

Informe de Síntesis 2022

Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales

Conclusiones principales



SNGWOFI

World Observatory on Subnational
Government Finance and Investment



Informe de Síntesis 2022

Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales

Conclusiones principales

Para ver el Informe de Síntesis de 2022 íntegro, visite <https://www.sng-wofi.org/reports/>



Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE o los de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Este documento y todos los mapas incluidos en él se entienden sin perjuicio del estado o la soberanía sobre cualquier territorio, la delimitación de fronteras y límites internacionales y el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OCDE 2022

Puede copiar, descargar o imprimir contenido de la OCDE para su propio uso, y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos multimedia de la OCDE en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales didácticos, siempre y cuando se reseñe adecuadamente la fuente y el titular de los derechos de autor. Todas las solicitudes de uso público o comercial y derechos de traducción deben enviarse a rights@oecd.org.

Las solicitudes de permiso para fotocopiar partes de este material para uso público o comercial deben dirigirse directamente al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Cite esta publicación como: OCDE/CGLU (2022), Informe de Síntesis de 2022 del Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales – Conclusiones principales

Prefacio

El Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales (SNG-WOFI), el repositorio de conocimiento internacional más grande sobre la estructura y las finanzas de los gobiernos subnacionales, es un esfuerzo conjunto liderado por la OCDE y CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos).

Esta tercera edición (2022) del SNG-WOFI contó con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), la Unión Europea, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), el Ministerio francés para Europa y Asuntos Exteriores, la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF) y la red DeLoG.

La principal motivación del Observatorio es aumentar el conocimiento y promover el diálogo internacional y el aprendizaje entre pares sobre la gobernanza multinivel y las finanzas subnacionales mediante la recopilación y el análisis de datos cuantitativos e información cualitativa estandarizados. Otros objetivos son ayudar a monitorear la contribución de los gobiernos subnacionales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras agendas globales de desarrollo.

Más concretamente, el Observatorio tiene tres objetivos clave:

- Garantizar el acceso estandarizado, fiable y transparente a los datos sobre la estructura, las finanzas y la inversión de los gobiernos subnacionales.
- Apoyar el diálogo internacional y la toma de decisiones sobre gobernanza multinivel y finanzas subnacionales.
- Servir como una herramienta de desarrollo de capacidades sobre gobernanza y finanzas subnacionales a nivel internacional, nacional y subnacional.

El objetivo final es apoyar la formulación de políticas en todos los niveles de gobierno y ayudar a mejorar los marcos de gobernanza y descentralización multinivel, en particular los fiscales.

Esta edición de 2022 amplía la cobertura de países y ahora incluye datos de 135 países, que cubren el 93 % de la población mundial y el 94 % del PIB.

El Observatorio incluye una base de datos fiscales que cubre decenas de indicadores sobre gasto, inversión, ingresos y deuda subnacional en el 2020, así como sobre organización y reformas de gobiernos subnacionales en el periodo 2021-2022. El sitio web (www.sng-wofi.org) proporciona acceso a la base de datos, así como una herramienta para comparar países en dimensiones clave.

La plataforma también proporciona perfiles de países y territorios que presentan sistemas financieros subnacionales y de gobernanza multinivel en 135 países federales y unitarios. Los perfiles presentan información estructurada y armonizada sobre marcos de gobernanza multinivel, organización territorial, descentralización y reformas territoriales, responsabilidades de los gobiernos subnacionales y sus finanzas (gasto, inversión, ingresos, reformas de descentralización fiscal y reglas fiscales), y proporcionan una herramienta poderosa y sencilla para analizar la relación entre la descentralización política, administrativa y fiscal.

La edición de 2022 incluye apartados específicos sobre el impacto territorial y la gestión de la crisis y la recuperación de la COVID-19, los impuestos sobre la propiedad, las asociaciones público-privadas subnacionales, las prácticas presupuestarias subnacionales innovadoras y un análisis ampliado para los países menos desarrollados. Finalmente, el Observatorio Mundial también proporciona un Informe de Síntesis que presenta los hallazgos clave de la edición de 2022.

Agradecimientos

El Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales (SNG-WOFI) es una iniciativa conjunta lanzada por el Centro para el Emprendimiento, las PYME, las Regiones y las Ciudades (CFE) de la OCDE, dirigido por Lamia Kamal-Chaoui, Directora, y CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), presidido por Emilia Saiz, Secretaria General. El Observatorio Mundial apoya el trabajo del Comité de Políticas de Desarrollo Regional (RDPC) de la OCDE, su Grupo de Expertos en Gobernanza Multinivel e Inversión Pública, así como la Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno. También alimenta el trabajo de investigación y políticas de CGLU sobre democracia local y descentralización, en particular a través del informe trienal del Observatorio Global sobre Democracia Local y Descentralización, así como los informes anuales al Foro Político de Alto Nivel de la ONU sobre la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para la edición de 2022, la tercera después de las ediciones de 2016 y 2019, la OCDE y CGLU desean agradecer el inestimable apoyo de sus socios: el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), la Unión Europea, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), el Ministerio francés para Europa y Asuntos Exteriores, la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF) y la red DeLoG.

La edición 2022 (disponible en <http://www.sng-wofi.org>) comprende 135 perfiles de países y territorios, una base de datos sobre organización territorial y finanzas de los gobiernos subnacionales, una herramienta de visualización ("Compara tu país") y un Informe de Síntesis comparativo que presenta los principales hallazgos de esta tercera edición.

En la OCDE, la edición de 2022 del SNG-WOFI fue coordinada por Isabelle Chatry, Responsable de la Unidad de Descentralización, Finanzas Subnacionales e Infraestructura, Margaux Vincent y Charlotte Lafitte, Analistas de Políticas Públicas, bajo la supervisión de Dorothée Allain-Dupré, Responsable de la División de Desarrollo Regional y Gobernanza Multinivel de CFE/OCDE. En CGLU, la coordinación estuvo a cargo de Serge Allou, Asesor Especial, Mathilde Penard y Paloma Labbé, Responsables de Políticas Públicas.

La OCDE desarrolló la metodología general y las plantillas para la recopilación de datos y los perfiles de países y territorios. La OCDE también recopiló datos y preparó 75 perfiles de países y territorios (incluidos los países de la OCDE y la UE, los países socios de la OCDE, los países balcánicos y los países de Asia Pacífico, África del Norte y Oriente Medio y Asia Occidental), desarrolló la base de datos y la plataforma web, y proporcionó el control de calidad para todos los perfiles de países y territorios. CGLU recopiló datos y preparó perfiles de países y territorios para 60 países de diferentes regiones del mundo, en particular África, América Latina, Euro-Asia y Oriente Medio y Asia Occidental. CGLU también proporcionó comentarios y aportaciones sobre la metodología, las plantillas y el Informe de Síntesis. También tradujo la guía metodológica y las plantillas para la recopilación de datos del inglés al francés y al español.

Informe de Síntesis

El Informe de Síntesis fue coordinado por Isabelle Chatry bajo la dirección de Dorothée Allain-Dupré. Fue redactado por Miquel Vidal-Bover, Isabelle Chatry, Charlotte Lafitte y Margaux Vincent con valiosas contribuciones de Courtenay Wheeler, todos ellos miembros del Secretariado de la CFE/OCDE. Los análisis estadísticos fueron realizados por Miquel Vidal-Bover. El Informe se

benefició de los comentarios de Nadim Ahmad, Director Adjunto de CFE. Fue revisado por Serge Allou, Kader Makhoul y Paloma Labbé del Secretariado Mundial de CGLU y por Christel Alvergne, Nan Zhang y Mkhululi Ncube del UNCDF (Capítulo 5 sobre Países Menos Desarrollados). Paloma Labbé también proporcionó ejemplos de países para enriquecer el informe.

El Comité Directivo del Observatorio Mundial

La OCDE y CGLU también quisieran extender su gratitud al Comité Directivo del Observatorio Mundial que reúne a los gobiernos nacionales, en particular a los miembros del Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE y la Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno, gobiernos subnacionales, organizaciones y redes internacionales, bancos de desarrollo y centros de reflexión. Al poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité Directivo ha seguido y validado los diferentes pasos del trabajo.

La tercera reunión del Comité Directivo se organizó virtualmente el 20 de enero de 2022. Las siguientes instituciones estuvieron representadas y participaron activamente en las discusiones:

- **Representantes de gobiernos nacionales:** Australia, Chile, Estonia, Francia, Italia, Polonia, Suecia y Reino Unido.
- **Representantes de gobiernos subnacionales:** Antioquia (Colombia)
- **Representantes de asociaciones de gobiernos subnacionales:** Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), Local Governments for Sustainability (ICLEI), Mercociudades, Metropolis, Network of Associations of Local Authority of South East Europe (NALAS), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLU-África), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de Asia Pacífico (CGLU-ASPAC), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de Oriente Medio y Asia Occidental (CGLU - MEWA)
- **Instituciones de la UE:** Comisión Europea (DG Regio), Comité de las Regiones de la UE
- **Organismos e instituciones internacionales:** Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, Consejo de Europa, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (UNCDF), ONU-Hábitat.
- **Bancos de desarrollo y agencias de cooperación:** Banco de Desarrollo Africano (AfDB), Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), Banco de Desarrollo Asiático (ADB), Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Banco Europeo de Inversiones (BEI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial.
- **Fundaciones, institutos y otras redes:** DeLoG Network, Lincoln Institute of Land Policy, Iniciativa de Ingresos del Gobierno Local – Universidad de Toronto, Alianza del Sector Público Local, Alianza de Ciudades y expertos académicos individuales.



Conclusiones principales

Durante las últimas cuatro décadas, muchos países han realizado reformas de gobernanza multinivel para mejorar sus marcos institucionales, territoriales y de gestión pública. En muchos países, tales reformas se han traducido en una delegación de poderes, responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales. Este proceso de descentralización ha significado que los gobiernos subnacionales asuman muchas responsabilidades básicas de provisión de servicios e infraestructura, incluidas áreas que son esenciales para el desarrollo, como la educación, la protección social, la salud, el desarrollo económico y la protección medioambiental. A su vez, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel cada vez más importante en el gasto, la inversión y los ingresos públicos, pero también en las respuestas a importantes desafíos socioeconómicos, crisis y megatendencias.

Esto quedó claramente ilustrado con la pandemia de la COVID-19, que puso a los gobiernos subnacionales a primera línea de la gestión de la crisis. Más recientemente, justo cuando dichos gobiernos empezaban a apoyar una recuperación inclusiva, resistente y sostenible de la pandemia, estos se vieron afectados por el profundo impacto económico mundial de la agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania. Si bien se trata ante todo de una crisis humanitaria, también ha precipitado una crisis energética y, a su vez, una crisis del coste de vida.

En comparación con las previsiones de la OCDE de diciembre de 2021, ahora se prevé que el PIB mundial sea al menos 2,8 billones de dólares menos en 2023 (OECD, 2022^[1]). En muchas economías, la inflación en la primera mitad de 2022 alcanzó niveles no vistos desde la década de 1980, y esas presiones se están ampliando más allá de los precios de los alimentos y la energía, y las empresas se ven sometidos a mayores costes de energía y transporte, así como costes laborales en aumento debido a los mercados laborales ajustados, lo cual repercute finalmente sobre una amplia gama de productos de consumo. Para los gobiernos subnacionales, las tasas de inflación más altas y, por consiguiente, los mayores costes relacionados con el pago de la deuda ejercerán una mayor presión sobre los espacios fiscales, que ya estaban estrechándose por la pandemia y, a su vez, ejercerán presión sobre su capacidad para brindar servicios esenciales e inversiones esenciales, en particular aquellas que impulsen transiciones digitales y verdes inclusivas y hagan frente a los impactos subnacionales asimétricos. Comprender la escala de ese espacio fiscal, los marcos de gobernanza multinivel dentro de los cuales operan los gobiernos subnacionales, y el alcance y la necesidad de abordar los desafíos de financiación, es un requisito previo para abordar el legado de la crisis de la COVID-19, la crisis precipitada por la agresión de Rusia, las megatendencias, así como las desigualdades espaciales persistentes.

Esta tercera edición del Observatorio Mundial de la OCDE/CGLU sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales es una fuente de información única basada en la evidencia que fomenta la comprensión de los desafíos y de las respuestas que se pueden formular. Además de sus abundantes datos y análisis internacionalmente comparables para 135 países, el SNG-WOFI brinda información sobre las formas de fortalecer la resiliencia de las finanzas públicas subnacionales y proporciona apartados específicos sobre el impacto de la pandemia en los gobiernos subnacionales, la dimensión territorial de los planes de recuperación, los sistemas impositivos de propiedad y bienes inmuebles, algunas prácticas innovadoras en materia de presupuestación subnacional, asociaciones público-privadas subnacionales y un capítulo especial dedicado a 31 países menos desarrollados.

El impacto fiscal de la COVID-19 ha sido asimétrico tanto entre países como dentro de ellos

- **El impacto fiscal de la COVID-19 ha sido asimétrico tanto entre países como dentro de ellos.** Las regiones urbanas y rurales, las ciudades capitales, las áreas metropolitanas, los municipios más grandes y de tamaño intermedio así como las áreas rurales han mostrado impactos diferenciados de la pandemia. Además, su ubicación geográfica, su participación en cadenas de valor globales y su exposición al comercio internacional, así como su perfil financiero subnacional, han determinado el alcance y la naturaleza de los efectos de la COVID-19. Por ejemplo, en comparación con las regiones del interior, las finanzas públicas de las regiones costeras de España e Italia sufrieron un duro golpe debido a las restricciones de viaje y el cierre de hoteles, lo cual redujo los flujos turísticos, que son una de sus principales fuentes de ingresos subnacionales.
- **La pandemia ha provocado un debate sobre cómo reformar los sistemas de gobernanza multinivel con el propósito de gestionar mejor las crisis y los riesgos emergentes.** Los marcos de gobernanza multinivel se han visto sometidos a una presión considerable a causa de la pandemia. Los sistemas altamente descentralizados se han visto afectados por importantes desafíos de coordinación, mientras que los sistemas altamente centralizados han sufrido por una falta de flexibilidad y margen de maniobra para experimentar a nivel local. La pandemia ha vuelto a resaltar la importancia de una coordinación intergubernamental eficaz para la gestión de crisis. En algunos países, los gobiernos subnacionales han podido fomentar la coordinación al involucrar a los gobiernos subnacionales y otras partes interesadas en el diseño y/o implementación de su respuesta, por lo general mediante la creación o reactivación de foros intergubernamentales conjuntos. Además, la rigidez o la falta de claridad de los marcos de gobernanza multinivel han obstaculizado o paralizado en algunos casos la acción conjunta, lo cual deja en evidencia las lagunas que limitan la aparición y la eficacia de la coordinación vertical y horizontal.
- **La pandemia de la COVID-19 ha llevado a muchos gobiernos subnacionales a experimentar, en diferentes grados, un “efecto tijera” consistente en el aumento simultáneo del gasto y la caída de los ingresos.** La magnitud de este efecto depende del nivel de descentralización así como de los cinco principales factores diferenciadores del sistema financiero subnacional vigente, incluidas las responsabilidades de gasto y los recursos para cumplirlas, el grado de diversificación y estabilidad de las fuentes de ingresos, la salud fiscal de cada gobierno subnacional antes de la pandemia, la flexibilización o suspensión de las reglas fiscales, y el alcance de los mecanismos de solidaridad como las políticas de equalización fiscal. El efecto tijera también se ha reducido en países donde los gobiernos centrales han apuntalado las finanzas locales (ver más abajo).
- **Los países más descentralizados han registrado un aumento del gasto de los gobiernos subnacionales entre 2019 y 2020 como resultado de la COVID-19.** Aunque esto varía significativamente entre países, el gasto subnacional aumentó de media un 2,6 % en términos reales entre 2019 y 2020 en 61 países. Por otro lado, la muestra incluye una minoría de países que han optado por recentralizar tareas que antes eran responsabilidades subnacionales, lo que ha llevado a un aumento del gasto del gobierno central y una disminución a nivel subnacional.
- **Entre 2019 y 2020, el aumento del gasto subnacional en 61 países** se debió principalmente al incremento del gasto corriente (2,7 % de media en términos reales), sin apenas aumento del gasto de capital. El gasto social corriente se disparó hasta un 4,0 % de media en términos reales en 53 países y los subsidios y transferencias corrientes también subió un 24,0 % en 56 países como resultado de las medidas de respuesta al COVID-19 implementadas. Por el contrario, la inversión directa subnacional en 56 países disminuyó de media un 0,4 % en términos reales, con 28 países experimentando aumentos y los 28 restantes, caídas.

- **Para contrarrestar el impacto de la crisis en gasto subnacional, los gobiernos centrales han adoptado una serie de medidas**, como respaldar temporalmente algunos costes de gasto (por ejemplo, intereses crediticios), otorgar a los gobiernos subnacionales un período de gracia para el pago de la deuda o aliviar las responsabilidades de gasto delegadas a los gobiernos subnacionales. Las reglas fiscales también se han flexibilizado temporalmente para los gobiernos subnacionales en varios países de la OCDE y la UE en 2020, y se han elevado así los límites máximos de gastos operativos e inversiones relacionados con el coronavirus.
- **Por lo que respecta a los ingresos, los ingresos subnacionales cayeron en un gran número de países en 2020 en todo el mundo.** Sin embargo, el alcance del impacto varía entre países, dependiendo en particular de la capacidad de los gobiernos central/federal para intervenir y apoyar las finanzas subnacionales. En varios países, la caída de los impuestos y de los cargos y tarifas de los usuarios fue compensada por un aumento en las transferencias intergubernamentales y el apoyo de los fondos de emergencia y compensación. Por ejemplo, mientras que los ingresos fiscales subnacionales disminuyeron de media un 5,0 % en términos reales entre 2019 y 2020 en 58 países y los cargos y tarifas a los usuarios disminuyeron un 10,4 % de media en 59 países, estas caídas fueron compensadas por un fuerte aumento (10,4 %) de las ayudas y subvenciones. En consecuencia, los ingresos subnacionales totales fueron relativamente estables, con un aumento del 0,6 % de media en 61 países en 2020 en comparación con 2019.
- **Entre las demás medidas en el campo de los ingresos, cabe destacar las medidas fiscales (impuestos propios y compartidos)** y la activación de fondos para emergencias y reservas fiscales. En algunos países, los mecanismos de equalización y estabilización también han mitigado el impacto diferenciado de la COVID-19 entre los gobiernos subnacionales.
- **En general, las reglas de endeudamiento se han relajado para facilitar el uso de la deuda para necesidades a corto y largo plazo**, especialmente para los gobiernos subnacionales cuya salud fiscal antes de la pandemia ya estaba en entredicho. Algunos países también han reducido la carga de su deuda, han establecido líneas de crédito, han desarrollado el acceso a préstamos a largo plazo y mercados de capital y/o han establecido facilidades de liquidez municipal. De media, la deuda pendiente total en 47 países aumentó un 7,6 % en términos reales entre 2019 y 2020 y la deuda financiera total (moneda y depósitos, préstamos y bonos) también aumentó un 9,7 % en 46 países.
- **Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel activo en la recuperación tras la COVID-19 al ser receptores clave de los fondos de recuperación y al diseñar sus propios planes de recuperación locales.** Estos a menudo contienen objetivos sociales y ecológicos que consideran los impactos sociales y económicos en las economías locales. Este es particularmente el caso en los países de la UE, donde el 37% del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en los países de la UE se asigna a la acción climática.

Es necesario impulsar la resiliencia de los marcos financieros y de gobernanza multinivel para hacer frente a las perturbaciones recientes y a las crisis futuras

- **La crisis de la COVID-19 ha incitado a que los gobiernos central/federal y los gobiernos subnacionales reconsideren sus marcos de gobernanza multinivel.** La crisis ha puesto de relieve la necesidad de un enfoque territorial para la gestión y recuperación de crisis y ha destacado la importancia de tener un sistema de gobernanza multinivel eficaz basado en la flexibilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la consulta entre los niveles de gobierno. El diálogo regular entre múltiples niveles y múltiples partes interesadas puede ser, cuando se utiliza evidencia compartida

y se adopta una perspectiva prospectiva, particularmente útil para evitar respuestas políticas fragmentadas.

- **Para mejorar la resiliencia subnacional, los marcos de gobernanza multinivel deben lograr un equilibrio entre las responsabilidades y los recursos disponibles para los gobiernos subnacionales para así evitar mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente.** Equilibrar las responsabilidades descentralizadas y las fuentes de financiación es clave para establecer un sistema financiero subnacional resiliente. La crisis ha puesto de manifiesto que contar con un sistema de financiación diversificado basado en una cesta de ingresos compuesta por subvenciones (para funciones delegadas u objetivos prioritarios), ingresos tributarios, tasas y rentas de la propiedad también diversifica riesgos y contribuye a afrontar mejor los choques externos. También hace más probable la continuidad de la prestación de servicios públicos durante un período de crisis.
- **Los mecanismos de ecualización horizontal o vertical flexibles y eficientes ayudan a mitigar el impacto territorialmente diferenciado de una crisis.** En varios países, la activación de mecanismos de compensación ha mitigado el impacto heterogéneo de la pandemia entre los gobiernos subnacionales (por ejemplo, Austria, Alemania, Suiza). Sin embargo, los mecanismos de compensación no siempre han tenido los efectos esperados, dependiendo de las fórmulas de ecualización. Su efecto podría ser limitado, ya que muchos sistemas de compensación son susceptibles a contracciones en la actividad económica y, por lo tanto, pueden tener un impacto procíclico en las finanzas subnacionales.
- **Para prepararse para el próximo choque exógeno, será necesario reconstruir el espacio fiscal. Esto es particularmente complicado en un contexto de aumento de las tasas de interés y consolidación de las finanzas públicas.** Sin embargo, la revisión de los sistemas financieros subnacionales debería conducir al establecimiento de mecanismos de estabilización, como fondos para emergencias y fondos de reserva, que acumulan reservas en períodos de crecimiento y las desembolsan en períodos de tensión fiscal para compensar la disminución de los ingresos subnacionales. Este ha sido el caso en Japón, México y los Estados Unidos.
- **Dado el espacio fiscal reducido tras la COVID-19, es clave facilitar el acceso a la financiación externa para que los gobiernos subnacionales proporcionen inversiones en infraestructura de calidad.** Esto requiere un entorno propicio creado por sistemas de gobernanza multinivel flexibles y adaptables que puedan identificar de manera efectiva financiación y fuentes de la misma innovadoras, incluidas fuentes externas y la colaboración con el sector privado (OECD, 2022^[2]).
- **La recopilación de datos fiables sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales es vital para que los gobiernos centrales y subnacionales evalúen las fortalezas y debilidades de sus finanzas públicas, así como para anticipar mejor los choques externos y desarrollar su resiliencia para contrarrestarlos.** Sin embargo, en muchos países, especialmente en África, Asia Pacífico y América Latina, los datos financieros de los gobiernos subnacionales no se actualizan periódicamente, son de difícil acceso y no están disponibles públicamente.

Estructura y organización de los gobiernos subnacionales en todo el mundo

- **Este estudio ha identificado 663 639 gobiernos subnacionales en los 135 países** incluidos en la base de datos. Esto incluye 648 741 municipalidades, 12 385 gobiernos intermedios y 2 513 gobiernos estatales y regionales.

- **Casi la mitad de los países de la muestra (61 países) tienen un nivel tanto municipal como regional.** En 38 países (es decir, el 28 %), solo existe un nivel municipal. En 36 países (es decir, el 27 %), existe un nivel intermedio entre los niveles municipal y regional.
- **Los marcos de descentralización han seguido evolucionando en muchos países del mundo.** Muchos de ellos se han reformado para asignar responsabilidades entre los niveles de gobierno de manera más clara y para asignar los fondos necesarios correspondientes para cumplirlas (por ejemplo, la reforma 3DS en Francia en 2022, o Ghana en 2020). Evitar la aparición de mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente (es decir, un desajuste entre las responsabilidades y los recursos disponibles) es de suma importancia para crear marcos descentralizados operativos que aseguren la provisión efectiva de servicios públicos a escala subnacional. Otros países, especialmente en África, han reformado aún más sus sistemas descentralizados para mejorar la democracia y la participación ciudadana (por ejemplo, Kenia, Uganda).
- **A medida que los países se descentralizan, se llevan a cabo reformas territoriales tales como fusiones municipales pero también particiones municipales.** La gran mayoría de las particiones municipales se pueden encontrar en las regiones de África y Oriente Medio y Asia Occidental, principalmente para responder a cambios demográficos en ciertas regiones y/o municipios, pero también en parte como resultado de procesos de descentralización en curso. A su vez, las fusiones municipales son más comunes en Europa y Euro-Asia, donde a menudo estas se alientan a través de incentivos fiscales en un intento de beneficiarse de las economías de escala, las ganancias de eficiencia y el ahorro de costes. Si bien estas ganancias pueden materializarse, las fusiones o particiones no son la panacea para generar crecimiento económico local y dependen de factores como el tamaño de los territorios fusionados, la capacidad técnica de la administración local y la participación activa de los responsables de la toma de decisiones del gobierno local y de todas las partes interesadas desde el comienzo del proceso de fusión o partición.
- **Como alternativa a las fusiones, un gran número de países está implementando la cooperación intermunicipal en formas muy diversas,** desde las más suaves, como los acuerdos cooperativos, hasta las formas de integración más fuertes, como las autoridades supramunicipales con funciones delegadas. Esto permite que los municipios, tanto en áreas rurales como metropolitanas, se beneficien de economías de escala y alcance. La cooperación intermunicipal es particularmente beneficiosa para permitir que los municipios pequeños con escasos recursos públicos brinden de manera eficiente infraestructura y servicios públicos de calidad. Las reformas de la gobernanza metropolitana son una forma particular de cooperación intermunicipal. La cooperación efectiva entre municipios dentro de áreas funcionales metropolitanas se ha convertido en un tema prioritario en muchos países, especialmente en aquellos que enfrentan un alto nivel de urbanización y fragmentación administrativa.
- **Las reformas de regionalización continuaron a buen ritmo, impulsadas por múltiples factores (económicos, políticos, culturales, etc.),** especialmente en la OCDE y Europa, pero también en Asia, América y, en menor medida, África. Varios países están creando un nuevo nivel regional descentralizado (por ejemplo, Chile, Finlandia, Marruecos, Ghana, etc.) mientras que otros están mejorando la gobernanza del nivel regional (Francia, Grecia, Lituania, etc.). Actualmente, varios países están debatiendo reformas de gobernanza regional, debates que se han detenido o, por el contrario, se han reforzado con la crisis de la COVID-19 (por ejemplo, Bulgaria, Portugal, Reino Unido, Senegal). Las reformas de regionalización también adoptan la forma de reformas territoriales, como fusiones regionales (por ejemplo, Francia, Noruega).
- **Los países están adoptando cada vez más arreglos de gobernanza asimétrica,** a nivel regional y metropolitano. En otras palabras, cada vez más países tienden a otorgar diferentes poderes políticos, administrativos o fiscales a los gobiernos del mismo nivel subnacional (regional/estatal,

intermedio o municipal). Los objetivos son transferir más responsabilidades o tareas específicas a los gobiernos subnacionales con mayores capacidades, reconocer un estatus diferente para territorios con una historia particular, una identidad fuerte o una geografía particular o proteger y promover derechos especiales, como el derecho especial de los Pueblos Indígenas para administrar su propio territorio. La gobernanza regional asimétrica parece más “natural” en los países federales, pero está creciendo en los países unitarios. Las reformas asimétricas se utilizan cada vez más para que se reconozcan las especificidades de las áreas metropolitanas y las ciudades-región, en particular en las grandes ciudades y distritos capitales.

El gasto de los gobiernos subnacionales representa más del 21,5 % del gasto público total en todo el mundo

- **En 2020, el gasto subnacional representó el 21,5 % del gasto público total y el 8,3 % del PIB de media para los 122 países de la muestra con datos disponibles.** En los países federales, los gobiernos subnacionales representaron el 41,9 % del gasto público o el 16 % del PIB. En países unitarios, el gasto subnacional está ligeramente por debajo del promedio mundial: 6,6 % del PIB y 17,1 % del gasto público. El gasto de personal es la categoría de gasto más importante y representa el 35,3 % del gasto de los gobiernos subnacionales en 2020. Eso confirma el importante papel de los gobiernos subnacionales como empleadores públicos.
- **El gasto subnacional ha aumentado del 8,6 % al 9,1 % en términos del PIB mientras que ha disminuido del 24,1 % al 23 % en términos del gasto público total,** al comparar la misma muestra de 106 países de la edición anterior de este informe, entre 2016 y 2020. Esto puede explicarse por la disminución del gasto subnacional dentro del gasto total del gobierno debido a un aumento global en el gasto público total para responder a la pandemia de la COVID-19, así como a la reorientación del gasto público realizada a nivel central durante la pandemia. Dado que el PIB también ha caído por la crisis de la COVID-19, los datos reflejan un aumento de media.
- **El grado de gasto público subnacional varía mucho entre países, dependiendo de si el país es federal o unitario, su tamaño y organización territorial, el grado de descentralización y la naturaleza de las responsabilidades descentralizadas (salud, protección social, educación, etc.).** Dinamarca y Canadá se diferencian del resto de países por su gasto subnacional particularmente alto como porcentaje del PIB y del gasto público total. En la mayoría de los países federales, así como en algunos unitarios (Finlandia, Japón, Corea, Noruega, Suecia y Viet Nam), los gobiernos subnacionales fueron responsables de más del 30 % del gasto público, lo que representa entre el 15 % y el 30 % del PIB en 2020. En general, los gobiernos subnacionales de países de altos ingresos tienden a participar más en el gasto público total que los de los países de bajos ingresos.
- **En el otro extremo del espectro, hay 58 países donde las autoridades locales tienen responsabilidades de gasto limitadas** (menos del 8 % del PIB y el 20 % del gasto público), en su mayoría de África, pero también de América Latina. En siete países de la OCDE, el gasto de los gobiernos subnacionales representó menos del 5 % del PIB en 2020 (Costa Rica, Irlanda, Türkiye, Chile, Grecia y Nueva Zelanda). Los países más pequeños y generalmente más centralizados (p. ej., Malta, Mauricio, Gambia, Esuatini, República Dominicana) también tienden a mostrar tasas de gasto de los gobiernos subnacionales inferiores al 2 % del PIB en 2020.
- **A nivel mundial, la educación, los servicios públicos generales (principalmente la administración) y la protección social son las principales áreas de gasto subnacional como porcentaje del PIB.** Sin embargo, las principales áreas de gasto subnacional difieren mucho entre países.

- **Los gobiernos subnacionales están utilizando cada vez más sus políticas presupuestarias como una herramienta para lograr sus objetivos estratégicos, cumplir con sus objetivos climáticos y aumentar la participación ciudadana y la transparencia.** Aunque la mayoría de las políticas presupuestarias están destinadas a reformar los sistemas de gestión financiera, están comenzando a aparecer políticas presupuestarias subnacionales innovadoras (como presupuestación de género, verde y participativa), principalmente en países descentralizados y en proceso de descentralización, como una herramienta para que los gobiernos subnacionales logren alcanzar objetivos ambientales y climáticos así como aumentar la rendición de cuentas.

Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel clave en la inversión pública, pero dicha inversión sigue siendo baja en muchas regiones

- **Los gobiernos subnacionales tienen un papel clave que desempeñar en la inversión pública. En 2020, la inversión de los gobiernos subnacionales representó el 39,5 % de la inversión pública total** y el nivel de inversión subnacional supera el 50 % de la inversión pública total en 29 países, e incluso el 65 % en 14 países (36 y 17 países respectivamente en 2016), principalmente en economías de ingresos altos y medios altos. La participación de la inversión de los gobiernos subnacionales es mayor en los países federales, alcanzando el 59 %. Las disparidades entre las regiones del mundo son considerables: en África, la inversión pública subnacional representa menos del 25 % de la inversión pública total, mientras que asciende al 47,2 % en Asia Pacífico.
- **Sin embargo, en comparación con las inversiones requeridas para cumplir con los nuevos objetivos cero, la participación de la inversión pública subnacional en el PIB sigue siendo baja en muchos países.** De hecho, a nivel mundial, se necesitarán más de 95 billones de dólares en inversión pública y privada en infraestructura entre 2016 y 2030 para sostener el crecimiento/bienestar y contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OECD, 2017^[3]). La inversión pública subnacional representa solo el 1,5 % del PIB en todo el mundo y representa aún menos en los países de bajos ingresos. En 2020, representó de media el 0,7 % del PIB en África. Fue comparativamente más alto en América Latina (1,1%) y más de tres veces más alto en Asia Pacífico (2,4%).
- **En los países de la OCDE, la inversión pública subnacional ha aumentado** de media entre 2016 y 2020 de 620 a 845 USD PPA per cápita en términos reales, y del 13,1 % de la inversión pública en 2016 al 15,6 % en 2020. No obstante, se espera que este aumento se desacelere después de 2020, a causa de la pandemia de la COVID-19 y otros choques en 2022, como la crisis energética (ver arriba).
- **Las colaboraciones público-privadas (CPP) subnacionales se fomentan en algunos países como un medio para estimular la inversión subnacional en entornos fiscales subnacionales limitados.** El uso de este instrumento está más extendido en países federales que unitarios. Una gran dependencia de las subvenciones y subsidios como fuente principal de ingresos subnacionales, o la falta de marcos legales de apoyo o habilidades técnicas son los principales obstáculos para los gobiernos subnacionales cuando buscan implementar una CPP. Sin embargo, las CPP no son una fórmula mágica, pues requieren las capacidades adecuadas a nivel subnacional para ser cuidadosamente diseñadas e implementadas en la escala adecuada.

Los gobiernos subnacionales aún dependen en gran medida de las transferencias para obtener más de la mitad de sus ingresos

- **Los ingresos de los gobiernos subnacionales representan el 25,9 % de los ingresos públicos totales**, es decir, el 8% del PIB de media no ponderada en los 122 países incluidos en la muestra con datos disponibles.
- **Los ingresos subnacionales han aumentado del 8,6 % al 9,3 % en términos de PIB y del 25,7 % al 28,1 % en términos de ingresos públicos totales**, al comparar la misma muestra de 104 países de la edición anterior con este informe (datos de 2016 y 2020). Esto puede explicarse por un aumento general en las transferencias/subvenciones del gobierno central para apoyar a los gobiernos subnacionales que respondieron a la pandemia en 2020, así como por una caída del PIB.
- **Las transferencias representan más de la mitad (51,5 %) de los ingresos de los gobiernos subnacionales, seguidas de los impuestos (31,5 %), los cargos y tarifas de los usuarios (10,3 %) y las rentas de la propiedad.** En los países federales, la participación de las transferencias y subsidios en los ingresos de los gobiernos subnacionales es menor (44,9 %), mientras que es ligeramente mayor en los países unitarios (53 %).
- **Los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales representan el 2,9 % del PIB de media, con grandes disparidades entre países.** En 53 países de 116 representa menos del 1 % del PIB y en 15 países supera el 8 % del PIB. Los niveles más altos se encuentran en Canadá, Argentina, Suecia, Dinamarca y Alemania.
- **De media, los ingresos fiscales subnacionales representan el 14,5 % de los ingresos tributarios públicos.** En la República Popular China, Alemania, Suiza, Canadá, Argentina e India, los gobiernos subnacionales representan más del 50 % de los ingresos fiscales públicos, mientras que en 45 países son menos del 5 % de los ingresos fiscales públicos.
- **Los ingresos fiscales subnacionales abarcan tanto los impuestos compartidos como los impuestos propios.** Sin embargo, el tamaño de los ingresos fiscales *per se* no es indicativo del nivel de discreción que los gobiernos subnacionales pueden ejercer sobre sus ingresos fiscales. De hecho, la medida en que los gobiernos subnacionales pueden establecer su base impositiva y sus tasas varía entre países, lo que genera diferencias en la autonomía fiscal a nivel subnacional. La autonomía fiscal es menor con los acuerdos de coparticipación de impuestos (p. ej., el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre la renta de las sociedades, los impuestos especiales o el IVA), ya que las tasas impositivas se definen a nivel nacional y las participaciones se redistribuyen entre los gobiernos subnacionales. La autonomía fiscal es mayor con los impuestos propios, sobre los cuales los gobiernos subnacionales tienen cierto margen de maniobra en cuanto a la fijación de la base o tasa impositivas. Sin embargo, esta potestad tributaria también puede estar regulada y restringida en algunos países.
- **El impuesto a la propiedad es la piedra angular de la tributación local en muchos países del mundo.** A nivel mundial (87 países), los impuestos a la propiedad representan el 0,7 % del PIB, el 34,1 % de los ingresos fiscales subnacionales y el 8,2 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales de media no ponderada. Sin embargo, **el impuesto a la propiedad, pese a sus méritos como fuente de ingresos para los gobiernos locales, permanece en gran parte desaprovechado en muchos países**, especialmente en los países en desarrollo, debido a los obstáculos relacionados con su implementación práctica, gestión y recaudación. En América Latina y África, el impuesto a la propiedad representa una parte alta de los ingresos fiscales subnacionales, pero una parte muy baja de su PIB. Para beneficiarse aún más de esta importante fuente de ingresos locales, muchos países están emprendiendo reformas de sus sistemas de impuestos sobre

la propiedad. Algunas reformas han implicado la revaloración de la base imponible (por ejemplo, Kenia, Filipinas), la extensión del impuesto a nuevos activos (por ejemplo, Alemania, Polonia), la mejora del sistema de recaudación, o la mejora de los sistemas de catastro y de los registros de la propiedad (por ejemplo, Angola, Camboya, Italia).

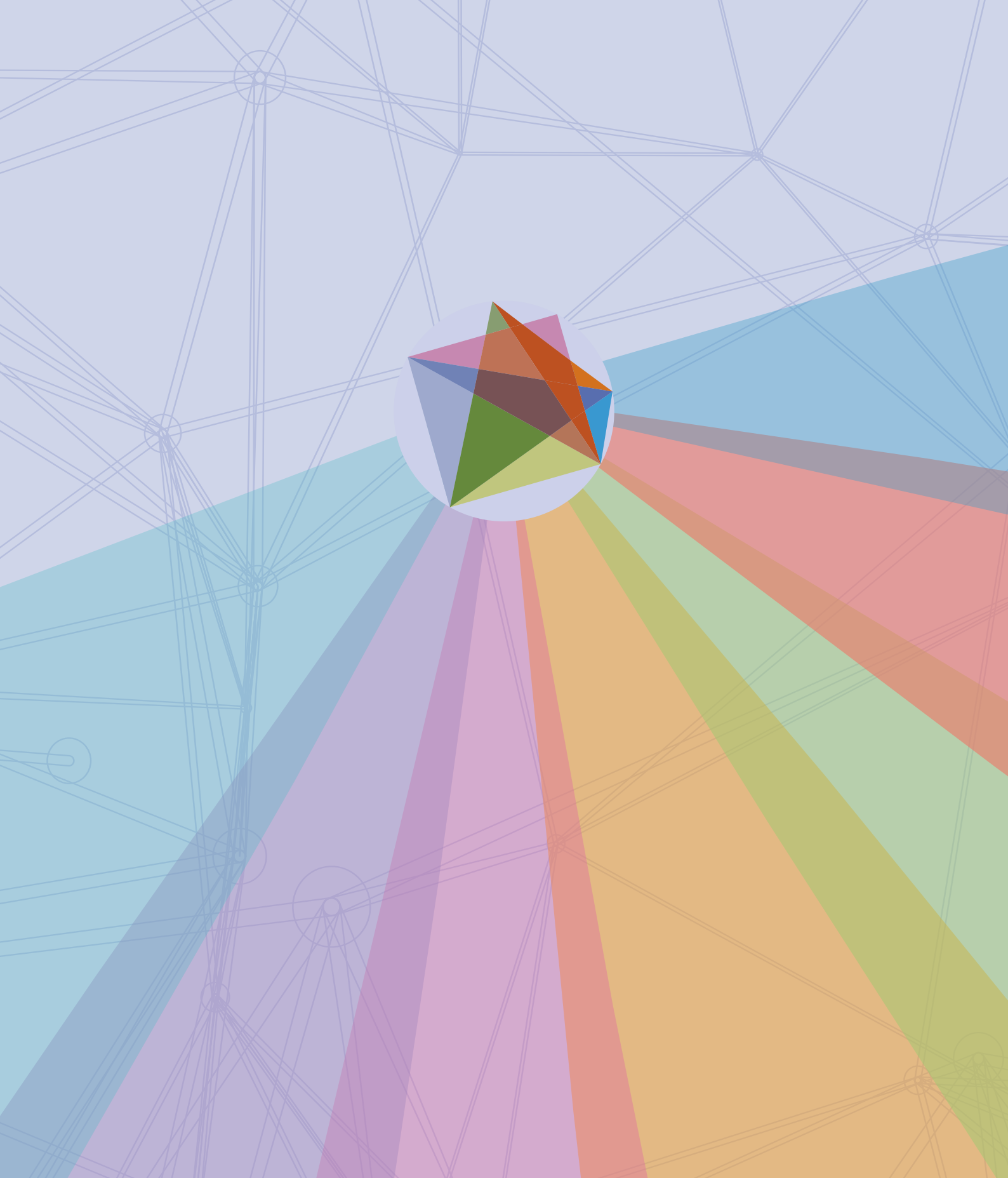
La deuda de los gobiernos subnacionales continúa baja

- **La deuda bruta subnacional es limitada en comparación con la deuda del gobierno central y representó el 7,9 % del PIB y el 9,8 % de la deuda pública total** en 2020 en la muestra de países (75 países). Está muy desigualmente repartida entre los países, yendo desde apenas ninguna deuda hasta una deuda que alcanza el 75,8 % del PIB y el 53,6 % de la deuda pública, como es el caso de Canadá.
- **Entre 2016 y 2020, la deuda bruta subnacional ha aumentado levemente**, del 7,5 % al 7,9 % en términos del PIB, mientras que ha disminuido del 11,5 % al 9,8 % en términos de deuda pública total, al comparar la misma muestra de la edición anterior con este informe. Una parte de este aumento en términos del PIB se debe a los grandes gastos de apoyo relacionados con la COVID-19.
- **En 2020, la deuda subnacional ascendió al 20,3 % del PIB y al 22,7 % de la deuda pública en los países federales**, mientras que representó el 4,6 % del PIB y el 6,2 % de la deuda pública en los países unitarios. La deuda de los gobiernos locales, en comparación con la deuda de los gobiernos estatales o regionales, es significativamente menor tanto en los países federales como en los unitarios: representan el 4,5 % del PIB y el 6,1 % de la deuda pública total en 2020.
- **Los préstamos constituyen la mayor parte de la deuda de los gobiernos subnacionales** (53,4 % del stock de deuda), seguidos de “otras cuentas por pagar” (29,2 %) y “bonos” (11,4 %).

Países menos desarrollados

- **Los 31 Países Menos Desarrollados (PMD) de la base de datos son principalmente países unitarios, con la excepción de Etiopía, Nepal y Somalia.** La mayoría de ellos han sido objeto de reformas de descentralización en un intento de lograr su democratización y mejorar su prestación de servicios. Muchos países han implementado un sistema a medio camino entre la descentralización y la desconcentración.
- **Los PMD se dividen casi exactamente en sistemas de uno, dos y tres niveles.** Diferentes legados históricos así como diferentes geografías y extensiones territoriales han dado como resultado una amplia diversidad de organizaciones territoriales y estructuras institucionales.
- **Las divisiones de responsabilidades poco claras, los mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente y la falta de participación de los gobiernos subnacionales en los procesos de presupuestación** son problemas particularmente comunes en los PMD, a pesar de que afectan o han afectado a la mayoría de los países incluidos en este informe.
- **En muchos PMD, el gasto total de los gobiernos subnacionales representó una proporción baja del PIB en comparación con el resto de los países incluidos en este informe**, véase menos del 1 % del PIB en 11 países y entre el 1 % y el 3 % del PIB en otros 6 países en 2020.
- **El papel de los gobiernos subnacionales en la inversión pública varía notablemente entre los 10 PMD para los que hay datos de inversión disponibles**, desde la inversión subnacional de Nepal que representa más de la mitad de la inversión pública total mientras que representa menos del 10 % de la inversión pública total en Malí, Uganda, Senegal y Togo.

- **Los ingresos de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los PMD son limitados en comparación con el resto de los países incluidos en este informe.** 15 de 21 países unitarios tienen ingresos que ascienden a menos del 2 % del PIB y el 10 % de los ingresos públicos.
- **Los PMD dependen en gran medida de las transferencias intergubernamentales del gobierno central, tanto en los países federales como en los unitarios.** La mayoría de estos países también reciben ayuda y donaciones internacionales, la mayoría de las cuales se canalizan primero a través del gobierno central. Las tarifas y tasas constituyen una parte considerable de los ingresos subnacionales en algunos PMD, y representan hasta un máximo del 41 % de los ingresos subnacionales totales. Por el contrario, los ingresos fiscales son bastante limitados.
- **Aunque los datos en los PMD siguen siendo escasos, especialmente en lo que respecta a la deuda, generalmente se permite el endeudamiento a nivel subnacional** para financiar inversiones de capital, siempre que se obtenga la aprobación previa del Ministerio de Hacienda. En la práctica, la deuda local es muy limitada, incluso en países donde legalmente es posible endeudarse.
- **Los PMD deben mejorar la solvencia de sus gobiernos subnacionales** para ampliar su acceso a la financiación externa a nivel subnacional y establecer un marco regulatorio propicio que les permita obtener préstamos. Esto requiere contar con fuentes de ingresos suficientes y diversificadas. Una vez que se logre esto, se pueden concebir formas creativas de financiación, como la financiación combinada.



DECENTRALISATION &
LOCAL GOVERNANCE

