario en los de mayor riqueza relativa, suponiendo costes similares en la prestación de servicios análogos. En estos casos estaría indicado *¡que paguen otros contribuyentes!*, esto es, mutualizar las cargas entre diferentes territorios mediante la instauración de un sistema de transferencias de nivelación. De este modo, una parte del coste de los servicios de los territorios más pobres estaría siendo sufragada por aportaciones de los contribuyentes residentes en localidades más ricas. Más aún, para financiar inversiones en infraestructuras o equipamientos de larga duración, resultará razonable distribuir *intergeneracionalmente* las cargas (mediante endeudamiento), de modo que esos *otros contribuyentes* de los que hablábamos no deberían ser vistos en un sentido territorial, sino temporal (los impuestos con los que se amortizará la deuda contraída hoy los pagará la siguiente generación, que, es de esperar, disfrutará también los equipamientos puestos a su disposición).

Pues bien, seguramente como consecuencia de toda la ristra de problemas enquistados expuestos en el apartado anterior, la fiscalidad de los países de ALC se concentra muy mayoritariamente en manos de la administración central o federal, de manera que la financiación de los gastos públicos de los niveles subcentrales descansa fundamentalmente en transferencias intergubernamentales. Consiguientemente, las cifras de corresponsabilidad fiscal de estos gobiernos son marcadamente inferiores de los que se encuentran habitualmente en los países de la OCDE.

El cuadro 9 (en el que también se observan importantes lagunas en la disponibilidad de información a nivel local) muestra cómo de los 27 países considerados, en el último año con información disponible, en 16 de ellos la recaudación tributaria obtenida a nivel central representaba más del ochenta por ciento de la recaudación total, incluyéndose entre estos países de máxima centralización tributaria, dos federales (México y Venezuela). Aparentemente, Costa Rica, Panamá y, sobre todo, Brasil, son las más notables excepciones, en la medida en que sus cifras de centralización impositiva se encuentran por debajo del sesenta por ciento, algo más homologable con las de los países de la OCDE. Sin embargo, si incluyéramos la información relativa a los Fondos de seguridad social, generalmente también centralizados, veríamos cómo el nivel de descentralización tributaria todavía sería menor, quedándose en la práctica únicamente Brasil, donde los estados y los municipios recaudan alrededor de la tercera parte de los ingresos tributarios, como única excepción dentro del marco general de centralización fiscal.

Si ahora ponemos el foco directamente en el nivel local de la Administración local vemos cómo el peso cuantitativo de los tributos locales no pasa de marginal en la mayoría de los países de la región. Así de los dieciocho países que ofrecen información, en sólo cinco (Colombia, Chile, Brasil, Uruguay y Nicaragua) el peso de la tributación local sobrepasa el cinco por ciento de los ingresos tributarios del conjunto de las Administraciones Públicas en 2021. Incluso se observa también un notable descenso en Uruguay y Nicaragua en relación con porcentajes de años precedentes alejados en el tiempo, en el que, sin duda, tendrá bastante que ver la reorganización interna de los esquemas de ingresos públicos como consecuencia de la crisis del COVID. Con todo, Colombia aparece como el país con estructura tributaria local más sólida, por cuanto en 2021 habría recaudado por encima del doce por ciento del total de tributos del país, porcentaje además que muestra una consolidación relevante en relación con los de los años anteriores.

En suma, un primer hecho a destacar es la extrema debilidad tributaria de los gobiernos locales en ALC, máxime si añadimos a la información ofrecida en el cuadro 9 (estructura territorial de la recaudación tributaria) la constatación de que la presión fiscal global en los países de la región se encuentra, con algunas excepciones, muy por debajo de la soportada en los países más desarrollados. Según análisis recientes, la recaudación de impuestos subnacionales (incluyendo los estados en administraciones federales) osciló entre menos del 0.1% del PIB de Guyana y el 10.4% de Brasil en 2021,

y el valor mediano se situó en el 0.7% del PIB (OECD et al, 2023). En el ámbito estrictamente municipal, como se puede observar en el cuadro 10 y en el gráfico 2 sólo hay dos países (Brasil y Colombia) en los que la recaudación tributaria de los municipios se encuentre establemente en el entorno del dos por ciento del PIB y la mayoría se hallan por debajo del uno por ciento.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under **CC BY-NC-ND 4.0**
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 26
JUNIO 2024

Cuadro 9. Asignación de ingresos tributarios a los subsectores de la Administración general en los países de ALC (Porcentaje de los ingresos tributarios totales)⁸

	Gobierno central			Gobierno Estatal o regional			Administraciones locales ^a			Fondos de seguridad social		
	1995	2000	2021	1995	2000	2021	1995	2000	2021	1995	2000	2021
Países federales												
Argentina	59,0	66,4	65,0	17,5	17,8	17,2	..	..	..	23,4	15,8	17,8
Brasil	44,8	47,9	44,9	26,5	25,0	25,1	3,7	3,4	6,1	25,0	23,7	23,9
México ^c	73,9	78,3	81,8	2,8	2,7	2,6	1,5	1,0	1,6	21,8	18,0	14,0
Venezuela ^d	94,6	94,6	..	..	..	..	..	..	..	5,4	5,4	..
Países regionales												
Colombia ^{c e}	63,2	68,7	72,7	5,5	5,6	5,1	8,6	9,4	12,3	22,7	16,3	10,0
Países unitarios												
Antigua y Barbuda ^b	100,0	100,0	83,6				..	..	..	..	..	16,4
Bahamas ^b	89,1	88,1	88,0				..	..	..	10,9	11,9	12,0
Barbados	85,6	84,4	81,6				..	..	..	14,4	15,6	18,4
Belice	93,2	93,5	89,3				0,5	0,7	0,7	6,3	5,8	10,0
Bolivia	94,3	86,4	68,9				5,7	6,3	4,5	..	7,3	26,6
Chile ^c	89,9	87,8	88,8				6,5	7,9	6,9	3,6	4,4	4,3
Costa Rica ^c	65,5	63,3	59,0				1,6	1,9	2,9	33,0	34,8	38,2
Cuba ^f	..	..	..				..	..	..	11,3	10,4	25,0
Rep. Dominicana	99,3	99,0	99,6				..	..	..	0,7	1,0	0,4
Ecuador ^c	70,5	87,7	71,4				4,0	1,6	2,9	25,5	10,7	25,7
El Salvador	80,9	80,5	86,8				..	..	1,7	19,1	19,5	11,5
Guatemala	83,6	83,6	83,9				0,6	0,9	0,9	15,8	15,5	15,2
Guyana	92,6	88,6	90,5				..	..	0,0	7,4	11,4	9,5
Honduras	86,1	85,3	80,1				4,4	5,2	3,3	9,5	9,4	16,5
Jamaica	100,0	99,3	93,3				..	0,7	1,5	..	..	5,1
Nicaragua ^b	80,4	72,5	70,3				4,6	9,5	5,7	15,0	18,0	24,0
Panamá ^b	67,2	59,6	54,2				..	2,2	1,8	32,8	38,2	44,0
Paraguay	92,0	74,4	70,0				..	..	2,6	8,0	25,6	27,4
Perú	88,7	86,5	87,4				..	1,6	2,2	11,3	11,9	10,4
Santa Lucía ^b	100,0	90,0	88,7				..	..	..	..	10,0	11,3
Trinidad y Tobago	96,8	93,6	87,0				..	..	..	3,2	6,4	13,0

⁸ **a.** Las cifras no incluyen los ingresos de la administración local de Antigua y Barbuda, Argentina (aunque incluye los ingresos provinciales), Bahamas, Barbados, Cuba, la República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela porque no se dispone de dicha información. Los datos sobre la recaudación de la administración local están disponibles desde 1991, en el caso de Nicaragua; desde 1994, en el caso de Bolivia; desde 1995, en el caso de Guatemala; desde 1998, en el caso de Jamaica; desde 1999, en el caso de Panamá; desde 2000, en el caso de Perú; desde 2002, en el caso de El Salvador y Guyana; desde 2006, en el caso de Paraguay; y desde 1990, en el caso del resto de países. **b.** Los datos incluyen las siguientes estimaciones: Antigua y Barbuda (contribuciones a la seguridad social de 2019 - 2021), Bahamas (contribuciones a la seguridad social de 2021), Nicaragua (ingresos tributarios de la administración local de 2020 y 2021), Panamá (ingresos tributarios de la administración local for 2021), Santa Lucía (contribuciones a la seguridad social de 2021) y Uruguay (ingresos tributarios de la administración local de 2021)). Para obtener más información, consulte los cuadros relativos a cada país. **c.** Datos provisionales de 2021. **d.** No están disponibles algunos datos relativos a los ingresos tributarios de 2014 y ninguno de los datos relativos a 2018. No está disponible el desglose por subsectores de la Administración general correspondiente a estos años. **e.** Colombia es constitucionalmente un estado unitario cuyas entidades territoriales gozan de una amplia autonomía. **f.** Solo se dispone de datos correspondientes a los subsectores de la Administración general de Cuba relativos al período comprendido entre 2002 y 2012.

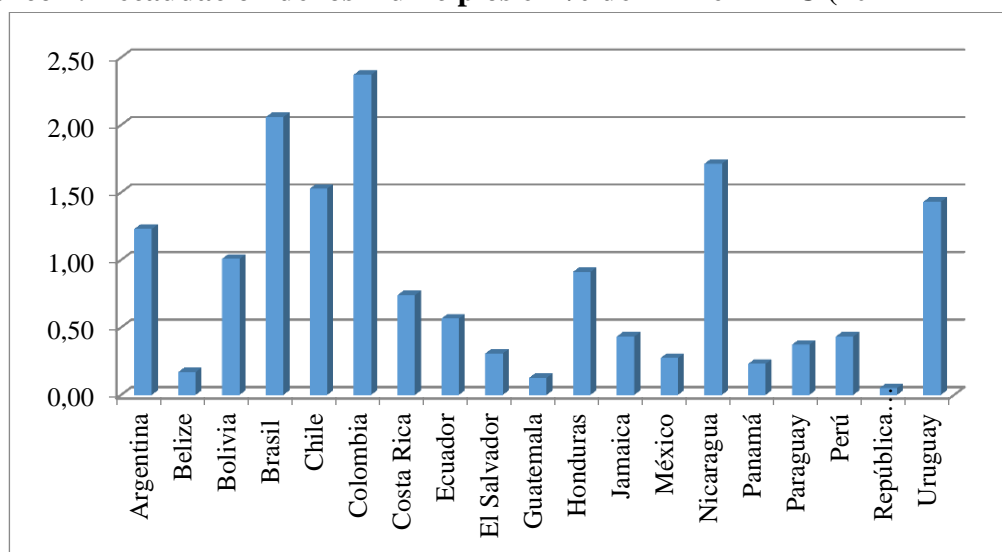
Uruguay ^b	61,7	63,6	70,1	8,8	8,9	5,7	29,5	27,5	24,2
----------------------	------	------	------	-----	-----	-----	------	------	------

Fuente: OCDE et al. (2023), Cuadro 4.11.

Cuadro 10. Recaudación de los municipios en % del PIB en algunos países de ALC

Año	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina	1,25	1,28	1,19	1,23	1,23
Belize	0,14	0,12	0,14	0,11	0,17
Bolivia	1,44	1,28	1,13	1,07	1,01
Brasil	1,86	2,00	1,99	1,97	2,06
Chile	1,60	1,68	1,74	1,69	1,53
Colombia	2,43	2,45	2,53	2,56	2,37
Costa Rica	0,69	0,68	0,69	0,70	0,74
Ecuador	0,55	0,58	0,57	0,53	0,57
El Salvador	0,35	0,37	0,33	0,41	0,31
Guatemala	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13
Honduras	1,03	1,02	0,92	0,78	0,91
Jamaica	0,45	0,42	0,43	0,41	0,43
México	0,26	0,26	0,27	0,27	0,27
Nicaragua	1,53	1,54	1,55	1,69	1,71
Panamá	0,25	0,24	0,23	0,22	0,23
Paraguay	0,52	0,35	0,39	0,36	0,37
Perú	0,47	0,46	0,49	0,39	0,43
República Dominicana	0,05	0,06	0,05	0,04	0,05
Uruguay	1,47	1,51	1,49	1,52	1,43

Fuente.: Morán y Solera (2023)

Gráfico 2. Recaudación de los municipios en % del PIB en ALC (2021)

Fuente.: Elaboración propia a partir de Morán y Solera (2023)

Lógicamente, esto dificulta notablemente la capacidad de autogobierno de los municipios, en la medida en que no estimula la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, ni, por tanto, la rendición efectiva de cuentas ante sus administrados, y les hace depender financieramente de los recursos que les transfieran los niveles superiores de la administración para prestar los servicios públicos básicos de su competencia

La escasa recaudación tributaria subnacional en ALC se debe en buena parte a que el número de impuestos bajo su jurisdicción es relativamente pequeño., y básicamente concentrado en figuras de escasa capacidad relativa para generar ingresos (impuestos sobre la propiedad, permisos de circulación, impuestos sobre determinados servicios, tasas municipales y otras cargas directas sobre los usuarios) en comparación con las bases imponibles que están en manos de la administración central, como el IVA y los impuestos sobre la renta. Por el contrario, en los países de la OCDE, las entidades subnacionales suelen disponer de bases imponibles potencialmente más fructíferas, incluyendo en muchos casos impuestos sobre la renta y los beneficios, e incluso con capacidad normativa más amplia que permite a los gobiernos locales modular el esfuerzo fiscal que decidan exigir a sus ciudadanos en el uso de su autonomía⁹.

El cuadro 11 y el gráfico 3 nos dan una visión panorámica de este asunto para el año 2021 en el contexto de los países de la muestra reducida que venimos analizando en este texto¹⁰.

⁹ Véase a estos efectos Jiménez y Ruelas (2018) y King (2022)

¹⁰ Cabe indicar que la información del cuadro no es todo lo homogénea que cabría esperar. De hecho, el epígrafe “otros” constituye una especie de “cajón de sastre” en el que en algunos países se incluyen tributos clasificados de modo diferente en otros lugares. Por ejemplo, los impuestos sobre nóminas mexicanos las patentes hondureñas o el impuesto sobre el consumo de la chicha del maíz boliviano.

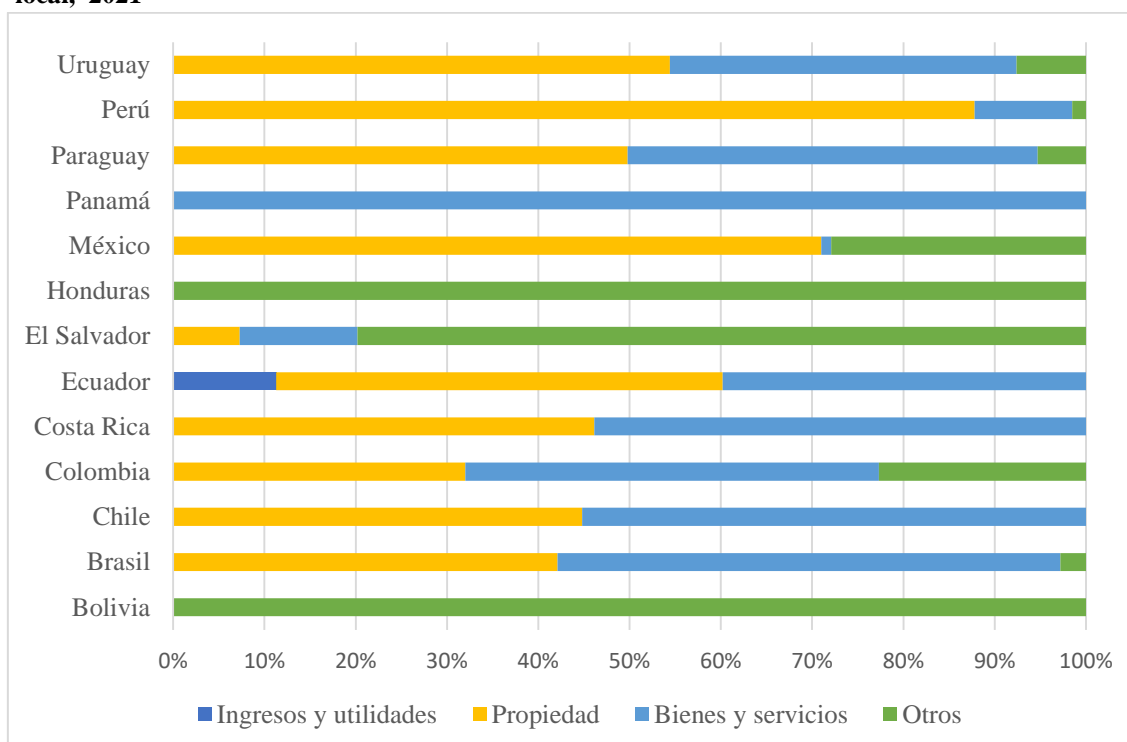
Cuadro 11. - Impuestos principales del gobierno local en % del total de ingresos tributarios del gobierno local, 2021

	Ingresos utilidades	y Seguridad social	Nómina	Propiedad	Bienes servicios	y Otros
Argentina	..	..	..	..	..	..
Bolivia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Brasil	0,0	0,0	0,0	42,1	55,1	2,8
Chile	0,0	0,0	0,0	44,8	55,2	0,0
Colombia	0,0	0,0	0,0	32,0	45,3	22,7
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	46,1	53,8	0,0
Ecuador	11,3	0,0	0,0	48,9	39,8	0,0
El Salvador	0,0	0,0	0,0	7,3	12,9	79,8
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
México	0,0	0,0	0,0	71,0	1,1	27,9
Panamá	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Paraguay	0,0	0,0	0,0	49,8	44,9	5,3
Perú	0,0	0,0	0,0	87,7	10,7	1,5
República Dominicana	..	..	..	..	..	..
Uruguay	0,0	0,0	0,0	54,4	38,0	7,6

.. No disponible

Fuente: OCDE et al. (2023), Cuadro 4.14.

Gráfico 2. - Impuestos principales del gobierno local en % del total de ingresos tributarios del gobierno local, 2021



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 11

Como se desprende de esa información, el tributo rey del ámbito local es el impuesto sobre la propiedad, lo cual, de entrada, no constituye ninguna anomalía teórica, por cuanto este tipo de impuestos aparecen siempre en la literatura teórica sobre

descentralización fiscal como los más indicados para ser asignados a los gobiernos locales por sus características de perceptibilidad, inmovilidad de bases y consiguiente arraigo a los territorios (Brosio et al, 2022; De Cesare, 2022). Ello no es óbice para que, pese a todo, su diseño efectivo pueda plantear algunos problemas especialmente relevantes.¹¹ De los países de la muestra, en 2021, esta imposición aportaba casi el 90 % de los ingresos tributarios locales en Perú, más del 70% en México, y aproximadamente la mitad en Uruguay, Paraguay, Ecuador, Costa Rica, Chile y Brasil¹².

Desde el Instituto Lincoln, De Cesare (2016) ofrece una amplia panorámica de la imposición sobre la propiedad en ALC, en la que sintetiza algunos temas recurrentes en la materia. Así, asuntos como el análisis del grado de autonomía delegado para los municipios en la configuración y gestión del impuesto, la división de las competencias tributarias entre administraciones, la politización, o incluso judicialización de aspectos técnicos del tributo, en particular los problemas derivados de los métodos de valuación masiva (Eguino y Erba, 2023) o los vinculados a la informalidad en el sector (construcciones sin licencia, sin registrar, precios de intercambio “sospechosos”,...) y el análisis de cómo hacer viable el fortalecimiento de un impuesto¹³ que incida sobre el patrimonio inmobiliario en países de baja cultura tributaria aparentan ser retos propios de la región, pero no son ajenos a lo que sucede en otras latitudes.

Más allá de la imposición sobre la propiedad, las otras fuentes relevantes de ingresos locales son los impuestos sobre bienes y servicios y, en algunos casos, como los países andinos, las regalías vinculadas a la explotación de recursos naturales.

Respecto al gravamen de bienes y servicios (además de las tasas por prestaciones de servicios concretos), los impuestos sobre bienes y servicios, en Brasil los gobiernos locales recaudan el denominado *impuesto sobre servicios* (ISS) que somete a tributación toda prestación de servicios estipulada en la legislación que se desarrolle dentro de los límites geográficos de cada municipio. En Chile, entran dentro de esta categoría principalmente los *permisos de circulación* y las *patentes municipales* que gravan el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria. Tributos de esta misma naturaleza existen también en Colombia (*impuesto a la industria y comercio*), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay. En Costa Rica se recauda además un *impuesto sobre espectáculos públicos*, Los municipios ecuatorianos disponen de un *impuesto sobre la publicidad exterior*. En Perú existen además impuestos municipales sobre *juegos*

¹¹ Véase, por ejemplo, Suárez Pandiello (2020) y De Cesare (2022).

¹² Una amplia panorámica de la imposición local sobre la propiedad en ALC puede encontrarse en De Cesare (2016).

¹³ “Las mejoras en la administración del impuesto predial dependerán de la modernización de los catastros, lo que incluye la aplicación de las nuevas tecnologías para identificar y clasificar las propiedades, mantener registros electrónicos, actualizar los avalúos de propiedades con mayor frecuencia y proporcionar una mayor transparencia.” (Fretes y Ter-Minassian, 2016)

(pimball, bingo, rifas y similares), *espectáculos públicos no deportivos* y el denominado *impuesto de alcabala*, que se aplica cuando se hacen traspasos de inmuebles urbanos y rústicos, a título oneroso (intercambio de dinero) o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, incluyendo las ventas con la condición de que la propiedad se mantenga en reserva. Impuestos municipales similares a este último existen también en Bolivia y Paraguay. Para el caso mexicano, la categoría de impuestos sobre bienes y servicios la componen básicamente los *impuestos sobre servicios específicos* y el impuesto a la *tenencia de vehículos*, también presente en Bolivia, Honduras y Uruguay. En este último país, los departamentos recaudan también tributos sobre *avisos y propagandas*, *espectáculos públicos*, *explotación de juegos de azar autorizados*, *apuestas mutuas* y un *impuesto a remates y ventas de semovientes*.

Con todo, más allá del escaso peso de los tributos locales en ALC y de la estructura comentada, un hecho diferencial digno de resaltar es que las debilidades que muestra la autonomía local (la subnacional en general) de los países de América Latina, no solo radican en las escasas potestades tributarias descentralizadas y en el débil esfuerzo recaudatorio, sino también en el poco margen con el que cuentan los gobiernos para crear y modificar tasas, bases impositivas los recursos a distribuir. “En general, los gobiernos subnacionales se enfrentan a restricciones institucionales relacionadas con bases específicas asignadas desde la Constitución, tasas mínimas y máximas establecidas en las mismas constituciones o en leyes complementarias, así como escaso poder de influencia en la distribución de los recursos provenientes de los sistemas de coparticipación.” (Jiménez y Ruelas, 2018, pág. 197).

IV. EL FUTURO... QUE YA ES PRESENTE

Con esa fragilidad fiscal, ¿qué cabe esperar de las finanzas locales en ALC para los próximos años? En general, el panorama que se avecina no parece demasiado propicio. La pandemia dejó tras de sí un pesado lastre que, si bien es generalizable fuera de la región, presenta aquí particularidades, si cabe, más preocupantes por las debilidades intrínsecas tanto del despliegue de servicios públicos, como del músculo financiero de las administraciones públicas tomadas en su conjunto. Como señalan Juárez Espíndola et al. (2023, pág. 155), “Las realidades de los países de la región, en los tiempos post COVID-19, se han recrudecido, enfrentando fuertes crisis en temas críticos como: la salud, la economía, el desempleo, la inseguridad, las desigualdades e inclusión social, la educación, la infraestructura para la prestación de servicios públicos de calidad, la corrupción, el deterioro del medio ambiente y el impacto de fenómenos meteorológicos, entre otros, generando una situación de vulnerabilidad sin precedentes.”¹⁴

Con todo, en los próximos años se presentan nuevos retos de relevancia máxima que provocarán sin duda fuertes tensiones sobre los instrumentos de gestión pública y

¹⁴ Un amplio análisis de los retos que le esperan a la región en la etapa post-COVID es ofrecido en la publicación específica de AIFIL, Capello et al (2020)

cambios notables en los modos de afrontar las necesidades de actividades colectivas. Por concentrar en tres estos retos, asuntos como la gestión de riesgos derivados del cambio climático y sus consecuencias en materia de eventos extremos, la digitalización de la economía y todo lo que ello comporta, tanto en materia de intercambios comerciales, como en la misma gestión de los servicios suministrados por las administraciones públicas, y los desarrollos futuros del fenómeno de la urbanización sobre todo en el contexto de las grandes metrópolis, son desafíos de un futuro ya tan próximo que es casi presente¹⁵.

En relación con el primero de los retos mencionados, Brosio et al (2022) califican al cambio climático como un “mal público global”, al que todos contribuimos, que llegó para quedarse, y cuyo impacto es sumamente diferenciado a nivel local. Basta simplemente mencionar el caso de los desastres naturales, los problemas de reciclaje de residuos o la gobernanza de la movilidad, asuntos todos ellos donde los gobiernos subnacionales se encuentran en primera línea del frente, tanto en materia de prestación de asistencia como en la de prevención.

Los desafíos del cambio climático, los eventos extremos y la tributación medioambiental son abordados también por Almeida (2022). Esta autora identifica los principales ingresos tributarios y no tributarios que tienen y que podrían conducir al cambio hacia patrones de producción y consumo sostenibles y bajos en carbono. Discute además si los sistemas de transferencias intergubernamentales cuentan con criterios que fomenten la mitigación y adaptación al cambio climático, discusión esta también presente en trabajos como los de Lorenzo (2016), Galindo y Lorenzo (2023) y Gastón et al. (2024).

Los cambios estructurales que sin duda provocarán la lucha contra los efectos del cambio climático y los procesos de descarbonización anuncian efectos especialmente significativos en aquellos países en los que la explotación de recursos naturales y sus reflejos en materia de ingresos públicos es muy relevante¹⁶. La atención en el corto plazo se centra, por una parte, en cómo generar más estabilidad y predictibilidad en los recursos que fluyen hacia los gobiernos subnacionales, dada la volatilidad del sistema de regalías y su dependencia de los precios internacionales en el mercado de materias primas, y, por otra, en cómo reducir las disparidades fiscales y la desigualdad generadas desde la explotación de los recursos naturales no renovables entre los gobiernos subnacionales que mantienen más derechos y aquellos que disponen de menos, en el mejor de los casos. Para más adelante, la misión es encontrar sustitutos adecuados para esos ingresos fiscales a medida en que se vayan convirtiendo en activos varados. Sin

¹⁵ Estos temas son abordados con bastante detalle en AIFIL (2022).

¹⁶ Por ejemplo, Jiménez et al (2022) ponen el acento en las disparidades subnacionales creadas en aquellos países cuyos gobiernos subnacionales reciben más ingresos fiscales por industrias extractivas, como minerales e hidrocarburos y sugieren consideraciones que puedan contribuir a reformas que disminuyan las altas brechas fiscales existentes a nivel territorial y que, en el marco de la postpandemia y las urgencias climáticas, promuevan el papel que estas puedan jugar en el necesario rediseño de la institucionalidad fiscal intergubernamental en la región.

duda un reto hercúleo será encontrar fuentes de ingresos fiscales alternativas con capacidad de generar recursos equivalentes, para lo que será preciso rediseñar la asignación de tributos entre los niveles de gobierno e igualmente modificar sustancialmente los sistemas de transferencias a los gobiernos subnacionales en cada uno de los países afectados (Gastón et al, 2024).

En otro orden de cosas, los avances en materia de economía digital han modificado de modo sustancial los hábitos de consumo y la producción y la comercialización de bienes y servicios (Rezende, 2022). Las nuevas formas de negocio que se consolidan en estos nuevos tiempos generan a su vez desafíos inéditos para la tributación y las relaciones fiscales intergubernamentales. Los sistemas tributarios actuales no están aun adecuadamente preparados para la auténtica revolución en marcha que supone la digitalización de la economía y ello viene provocando erosiones significativas en las bases tributarias existentes, tanto a nivel central como territorial.

A su vez, el crecimiento de la economía digital requiere mayor financiación local, para afrontar nuevas demandas relacionadas con la reconfiguración de las ciudades, cambios urbanísticos para la operación de centros logísticos, externalidades negativas como la congestión y la polución, y gastos adicionales para la digitalización de las administraciones subnacionales, entre otras necesidades emergentes. (Jiménez et al., 2024).

En este sentido, los fallos de mercado derivados de las externalidades negativas que generan la prestación de servicios digitales en el territorio (congestión, polución y uso intensivo de espacio público, etc.) y la eventual aplicación del principio del beneficio como regla de equidad justifican la intervención activa de los gobiernos locales en esta materia. No parecería, pues, descabellado que estos gobiernos hicieran pagar de algún modo a las empresas prestadores de servicios digitales que se benefician de los servicios locales. Así, podrían aplicar cargas sobre usuarios finales (por ejemplo, por los servicios de alojamientos turísticos brindados a través de plataformas informáticas) o cobrar tasas de última milla para actividades digitales que usan infraestructura existente y el espacio público, como carreteras y vía pública, para poder conectarse o acceder al bien o servicio digital. Ejemplos de este tipo se vienen desarrollando ya en algunas jurisdicciones europeas y ciudades de Estados Unidos (Jiménez et al, 2024). En España, se vienen planteando además otras alternativas como gravar el uso del espacio radioeléctrico, la instalación de repetidores o *hubs* de distribución de señales, cableados y similares. Estas nuevas incursiones de la fiscalidad local por terrenos aún poco explorados debería complementarse con una revisión de los sistemas de transferencias intergubernamentales y los sistemas de coparticipación en ingresos relativos a las recaudaciones procedentes de las eventuales nuevas figuras tributarias emergentes vinculadas al desarrollo del mundo digital, de manera que recojan en su diseño, dentro del concepto de necesidades de gasto, los requisitos y efectos de la economía digital en los distintos territorios.

Por último, aunque no menos importante, los fenómenos de urbanización y, especialmente, la explosiva concentración de la población en grandes ciudades seguirá generando retos y tensiones sobre los procesos de gestión pública descentralizada. Un desarrollo proceloso de estos asuntos excedería con mucho de los propósitos y del espacio disponible en un artículo como el presente, de modo que me voy a limitar a dejar apuntados algunos de los asuntos más relevantes en este campo, donde, más que nunca, el futuro es ya presente, incluyendo algunas referencias que pudieran dar claves para desarrollos futuros más específicos. Así, cabe mencionar asuntos como la violencia y la seguridad ciudadana, los problemas de vivienda, el transporte, la gestión del agua y los residuos y, por supuesto, las necesidades de recursos financieros para afrontar todos esos problemas.

En la introducción de este artículo ya se apuntaban algunos datos relevantes que mostraban la importancia del fenómeno de la urbanización en la región y la tendencia a agudizar la concentración de la población en las grandes metrópolis. La experiencia nos muestra que, a menudo, el crecimiento urbano trae consigo mayor precariedad a las ciudades fruto del cambio demográfico y la expansión espacial aumenta la inseguridad la vulnerabilidad y la incertidumbre, que, no pocas veces deviene en un incremento insoportable de la violencia. En este sentido, el reto de garantizar la seguridad ciudadana en las ciudades se presenta como algo ineludible y que necesitará de ingentes recursos en los próximos años.¹⁷

Por otra parte, según apunta López (2023), se estima que existe un déficit habitacional cuantitativo en ALC que alcanza a más de 23 millones de personas, que serían el doble si consideráramos el déficit cualitativo, cifras que, agregadas, vienen a representar casi la tercera parte de su población urbana. Las brechas en el acceso a la vivienda se agrandan aún más si se tienen en cuenta aspectos vinculados a la etnia y el género.¹⁸ La proliferación de infraviviendas en las periferias de las grandes ciudades, construidas a menudo en condiciones de informalidad, sin las mínimas condiciones de habitabilidad y sin acceso a los principales servicios públicos contribuye a deteriorar más aún la calidad de vida y a deteriorar la convivencia. Consiguientemente, cerrar estas brechas requerirá la presencia de políticas activas decididas de carácter multidimensional, en la medida en que deben confluir objetivos de equidad y de eficiencia, cuestiones regulatorias y, ante todo, planificación bien ordenada.¹⁹

¹⁷ Elfversson. y Höglund (2023), por ejemplo, analizan el fenómeno de la violencia vinculada al crecimiento urbano atendiendo a tres dimensiones: 1) la gobernanza y la planificación urbanas, 2) las instituciones relacionadas con la seguridad y 3) las prácticas diarias de los ciudadanos.

¹⁸ Más del 57% de los afrodescendientes e indígenas en entornos urbanos viven en barrios informales apenas el 25% de los propietarios de vivienda en la región son mujeres. En algunos países también se observan inequidades muy marcadas en términos de acceso a servicios básicos. Por ejemplo, en Colombia, Bolivia y Uruguay, la población indígena o afrodescendiente sufre de dos a tres veces más la carencia de agua que el resto de la población (López, 2023).

¹⁹ Que este asunto preocupa y está en la agenda de las autoridades lo muestran las intervenciones en la a XXXI Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), celebrada los días 5 y 6 de diciembre de 2022 en la sede de la

En lo que respecta al transporte urbano, más allá de los aspectos más generales vinculados a la satisfacción de las necesidades de movilidad de las personas relacionadas no solo con la vida laboral, sino también con el desarrollo de otras actividades de la vida cotidiana, como la atención a la infancia y a los mayores, o, mismamente, al disfrute de actividades de ocio, una vez más los retos fundamentales a los que se enfrentan las grandes ciudades vienen mediatizados por cuestiones ambientales (la contaminación y el cambio climático). Indudablemente invertir en la implantación de sistemas de transporte público bien planificados, con una red de medios rápidos, frecuentes, asequibles y de calidad, avanzando sobre todo en el terreno de la electrificación parece ineludible si se desea reducir emisiones y disfrutar de mejor calidad del aire. Ciertamente, el gran reto es que además estos medios sean inclusivos y aborden todas las dimensiones mencionadas de movilidad de la población.²⁰

Por último, los otros grandes retos que deben afrontar las grandes ciudades en el contexto medioambiental en el que nos estamos insertando son todos aquellos que tienen que ver con la gestión del agua (abastecimiento, depuración y saneamientos) y de los residuos. Por centrarnos en el asunto del agua, las deficiencias en la planificación de estrategias para el crecimiento y modernización de los sistemas de distribución de agua tienden a exponer más a las ciudades a los riesgos inherentes a los fenómenos extremos. Por ejemplo, no resulta anormal la presencia de infraestructuras obsoletas que llegan a saturarse en períodos de precipitaciones intensas cada vez más habituales. Pese a todo, los datos más recientes de las organizaciones internacionales permiten ofrecer una visión más optimista de la gestión del agua potable en los últimos años (con algunos matices) en lo que respecta a la cobertura del servicio en entornos urbanos. Aparentemente al menos, los datos indican que la práctica totalidad de la población urbana en América Latina y el Caribe tienen acceso al menos a un servicio básico de abastecimiento de agua potable y cuatro quintos de la población la reciben de forma segura. Sin embargo, el optimismo habría que matizarlo teniendo en cuenta que las definiciones de los diversos niveles del servicio no son demasiado exigentes en materia de calidad (Jiménez y Suárez Pandiello, 2023). En todo caso, asuntos como la planificación estratégica del recurso, la corrección de brechas de inequidad entre los ámbitos urbano y rural y el diseño de sistemas de financiación equitativos, que combinen los necesaria subsidios a las capas más vulnerables de la sociedad con tarifas eficientes que permitan recuperar costes e incentiven el uso responsable del recurso, especialmente donde este no es escaso, deberán sin duda formar parte de los proyectos a desarrollar en los próximos años. Ciertamente, puestos a establecer prioridades, lo

CEPAL en Santiago de Chile. Durante este encuentro, autoridades, líderes y expertos en vivienda y urbanismo se reunieron con el objetivo de poner al hábitat y a la vivienda como pilares fundamentales para lograr un desarrollo urbano sostenible en la región e impulsar ciudades más inclusivas, justas y resilientes (CEPAL, 2023). Serán necesarios, no obstante, muchos esfuerzos para pasar de las musas al teatro.

²⁰ Un análisis relativamente reciente de este asunto con interesantes propuestas concretas puede verse en GIZ-TUMI (2020).

primero debe ser extender la cobertura del recurso en condiciones de calidad suficientes a todos los hogares, pero ello no debería rezagar el desarrollo de programas de concienciación y educación ambiental, empezando por las generaciones más jóvenes, al objeto de ir sentando las bases de una gestión que combine la necesarias profesionalización y transparencia.²¹

Hasta aquí, ese apartado ha tratado de esbozar los principales retos de las entidades locales de ALC en lo que respecta a la cobertura de necesidades sociales. Es decir, hasta aquí se venido hablando de necesidades de gasto. Pero, ciertamente, cubrir razonablemente estos importantes desafíos requiere realizar fuertes inversiones en infraestructuras y equipamientos y mantener en el futuro la cobertura de los servicios de una manera satisfactoria implica mantener igualmente a lo largo del tiempo un volumen importante de gasto corriente que en ambos casos debe venir sustentado por un sistema de financiación estable y equitativo. En consecuencia a los retos apuntados es preciso sin duda añadir también importantes retos fiscales, teniendo en cuenta de donde partimos.

En este sentido, Eguino y Chona (2022) identificaban en un reciente trabajo cuatro desafíos fundamentales en la gestión fiscal de las ciudades: (1) una capacidad limitada para generar ingresos propios; (2) una baja capacidad para invertir en infraestructura, capital humano y servicios municipales; (3) un limitado acceso a la financiación de largo plazo; y, (4) ausencia de arreglos efectivos y sostenibles de gobernanza fiscal. Los retos, como vemos, no son nuevos (unen aspectos estrictos de gestión fiscal con elemento de carácter institucional ya abordados en este artículo), pero ahora parece más necesario que nunca abordarlos mediante un ambicioso paquete de reformas.

En palabras de Gómez et al. (2022, pág. 452), “una nueva generación de reformas debiera repensar los modelos y procesos de descentralización de manera integral, buscando mejorar la eficiencia del gasto; profundizar la autonomía local, considerando enfoques asimétricos vinculados a la capacidad local; impulsar con mayor fuerza un desarrollo territorial equilibrado, promover la generación de nuevas fuentes de ingresos y desarrollar mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental.”

Esta cita resume, a mi juicio, buena parte del consenso académico que se viene produciendo en los últimos años, cuando empiezan a proliferar estudios que ponen su acento en los temas clave apuntados en ella: eficiencia del gasto (Pimenta y Pessoa, 2015 y Farfán y Smith, 2024, por ejemplo), autonomía local (Pedraja y Suárez Pandiello, 2022), enfoques asimétricos (Acosta y Reina-Aranza (2023), generación de nuevas fuentes de ingresos (Fretes y Ter-Minassian 2016, entre muchos otros)... todo ello con un objetivo central en el horizonte, cual es desarrollar gobiernos locales

²¹ Para más detalles, Jiménez y Suárez Pandiello (2023) ofrecen una amplia panorámica de la principal problemática de la gestión hídrica en los países de ALC.

eficaces que puedan cumplir satisfactoriamente las importantes misiones que tienen encomendadas.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

En un número especial reciente de esta misma revista, se hacía una amplia y bastante exhaustiva revisión de lo que han sido los últimos cuarenta años de descentralización en ALC. Además de interesantísimos artículos que analizan separadamente casos de países concretos, el número contiene visiones panorámicas como la de Nickson (2024), desde una perspectiva histórica y de Economía Política y Avellaneda y Bello Gómez (2024) desde una perspectiva de evaluación de políticas públicas. Las conclusiones del número son, en general optimistas, por cuanto ponen en valor los importantes avances logrados, sobre todo en materias de democratización y expansión competencial en el ámbito local, a pesar de un desarrollo institucional heterogéneo y de la lentitud, a veces exasperante, de los procesos de reformas. Sin embargo, no dejan de considerar la relevancia de algunas deficiencias inherentes en su momento, como la descentralización de la corrupción y el clientelismo en muchos lugares, o algunas limitaciones derivadas de procesos de descentralización ideados e implementados desde “arriba” (desde los gobiernos centrales). De ahí que se haya puesto el acento en la necesidad de avanzar en terrenos como la capacitación de los gobernantes, los compromisos en materia de gobernanza multinivel y las mejoras en los procesos de rendición de cuentas.

Por mi parte, no seré yo quien ponga la más mínima objeción a esta visión optimista acerca del presente y el futuro de la gestión municipal en ALC, sobre todo si nos fijamos en el punto de partida y en el camino recorrido.

Con todo, en este artículo me he preocupado más del presente y del futuro que del pasado más o menos remoto y he pretendido ofrecer una visión constructiva de los principales desafíos (algunos nuevos, o al menos que recientemente se han intensificado y otros, más lamentablemente fruto de problemas enquistados), desde una perspectiva esencialmente económica, seguramente por deformación profesional. Entre los segundos he querido destacar la persistencia de grandes desigualdades en la región, tanto personales, como territoriales, la debilidad de la calidad de las instituciones, puesta de manifiesto en las comparaciones internacionales, las necesidades en materia de capacitación técnica e inversión en materia de gestión fiscal y la urgencia de mejorar la cultura fiscal de nuestros ciudadanos. Respecto a los “nuevos” retos he tratado de hacer hincapié en la relevancia de lo que se nos avecina con la gestión de los desafíos medioambientales vinculados al cambio climático y a los fenómenos extremos, la revolución digital y sus implicaciones en materia de gestión de servicios públicos y reordenación de recursos fiscales y los problemas vinculados a la urbanización y aglomeraciones en las grandes ciudades en materias tales como la seguridad ciudadana, la vivienda, el transporte urbano o la gestión del ciclo del agua y de los residuos. Afrontar todo este ingente cúmulo de necesidades sociales supone un desafío impresionante que pondrá a prueba la capacidad de gestión de nuestros gobiernos

locales y que no podrá afrontarse con garantías de éxito sin abordar un ambicioso plan de reformas en el terreno financiero, tendente a reforzar tanto la capacidad fiscal de los gobiernos, como el esfuerzo fiscal de los ciudadanos. Los avances en materia de esfuerzo fiscal únicamente podrán ser alcanzados si los gobiernos locales se comprometen activamente a ello mediante programas de promoción de la cultura y moral fiscales y mediante un incremento deseable del ejercicio de su autonomía y corresponsabilidad fiscal.

En todo caso, dadas las enormes desigualdades existentes que revelan capacidades fiscales muy dispares entre los territorios de cada país, resulta imprescindible además abordar más pronto que tarde una reforma profunda de los sistemas de transferencias de nivelación y de los modelos de coparticipación tributaria entre administraciones a efectos de garantizar unos mínimos estándares de equidad en la gestión, así como un conjunto de reglas fiscales realistas y exigentes, que permitan conducir el proceso por vías macroeconómicamente sostenibles y no terminar diciendo como el personaje del escritor colombiano Héctor Abad Faciolince: “Tengo miedo de lo que el presente, cuando sea pasado, me hará en el futuro”²².

²² Héctor Abad Faciolince, *Salvo mi corazón, todo está bien*. Ed. Alfaguara. Madrid. 2022

VI. REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson J. (2008). – “Persistence of Power, Elites and Institutions”, *American Economic Review* 98, pp. 267–91.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). – *Por qué fracasan los países*. Deusto. Barcelona
- Acosta, K. y Reina-Aranza, Y. (2023). – “Categorías municipales en Colombia: Avanzando hacia un modelo de descentralización asimétrica”, *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, N° 321. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Banco de la República. Cartagena.
- AIFIL (2022). – *10 años de gestión pública intergubernamental en Iberoamérica: finanzas, instituciones y nuevos retos*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Alesina, A; Hausmann, R.; Hommes, R. y Stein, E. (1999). – “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. *Journal of Development Economics* 59 (2), pp. 253-273.
- Alm, J., G.; McClelland, H. y Schulze, W.D. (1999). – “Changing the social norm of tax compliance by voting”, *Kyklos*, 52 (2), pp. 141-171.
- Almeida Sánchez, D. (2022). – “Descentralización fiscal y cambio climático, desafíos y oportunidades para los países de América Latina y el Caribe”, en AIFIL (2022), pp. 237-277.
- Avellaneda, C.N. y Bello Gómez, R.A. (2004). – “Alcances y desafíos de la descentralización en América Latina: ¿qué se ha logrado y qué está por venir?”, *RIGL. Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25. Número especial. Marzo 2024. Volumen II
- Berganza, J.C.; Campos, R.; Martínez Casillas, E. y Pérez, J. (2020). – “El agotamiento del dividendo demográfico en Latinoamérica: retos para las políticas económicas y sociales.” *Boletín Económico del Banco de España* (1/2020).
- Brosio, G.; Jiménez, J.P. y Suárez Pandiello, J. (2022). – “El tango de la financiación subcentral entre dos crisis: 20 años no es nada, pero 10 fueron bastante”, en AIFIL (2022), pp. 27-46.
- Canavire-Bacarreza, G. (2012). – *Sub-national Revenue Mobilization in Peru*, IDB Working Paper Series No. 299, IDB, <https://publications.iadb.org/en/sub-national-revenue-mobilization-peru>.
- Capello, M; Eguino, H; Jiménez, J.P. y Suárez Pandiello, J. (Eds.) (2020). - *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el COVID19*. AIFIL - Asociación Iberoamericana de Financiación Local, <https://www.aifil-jifl.org/wpcontent/uploads/2020/11/AIFIL-2.11.pdf>
- CEPAL (2021). – *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2021*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2023). – *Hacia un desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Damonte, G. y Schorr, B. (eds.) (2021). – *Andean States and the Resource Curse: Institutional Change in Extractive Economies*. Routledge, Londres.

- Diermeier, D. y Krehbiel, K. (2003). – “Institutionalism as a Methodology”. *Journal of Theoretical Politics* 15 (2), pp. 123-144.
- De Cesare, C. (2016). – *Sistemas de impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.
- De Cesare, C. (2022). – “Desafíos de la tributación del impuesto predial”, en AIFIL (2022), pp. 157-172.
- Eguino, H. y Chona, G. (2022). – “Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina”, en AIFIL (2022), pp. 421-437.
- Elfversson, E. y Höglund, K. (2023). – “Urban growth, resilience, and violence”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 64, <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2023.101356>
- Eguino, H. y Erba, D. (Eds.) (2023). – *Mercado inmobiliario e impuesto predial* Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Evans, P. (2004). – “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation”. *Studies in Comparative International Development* 38 (4), pp. 30-53.
- Farfán, G. y Smith, H. (2024). – *Guía de Responsabilidad Fiscal Subnacional para el Crecimiento. Los casos de Guanajuato y Nuevo León. Métricas, buenas prácticas, estrategias de éxito y recomendaciones de política*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Konrad Adenauer (KAS-México). México D.F.
- Frete Cibils, V. y Ter-Minassian, T. (Eds.) (2016). – *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Frey, B. S. (1997). – *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Fukuyama, F. (2006). – “Do Defective Institutions Explain the Gap Between the United States and Latin America?” *The American Interest* 2 (2), nov.-dic.
- Galindo, M.A. y Lorenza, F. (2023). – *Desafíos fiscales y financieros de la transición climática en América Latina*. Red Sur Doc de Trabajo N°1/2023
- García Valiñas, M.A. y Suárez Pandiello, J. (Eds.) (2023). – *Los precios del agua. Gestión de los recursos hídricos en ámbitos urbanos*. KRK ediciones. Oviedo
- Gastón Andrián, L.; Canavire-Bacarreza, G.; Jiménez, J.P; Martínez-Vázquez, J. y Muñoz, A. (2024). – *Dependencia de los recursos naturales a nivel subnacional en la Región Andina: desafíos y reformas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- GIZ-TUMI (2023). – Transporte urbano sostenible en América Latina: evaluaciones y recomendaciones para políticas de movilidad
- Gómez, J.L., Martínez-Vázquez, J. Muñoz, A. y Radics, A (2022). – “Retos futuros de la descentralización en Latinoamérica”, en AIFIL (2022), pp. 451-463.
- Jiménez, J.P., Muñoz, A. y Radics, A. (2022). – “Desigualdad regional, recursos naturales e igualdad fiscal subnacional en América Latina”, en AIFIL (2022), pp. 193-215.

- Jiménez, J.P. y Muinelo-Gallo, L. (2022). – “Descentralización y redistribución: el rol de la calidad de gobierno”, en AIFIL (2022), pp. 115-137.
- Jiménez, J.P.; Muñoz, A.; Podestá, A. y Suárez Pandiello, J. (2024). – “La asignación de la tributación digital entre niveles de gobierno. Nuevos retos para las finanzas intergubernamentales.” *XXXI Encuentro de Economía Pública*. Pamplona.
- Jiménez, J.P y Ruelas, I. (2018). – “Autonomía tributaria subnacional en América Latina.”, *Presupuesto y Gasto Público* 92, pp. 177-197.
- Jiménez, J.P. y Suárez Pandiello, J. (2023). – “Gestionando la escasez: Políticas hídricas en contextos urbanos en América Latina.” En García Valiñas, M.A. y Suárez Pandiello, J. (2023), pp. 133-163
- Juárez Espíndola, A. (coord.); Solana M.S.; Montero D.M.; Pérez, M.; Trejos Canto, C.; Maldonado, G. y López, J.A. (2023). – *Diagnóstico Regional sobre Cultura Tributaria en Centroamérica*. CIAT-GIZ https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2023-Diagnostico_Cultura%20Fiscal-CIAT-GIZ.pdf
- King, D. (Ed.) (2022). – *Local government economics in theory and practice*. Routledge. Londres.
- Lago-Peñas, I. y Lago-Peñas S., (2008) “The Determinants of Tax Morale in Comparative Perspective: Evidence from a Multilevel Analysis”. *Papeles de Trabajo*, N° 2/08, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2021). – *Cómo mueren las democracias*. Ed. Booket. Barcelona.
- López, P. (2023). – *Vivienda asequible en América Latina y el Caribe*, <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/08/vivienda-asequible-en-america-latina-y-el-caribe/?parent=6383>
- Lorenzo, F. (2016). – *Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina*, CEPAL, <https://agua.org.mx/biblioteca/inventario-instrumentos-fiscales-verdes-en-america-latinaexperiencias-efectos-alcances/>.
- Morán, D y Solera, M. (2023). – *La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021): Actualización y estado de situación en la salida de la pandemia de COVID-19*. Documentos de Trabajo CIAT, DT-02/23. <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2023/DT-02-23-moran-solera.pdf>
- Muñoz, A.; Pineda, E. y Radics, A. (2017). – *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Nickson, A. (2004). – “La descentralización en América Latina: una evaluación después de cuarenta años”, *RIGL. Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25. Número especial. Marzo 2024. Volumen I.
- Nieto-Parra, S. y Orozco, R. (2020). – “Potencializar los impuestos subnacionales en América Latina y el Caribe en tiempos del Covid-19”, en Capello et al (Eds.), pp. 77-83.
- OECD et al. (2023). – *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es.BID>

- Pedraja Chaparro, F y Suárez Pandiello, J. (2022). – “Promoviendo la corresponsabilidad fiscal. La evaluación el Esfuerzo fiscal subnacional”, en AIFIL (2022), pp. 141-156.
- Pimenta, C. y Pessoa, M. (Eds.) (2015). – *Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Prieto, J.; Sanzo, M. J., y Suárez-Pandiello, J. (2006). – “Análisis económico de la actitud hacia el fraude fiscal en España”, *Hacienda Pública Española*, 177, pp. 107-128.
- RELIAL (2023). – *Índice de Calidad Institucional. Los males de la inflación*. https://relial.org/wp-content/uploads/2023/05/Relial_ICI-2023-V04-1.pdf
- Rezende, F. (2022). – “La revolución digital y las finanzas públicas locales”, en AIFIL (2022), pp. 439-449.
- Scartascini, C.; Spiller, P. T.; Stein, E. H., y Tommasi, M. (Eds.) (2011). – *El juego político en América Latina, ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Smith, H. (2013). – “Descentralización fiscal y capacidades administrativas locales. Un enfoque comparativo de ciudades en México y Argentina.” *Revista de Administración & Desarrollo* (Colombia), Vol. 41, No. 57, pp. 77-95.
- Suárez Pandiello, J. (2020). – “Repensando el IBI”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° IV, Sección A Fondo, Septiembre.
- Torgler, B. (2002). – “Speaking to Theorists and Searching for Facts: Tax Morale and Tax Compliance in Experiments”, *Journal of Economic Surveys*, 16: 657-684.
- Unda-Gutiérrez, M. y Brown-Solà, C. (2022). – “Pesos y contrapesos en la política fiscal latinoamericana”, en AIFIL (2022), pp. 67-89.