

# Informe de Síntesis 2022

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



# 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**

### **Descargo de responsabilidad**

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 zona.

Las autoridades israelíes competentes han suministrado los datos estadísticos de Israel bajo su responsabilidad. La utilización de estos datos por parte de la OCDE se entiende sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania con arreglo al Derecho internacional.

#### **Nota de la República de Turquía**

La información contenida en este documento con referencia a "Chipre" se refiere a la parte sur de la isla. No existe una autoridad única que represente tanto a la población turcochipriota como a la grecochipriota de la isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTCN). Hasta que se encuentre una solución duradera y equitativa en el contexto de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su posición respecto a la "cuestión chipriota".

#### **Nota de todos los Estados miembros de la OCDE y de la Unión Europea**

La República de Chipre está reconocida por todos los miembros de las Naciones Unidas, a excepción de Turquía. La información contenida en este documento se refiere a la zona bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

### **© OCDE 2022**

El uso de esta obra, ya sea en formato digital o impreso, se rige por los Términos y Condiciones disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

# 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 una iniciativa conjunta liderada por la OCDE y CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). Esta tercera edición (2022) del SNG-WOFI ha contado con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), el Ministerio francés para Europa y Asuntos Exteriores, la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y la red DeLoG.

La principal motivación del Observatorio es aumentar los conocimientos y promover el diálogo internacional y el aprendizaje entre iguales 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 supervisar la contribución de los gobiernos subnacionales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras agendas mundiales de desarrollo.

Más concretamente, el Observatorio tiene tres objetivos clave:

- Garantizar un 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 financiación subnacional.
- Servir como herramienta de desarrollo de capacidades sobre gobernanza y finanzas subnacionales a escala internacional, nacional y subnacional.

El objetivo final es apoyar la formulación de políticas en todos los niveles de gobierno y contribuir a mejorar los marcos de gobernanza y descentralización multinivel, en particular los fiscales. Esta edición de 2022 amplía la cobertura por países y ahora incluye datos de 135 países, que abarcan el 93 % de la población mundial y el 94 % del PIB mundial.

El Observatorio incluye una base de datos fiscales que abarca docenas de indicadores sobre gasto, inversión, ingresos y deuda subnacionales a partir de 2020, así como sobre organización y reformas de los gobiernos subnacionales a partir de 2021-2022. El sitio web ([www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)) proporciona acceso a la base de datos, así como a una herramienta para comparar países en dimensiones clave. La plataforma también ofrece perfiles de países y territorios que presentan sistemas de gobernanza multinivel y finanzas subnacionales en 135 países federales y unitarios. Los perfiles presentan información estructurada y armonizada sobre los marcos de gobernanza multinivel, la organización territorial, la descentralización y las reformas territoriales, las responsabilidades de los gobiernos subnacionales y las finanzas subnacionales (gastos, inversiones, ingresos, reformas de descentralización fiscal y normas fiscales), y proporcionan una herramienta potente 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 y la recuperación de la crisis 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. Por último, el Observatorio Mundial también proporciona un informe de síntesis que presenta las principales conclusiones 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 sobre Gobernanza Multinivel e Inversión Pública, así como la Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno. También contribuye a la labor de investigación y políticas de CGLU sobre la democracia local y la 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 las Naciones Unidas 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 Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), el Ministerio francés para Europa y Asuntos Exteriores, la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y la red DeLoG.

La edición de 2022 (disponible en <http://www.sng-wofi.org>) incluye 135 perfiles de países y territorios, una base de datos con información sobre organización territorial y finanzas públicas subnacionales, una herramienta de visualización ("Compara tu país") y un informe de síntesis comparativo que presenta las principales conclusiones de esta tercera edición.

En la OCDE, la edición 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, 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.

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 de 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 se encargó del control de calidad de 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 de África, América Latina, Euroasia y Oriente Medio y Asia Occidental. CGLU también aportó comentarios y contribuciones 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 ha sido coordinado por Isabelle Chatry, bajo la dirección de Dorothée Allain-Dupré. Miquel Vidal-Bover, Isabelle Chatry, Charlotte Lafitte y Margaux Vincent se han encargado de su redacción, junto con la valiosa contribución de Courtenay Wheeler; todos ellos son miembros del Secretariado de la CFE/OCDE. Los análisis estadísticos han sido obra de Miquel Vidal-Bover. El informe se ha beneficiado de los comentarios de Nadim Ahmad, director adjunto de CFE. Ha sido revisado por Serge Allou, Kader Makhoul y Paloma Labbé del Secretariado Mundial de CGLU y por Christel Alvergne,

Nan Zhang y Mkhululi Ncube del FNUDC (Capítulo 5 sobre Países Menos Desarrollados). Paloma Labbé también ha aportado ejemplos de países para enriquecer el informe.

### Perfiles de países y territorios

Los perfiles de países y territorios preparados por la OCDE han sido redactados por Margaux Vincent, Charlotte Lafitte, Antti Moisis, Miquel Vidal-Bover, Courtenay Wheeler, Kate Power, Grace Marshall e Isidora Zapata, del Secretariado de la CFE/OCDE, así como por expertos externos: Rose Camille Vincent, Mathieu Berrone, Manuel Barroso, Majda Eddaifi y Karol Rodríguez. Varinia Michalun, Stephan Visser y Yingyin Wu, del Secretariado de la CFE/OCDE, también han aportado comentarios y contribuciones sobre los perfiles de los países y territorios.

La OCDE también desea agradecer a todos los delegados del Comité de Políticas de Desarrollo Regional (CPDR) y a su Grupo de Expertos en Gobernanza Multinivel e Inversión Pública sus comentarios sobre los perfiles de los países y sobre este informe, que se presentó el 30 de noviembre de 2022 y se aprobó el 9 de diciembre de 2022 por procedimiento escrito con la referencia [CFE/RDPC(2022)29].

La OCDE también agradece a las asociaciones regionales de CGLU sus valiosos comentarios sobre los perfiles de países y territorios, así como a Rachana Shrestha, especialista en Gestión Pública, y a los country desks del Banco de Desarrollo Asiático (Bután, Camboya, Indonesia, India, Kazajstán, RDP Lao, Malasia, Mongolia, Nepal, República Popular China, Tailandia y Vietnam), Elisa Muzzini, asesora técnica de Desarrollo Urbano y Regional del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, así como la Oficina de Finanzas de los Gobiernos Locales del Departamento de Finanzas de Filipinas. La OCDE también desea dar las gracias a Junghun Kim, presidente del Instituto Coreano de Política Fiscal y presidente de la Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno. La OCDE también da las gracias a Sean Dougherty del Secretariado de la Red Fiscal, Camilla Vammale de la Dirección de Gobernanza de la OCDE, Monika Kurian de OCDE/SIGMA, William Tompson de la Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE, Clara Thiemann y Lawrence Pacewitz del Departamento Jurídico de la OCDE por sus revisiones y consejos.

Los perfiles de países y territorios elaborados por CGLU han sido redactados por expertos externos bajo la coordinación y responsabilidad de CGLU. Entre estos expertos se encuentran: Taller de Desarrollo - Allan Cain, Pedro Domingos y Paposseco Manuel (Angola), Marc Dokoui (Benín), PDG - Brendon van Niekerk (Botsuana, Namibia, Sudáfrica, Eswatini), Martial Wilfried Bassole (Burkina Faso), Térance Ntabangana (Burundi), Herman Touo (Camerún), Gilberto Neves (Cabo Verde), Kertché Am-Salama (Chad), Jean-Pascal Boah (Costa de Marfil), Hassan Ali Ahmed (Yibuti), Patrick Karanja (Etiopía, Kenia, Malawi), Alieu Saho (Gambia), William Hagan Amoah (Ghana), Aboubacar Sylla (Guinea), PSDL (Liberia), Hanitra Rasamison (Madagascar), Simbo Tounkara (Mali), Cheikh Mohamed Zeidane (Mauritania), Shyam Nath (Mauricio), Berta Hermenegilda Gregório Bungele (Mozambique), FNUDC - Idrissa Moussa y Emilienne Songaizé, DGD/CT - Moussa Oumarou, INS - Halimatou Issa, HCME - Mahamadou Koné, DGDC - Doka Mahamadou, ANIFCT - Kallamou Sahabi (Níger), Basirat Oyalowo (Nigeria), Aimable Kabanda (Ruanda), Mamadou Sembene (Senegal), Macsuzy Mondon (Seychelles), SLURC - Joseph Macarthy (Sierra Leona), Raymond Mutyaba (Somalia), FNUDC - Prisca Mgomberi (Tanzania), Kossi Dodji Agbolan (Togo), FNUDC - Dmitry Pozhidaev (Uganda), Andrew Chitembo (Zambia), Tinashe Carlton Chigwata (Zimbabue), Golam Moinuddin (Bangladesh), Thi Dar New (Myanmar), Usman Ahmed Chaudhry (Pakistán), Subakaran Arumaithurai (Sri Lanka), Center for Fiscal Policy - Galina Kurlyandskaya y Yana Polyakova (Armenia, Azerbaiyán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán), Lorena Heller (Bolivia), Gabriel Junqueira (Brasil), Demetrio Holguin (República Dominicana), UCLAEH (Ecuador), Carlos Pérez Trejo (El Salvador), Carlos Tzub (Guatemala), Luc Desbiens (Haití), David Carías Dávile (Honduras), Asociación Centroamericana por la Democracia y por el Desarrollo Red Local (Nicaragua), Andrew Nickson (Paraguay), CGLU - Kader Makhoulouf y Paloma Labbé (Uruguay), María Antonia Moreno (Venezuela), Amjad Attar (Jordania), Abdalmughni Nofal (Autoridad Palestina). Camille Tallon, del equipo de

Investigación de CGLU, ha contribuido a la recopilación de datos sobre indicadores socioeconómicos para los perfiles de los países.

CGLU desea agradecer a la Unión Europea su apoyo financiero, así como a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La Unión Europea y Asdi no comparten necesariamente las opiniones expresadas en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

CGLU también desea expresar su agradecimiento a las Secciones Regionales de CGLU y a varios socios, entre ellos Rainer Rohdewohld, Sanjeev Pokharel (GIZ), Hemanthi Goonasekera (FSLGA), SP/CONAFIL, Hervé Agossou y Ruediger Wehr (Projet de renforcement des compétences régionales en matière de décentralisation en Afrique de l'Ouest, GIZ), Ana María Vargas y Johan Lilja (ICLD), Jean-François Habeau y Emilie Maehara (FMDV), Thibaud Gaubrie (Expertise France), Francisco Juárez López (Alianza de las Ciudades), Ellen Pratt, Jacqueline Moustache-Belle, Dana de la Fontaine (GIZ), Roger Shotton (Fundación Asia), Axel Radics, Huascar Eguino, Andrés Muñoz (BID), François de Bremaeker, José Roberto Afonso, Marie Alexandra Kurth (GIZ) y Christian Fournier, FNUDC.

#### Plataforma de Internet, base de datos y comunicación del Observatorio Mundial

La OCDE y CGLU están muy agradecidos a Samuel Pinto Ribeiro, de la Dirección de Estadísticas y Datos de la OCDE, por su apoyo en la creación de la base de datos, así como a Miquel Vidal-Bover por la verificación y limpieza de los datos. También desean dar las gracias a Vincent Gallart, de la Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE, por su asesoramiento sobre la plataforma web, y a Yingyin Wu y Nikki Trutter por su trabajo en el sitio web del SNG-WOFI. También desean dar las gracias a Mediactive por el desarrollo de los distintos procesos de diseño del sitio web.

Por último, damos las gracias especialmente al equipo de comunicación de la CFE dirigido por Shayne Maclachlan, en particular a Pilar Philip y François Iglesias, así como a Jeanette Dubois, Leslie Greenhow y Nikolina Jonsson, del Secretariado de la CFE/OCDE, por su inestimable apoyo.

## Comité Directivo del Observatorio Mundial

La OCDE y CGLU también desean expresar su agradecimiento 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 de la Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno, gobiernos subnacionales, organizaciones y redes internacionales, bancos de desarrollo y donantes y centros de reflexión. Al poner en práctica la gobernanza multinivel, el Comité Directivo ha seguido y validado las distintas etapas 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 los debates:

- **Representantes de gobiernos nacionales:** Australia, Chile, Estonia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido y Suecia.
- **Representantes de gobiernos subnacionales:** Antioquia, Colombia
- **Representantes de asociaciones de gobiernos subnacionales:** Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), Mercociudades, Metropolis, Red de Asociaciones de Autoridades Locales de Europa Sudoriental (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 (FNUDC), 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.



# Índice

Prefacio	3
Agradecimientos	4
Conclusiones principales	11
El impacto fiscal de la COVID-19 ha sido asimétrico tanto entre los países como dentro de ellos	12
Es necesario impulsar la resiliencia de los marcos financieros y de gobernanza multinivel para hacer frente a las conmociones recientes y a las crisis futuras	13
Estructura y organización de los gobiernos subnacionales de todo el mundo	14
El gasto de los gobiernos subnacionales representa más del 21,5 % del gasto público total en todo el mundo	16
Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel clave en la inversión pública, pero ésta sigue siendo baja en muchas regiones	17
Los gobiernos subnacionales siguen dependiendo en gran medida de las subvenciones para obtener más de la mitad de sus ingresos	17
La deuda de los gobiernos subnacionales sigue siendo baja	18
Países menos desarrollados	19
Introducción	21
Una tercera edición marcada por la crisis de la COVID-19	22
¿Hacia una financiación subnacional más resiliente?	23
Estructura del informe	25
1. ¿Cómo están estructurados y organizados los gobiernos subnacionales de todo el mundo?	26
1.1. Países federales y unitarios	26
1.2. Gobiernos subnacionales identificados en 2021	27
1.3. Aproximación general a las reformas de gobernanza multinivel en el mundo	34
1.4. Reformas territoriales de las estructuras de gobierno subnacional	38
Las reformas municipales adoptan distintas formas, desde las fusiones hasta la cooperación intermunicipal, pasando por las particiones.	38
Reformas de la cooperación intermunicipal	39
Las reformas de regionalización están en curso	41
Desarrollo de las disposiciones de gobernanza asimétricas	42
2. ¿Cuáles son las responsabilidades de los gobiernos subnacionales?	45
2.1. Responsabilidades de los gobiernos subnacionales	45
2.2. Áreas principales de gasto de los gobiernos subnacionales	46
Educación	47

Servicios públicos generales	47
Protección social	47
Asuntos económicos y transporte	48
Sanidad	48
Vivienda y servicios comunitarios	48
Ocio, cultura y religión	48
Protección del medio ambiente	48
Orden público, seguridad y defensa	49
2.3. Gasto de los gobiernos subnacionales por región del mundo y tipo de gobierno	53
Los gobiernos subnacionales representan el 21,5 % del gasto público, es decir, el 8,3 % del PIB	53
El nivel de descentralización del gasto está positivamente correlacionado con el nivel de desarrollo de los países	57
El gasto de personal es la principal partida de gasto de los gobiernos subnacionales	60
2.4. Políticas presupuestarias subnacionales	65
Prácticas presupuestarias para alcanzar las prioridades estratégicas a escala subnacional	65
Prácticas presupuestarias de los gobiernos subnacionales para aumentar la participación ciudadana y la transparencia	67
2.5. Inversión pública subnacional	69
Los gobiernos subnacionales son inversores públicos clave en muchos países del mundo	69
Los niveles de inversión pública siguen siendo bajos en 2020 y se han visto afectados por la pandemia de la COVID-19	72
Financiación de la inversión pública subnacional: el papel de las asociaciones público-privadas subnacionales y la financiación por parte del sector privado	76
La inversión pública de los gobiernos subnacionales desempeña un papel importante en la recuperación de la crisis de la COVID-19	79
<b>3. ¿De dónde obtienen sus ingresos los gobiernos subnacionales?</b>	<b>83</b>
3.1. Perspectiva global de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales	83
3.2. Las donaciones y las subvenciones representan más de la mitad de los ingresos de los gobiernos subnacionales de media a escala global	87
3.3. Los ingresos fiscales son la segunda fuente de ingresos, pero con grandes disparidades entre países	90
Los ingresos fiscales representan el 31,5 % de los ingresos subnacionales y el 2,9 % del PIB	90
Los ingresos fiscales subnacionales representan el 14,5 % de los ingresos fiscales públicos de media mundial	92
El impuesto recurrente sobre la propiedad es una fuente clave de ingresos locales, pero sigue estando infraexplotado	96
3.4. Las tarifas, tasas y los ingresos sobre la propiedad pueden ser fuentes importantes de ingresos en algunos países	103
<b>4. ¿Los gobiernos subnacionales tienen suficiente acceso a la financiación externa?</b>	<b>106</b>
Las normas fiscales y de deuda se han reforzado con el tiempo, pero también han sido cuestionadas durante la crisis de la COVID-19	106
4.1. Aproximación general a la deuda subnacional	108
La deuda subnacional asciende al 9,8 % de la deuda pública total y al 7,9 % del PIB de media mundial	108
La deuda de los gobiernos subnacionales es significativamente mayor en los países federales que en los unitarios	109
El nivel de ingresos está correlacionado con el nivel de deuda subnacional	111
4.2. Perspectiva global de los préstamos y bonos subnacionales	111
Los préstamos constituyen la mayor parte de la deuda de los gobiernos subnacionales	111

La financiación mediante bonos se concentra en algunos países y niveles de gobierno subnacional	113
<b>5. ¿En qué punto se encuentran la gobernanza y las finanzas multinivel en los países menos desarrollados?</b>	<b>116</b>
5.1. Aproximación general a la submuestra de países y de las dificultades de acceso a los datos fiscales	116
5.2. Marco de gobernanza multinivel y organización territorial	119
Nueva legislación y documentos estratégicos sobre gobernanza multinivel en los PMD	123
Cooperación horizontal, fusión y partición municipales	125
5.3. Responsabilidades de los gobiernos subnacionales	126
5.4. Finanzas y deuda de los gobiernos subnacionales	127
Gasto e inversión de los gobiernos subnacionales de los PMD	128
Ingresos subnacionales en los PMD	132
Deuda subnacional en los PMD	137
Una amplia muestra de países repartidos en siete zonas geográficas	144
22 federaciones y 113 países unitarios	145
Países por grupos de ingresos	146
Ámbito de las estadísticas gubernamentales	156
Fuentes de los datos fiscales	156
Medidas fiscales	157
Medias	157
Disponibilidad y fiabilidad de los datos	157
Principales transacciones e indicadores fiscales	158
Estructura de los perfiles por países y territorios	160
Organización territorial	161
Responsabilidades de los gobiernos subnacionales	164
<b>Referencias</b>	<b>171</b>

# Conclusiones principales

Durante las últimas cuatro décadas, muchos países han llevado a cabo 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 competencias, responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales. Este proceso de descentralización ha hecho que los gobiernos subnacionales asuman la responsabilidad de provisión de muchos servicios básicos y de infraestructuras, incluidas áreas esenciales para el desarrollo, como la educación, la protección social, la sanidad, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. A su vez, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel cada vez más importante en el gasto, la inversión y los ingresos públicos, pero también a la hora de abordar importantes retos socioeconómicos, crisis y megatendencias.

Esto quedó claramente ilustrado con la pandemia de la COVID-19, que situó a los gobiernos subnacionales en la 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, se vieron afectados por el profundo impacto económico mundial de la agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania. Aunque se trata ante todo de una crisis humanitaria, también ha precipitado una crisis energética y, a su vez, una crisis del coste de la 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 inferior en 2023 (OECD, 2022<sup>[11]</sup>). 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 sometidas 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 mayores tasas de inflación y, de hecho, 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, obstaculizarán su capacidad para prestar servicios esenciales y realizar inversiones críticas, en particular aquellas que impulsen transiciones digitales y ecológicas 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 retos 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 y disparidades espaciales persistentes.

Esta tercera edición del Observatorio Mundial de la OCDE/UCLG 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 retos y de las respuestas que se pueden formular. Además de sus abundantes datos y análisis comparables a escala internacional para 135 países, el SNG-WOFI aporta ideas sobre las formas de fortalecer la resiliencia de las finanzas públicas subnacionales y se centra específicamente en el impacto de la pandemia en los gobiernos subnacionales, la dimensión territorial de los planes de recuperación, los sistemas fiscales de propiedad y bienes inmuebles, algunas prácticas innovadoras en

materia de presupuestación subnacional, las 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 los países como dentro de ellos

- **El impacto fiscal de la COVID-19 ha sido asimétrico tanto entre los países como dentro de ellos.** Las regiones urbanas y rurales, las 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 golpe duro debido a las restricciones de viaje y al cierre de hoteles, lo cual redujo los flujos turísticos, que son una de sus principales fuentes de ingresos subnacionales.
- **La pandemia ha suscitado un debate sobre cómo reformar los sistemas de gobernanza multinivel para que sean más capaces de gestionar las crisis y los riesgos emergentes.** Los marcos de gobernanza multinivel se vieron sometidos a una presión considerable a causa de la pandemia. Los sistemas altamente descentralizados se vieron afectados por importantes problemas de coordinación, mientras que los sistemas altamente centralizados experimentaron una falta de flexibilidad y margen de maniobra para actuar a escala local. La pandemia volvió a poner de relieve la importancia de una coordinación intergubernamental eficaz para la gestión de crisis. En algunos países, los gobiernos subnacionales han sido capaces de fomentar la coordinación implicando a los gobiernos subnacionales y a otros actores en el diseño y/o la implementación de su respuesta, por lo general mediante la creación o reactivación de foros intergubernamentales conjuntos. Además, la rigidez o ambigüedad de los marcos de gobernanza multinivel han obstaculizado o paralizado en algunos casos la acción concertada, 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 distintos 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 flexibilidad o suspensión de las normas fiscales y el alcance de los mecanismos de solidaridad como las políticas de igualación fiscal. El efecto tijera también se ha reducido en los países en los que los gobiernos centrales han apuntalado las finanzas locales (véase más adelante).
- **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 provocado 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 aumento 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, al igual que los subsidios y las transferencias corrientes, un 24,0 % en 56 países, como consecuencia de las medidas de respuesta a la COVID-19 que se aplicaron. En cambio, las

inversiones directas subnacionales disminuyeron un 0,4 % de media, en términos reales, en 56 países, mientras que en 28 países aumentaron y en los 28 restantes disminuyeron.

- **Para contrarrestar el impacto de la crisis en el gasto subnacional, los gobiernos centrales adoptaron una serie de medidas** como apoyar temporalmente algunos costes de gasto (por ejemplo, los intereses de los créditos), conceder a los gobiernos subnacionales un período de gracia para el pago de la deuda o aliviar las responsabilidades de gasto transferidas a los gobiernos subnacionales. Las normas fiscales también se flexibilizaron temporalmente para los gobiernos subnacionales en varios países de la OCDE y la UE en 2020, y se elevaron los límites máximos de gastos operativos y las inversiones relacionadas 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 de un país a otro, dependiendo en particular de la capacidad de los gobiernos centrales/federales para intervenir y apoyar las finanzas subnacionales. En varios países, la caída de los impuestos y de las tarifas y tasas se compensó con un aumento de las transferencias intergubernamentales y el apoyo de los fondos de emergencia y compensación. Por ejemplo, mientras que los ingresos tributarios subnacionales disminuyeron de media un 5,0 % en términos reales entre 2019 y 2020 en 58 países y las tarifas y tasas de usuario disminuyeron de media un 10,4 % en 59 países, estas caídas se compensaron con un fuerte aumento (10,4 %) de las donaciones 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.
- **Otras medidas en relación con los ingresos** incluyeron medidas fiscales (impuestos propios y compartidos) y la activación de fondos de emergencia y reservas fiscales. En algunos países, los mecanismos de igualación y estabilización también mitigaron el impacto diferenciado de la COVID-19 entre los gobiernos subnacionales.
- **En general, las normas de endeudamiento se relajaron** 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 redujeron la carga de su deuda, establecieron líneas de crédito, desarrollaron el acceso a préstamos a largo plazo y a los mercados de capitales y/o crearon servicios municipales de liquidez. De media, la deuda total pendiente 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 planes suelen incluir objetivos sociales y ecológicos que tienen en cuenta las repercusiones sociales y económicas en las economías locales. Este es especialmente el caso de los países de la UE, donde el 37 % del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de los países de la UE se destina a la acción por el clima.

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

- **La crisis de la COVID-19 ha impulsado a los gobiernos centrales/federales y subnacionales a replantearse sus marcos de gobernanza multinivel.** La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque local para la gestión y recuperación de crisis, y ha destacado la importancia de contar con un sistema eficaz de gobernanza multinivel basado en la flexibilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la consulta entre los distintos niveles de gobierno. Un diálogo regular entre múltiples niveles y múltiples actores, en el que se utilicen pruebas compartidas y se adopte una perspectiva de futuro, puede ser especialmente 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 a fin de evitar mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente.** Equilibrar las responsabilidades descentralizadas y las fuentes de financiación es clave para establecer un sistema de financiación subnacional resiliente. La crisis ha puesto de manifiesto que disponer de un sistema de financiación diversificado, basado en una cesta de ingresos compuesta por subvenciones (para funciones delegadas u objetivos prioritarios), ingresos tributarios, tarifas y tasas, e ingresos de la propiedad, también diversifica los riesgos y contribuye a afrontar mejor las conmociones externas. También hace más probable la continuidad de la prestación de servicios públicos durante un período de crisis.
- **Unos mecanismos de igualación horizontal o vertical flexibles y eficientes ayudan a mitigar el impacto territorialmente diferenciado de una crisis.** En varios países, la activación de mecanismos de igualación ha aliviado el impacto heterogéneo de la pandemia entre los gobiernos subnacionales (por ejemplo, en Austria, Alemania y Suiza). Sin embargo, los mecanismos de igualación no siempre han tenido los efectos esperados, dependiendo de las fórmulas de igualación. Su efecto podría ser limitado, ya que muchos sistemas de igualación son susceptibles a las contracciones de la actividad económica y, por lo tanto, pueden tener un impacto procíclico en las finanzas subnacionales.
- Para prepararse para la próxima perturbación exógena será necesario **reconstruir el espacio fiscal**. Esto es especialmente difícil en un contexto de subida de los tipos de interés y de consolidación de las finanzas públicas. Sin embargo, la revisión de los sistemas financieros subnacionales debería conducir al establecimiento de mecanismos de estabilización, como fondos de emergencia y fondos de reserva, que acumulan reservas en períodos de crecimiento y las desembolsan en momentos de tensión fiscal para compensar las caídas de los ingresos subnacionales. Este ha sido el caso de Japón, México y Estados Unidos.
- **Dada la escasez de espacio fiscal tras la COVID-19, es fundamental facilitar el acceso a la financiación externa para que los gobiernos subnacionales realicen inversiones en infraestructuras de calidad.** Esto requiere un entorno propicio creado por sistemas de gobernanza multinivel flexibles y adaptables que puedan identificar eficazmente fuentes de financiación innovadoras, incluidas fuentes externas y la colaboración del sector privado (OECD, 2022<sup>[2]</sup>).
- **La recopilación de datos fiables sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales es vital para que los gobiernos centrales y subnacionales evalúen los puntos fuertes y débiles de sus finanzas públicas, así como para anticiparse mejor a las conmociones externas y aumentar su capacidad de resiliencia para contrarrestarlos.** Sin embargo, en muchos países, especialmente de África, Asia-Pacífico y América Latina, los datos sobre las finanzas públicas subnacionales no se actualizan con regularidad, son de difícil acceso y no están disponibles públicamente.

## Estructura y organización de los gobiernos subnacionales de 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 entidades municipales, 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 el municipal y el regional.
- **Los marcos de descentralización han seguido evolucionando en muchos países de todo el mundo.** Muchos de ellos se han reformado para distribuir más claramente las responsabilidades

entre los distintos niveles de gobierno y asignar la correspondiente financiación necesaria para cumplirlas (por ejemplo, la reforma 3DS de Francia en 2022 o de Ghana en 2020). Evitar la aparición de mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente (es decir, el desajuste entre las responsabilidades y los recursos disponibles) es de suma importancia para crear marcos descentralizados operativos que garanticen una prestación eficaz de los servicios públicos a escala subnacional. Por ejemplo, otros países, especialmente en África, han seguido reformando sus sistemas descentralizados para mejorar la democracia y la participación ciudadana (por ejemplo, Kenia y Uganda).

- **A medida que los países se descentralizan, se producen reformas territoriales tales como fusiones municipales, pero también particiones municipales.** La gran mayoría de las particiones municipales se encuentran en las regiones de África y Oriente Medio y Asia Occidental, sobre todo para responder a los cambios demográficos en determinadas regiones y/o municipios, pero también en parte como resultado de los procesos de descentralización en curso. A su vez, las fusiones municipales son más comunes en Europa y Euroasia, donde a menudo se fomentan las fusiones municipales mediante incentivos fiscales en un intento de beneficiarse de las economías de escala, las ganancias de eficiencia y el ahorro de costes. Aunque estas ganancias pueden materializarse, las fusiones o particiones no son una 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 implicación activa de los responsables de la toma de decisiones del gobierno local y de todos los actores locales desde el principio del proceso de fusión o partición.
- **Como alternativa a las fusiones, muchos países están aplicando la cooperación intermunicipal de formas muy diversas,** desde las más suaves, como los acuerdos de cooperación, hasta las formas más fuertes de integración, como las autoridades supramunicipales con funciones delegadas. Esto permite que los municipios, tanto rurales como metropolitanos, se beneficien de economías de escala y alcance. La cooperación intermunicipal es especialmente beneficiosa para que los municipios pequeños con escasos recursos públicos puedan prestar con eficacia servicios públicos e infraestructuras de calidad. Las reformas de la gobernanza metropolitana son una forma particular de cooperación intermunicipal. La cooperación efectiva entre municipios dentro de las áreas funcionales metropolitanas se ha convertido en un tema prioritario en muchos países, especialmente en aquellos que se enfrentan a un alto nivel de urbanización y fragmentación administrativa.
- **Las reformas de regionalización continuaron a buen ritmo, impulsadas por múltiples factores (económicos, políticos, culturales, etc.),** sobre todo 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.). En la actualidad, varios países están debatiendo reformas de la 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 las fusiones regionales (por ejemplo, Francia, Noruega).
- **Los países adoptan cada vez más disposiciones de gobernanza asimétricas** a escala regional y metropolitana. En otras palabras, cada vez más países tienden a otorgar distintas competencias políticas, administrativas o fiscales a los gobiernos de un 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 los territorios con una historia particular, una fuerte identidad o una geografía determinada o proteger y promover derechos especiales, como el derecho especial de los Pueblos Indígenas a administrar su propio territorio. La gobernanza regional asimétrica parece más "natural" en los países federales, pero está creciendo en los países unitarios. Las disposiciones



asimétricas se utilizan cada vez más en la gobernanza metropolitana para reconocer las especificidades de las áreas metropolitanas y las ciudades-región, en particular en las grandes ciudades y los 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 en 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 los países unitarios, el gasto subnacional es ligeramente inferior a la media mundial: 6,6 % del PIB y 17,1 % del gasto público. El gasto de personal es la partida de gasto más importante, con un 35,3 % del gasto público subnacional en 2020. Esto confirma el importante papel de los gobiernos subnacionales como empleadores públicos.
- **El gasto subnacional ha aumentado del 8,6 % al 9,1 % en términos de PIB, mientras que ha disminuido del 24,1 % al 23 % en términos de gasto público total,** al comparar la misma muestra de 106 países de la edición anterior de este informe entre los datos de 2016 y 2020. Esto puede explicarse por la disminución del gasto subnacional dentro del gasto total del gobierno debido a un aumento global del gasto público total para responder a la pandemia de la COVID-19, así como a la reorientación del gasto público llevada a cabo a nivel central durante la pandemia. Dado que el PIB también ha disminuido debido a la crisis de la COVID-19, los datos reflejan un aumento de media.
- **El grado de gasto público subnacional varía mucho de un país a otro,** en función de si el país es federal o unitario, de su tamaño y organización territorial, del grado de descentralización y de la naturaleza de las competencias descentralizadas (sanidad, protección social, educación, etc.). Dinamarca y Canadá se distinguen del resto de países por su gasto subnacional particularmente elevado 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 Vietnam), 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 países con ingresos altos tienden a tener una mayor participación subnacional en el gasto público total que los países de ingresos bajos.
- En el otro extremo del espectro **hay 58 países en los que las autoridades locales tienen responsabilidades de gasto limitadas** (menos del 8 % del PIB y del 20 % del gasto público), la 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, República de Turquía, Chile, Grecia y Nueva Zelanda). Los países más pequeños y normalmente más centralizados (por ejemplo, Malta, Mauricio, Gambia, Eswatini y República Dominicana) también mostraron tasas de gasto público subnacional inferiores al 2 % del PIB en 2020.
- A escala 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 de un país a otro.
- **Los gobiernos subnacionales utilizan cada vez más sus políticas presupuestarias como herramienta para alcanzar sus objetivos estratégicos, cumplir 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 empezando a aparecer políticas presupuestarias subnacionales innovadoras (como la presupuestación con perspectiva de género, la presupuestación ecológica y la presupuestación participativa), sobre

todo en países descentralizados y en proceso de descentralización, como herramienta para que los gobiernos subnacionales logren alcanzar objetivos medioambientales y climáticos y aumenten la rendición de cuentas.

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

- **Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel clave 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 medio-altos. La proporción de la inversión pública subnacional es mayor en los países federales, ya que alcanza 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 necesarias para alcanzar los nuevos objetivos cero, la proporción de la inversión pública subnacional en el PIB sigue siendo baja en muchos países.** De hecho, a escala mundial, se necesitarán más de 95 billones de dólares en inversión pública y privada en infraestructuras entre 2016 y 2030 para sostener el crecimiento/bienestar y contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). La inversión de los gobiernos subnacionales representa solo el 1,5 % del PIB en todo el mundo y representa incluso menos en los países de bajos ingresos. En 2020, representó de media el 0,7 % del PIB en África. Fue comparativamente más alta en América Latina (1,1 %) y más del triple en Asia-Pacífico (2,4 %).
- **En los países de la OCDE, la inversión de los gobiernos subnacionales 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 medida que retrocedan la pandemia de la COVID-19 y otras perturbaciones que se desencadenaron en 2022, como la crisis energética (véase más arriba).
- **En algunos países se están promoviendo las asociaciones público-privadas (APP) subnacionales como medio para estimular la inversión subnacional en entornos fiscales subnacionales ajustados.** El uso de este instrumento está más extendido en los países federales que en los unitarios. La gran dependencia de las subvenciones y los subsidios como principal fuente de ingresos subnacionales, la falta de marcos jurídicos de apoyo o de conocimientos técnicos son los principales obstáculos a los que se enfrentan los gobiernos subnacionales a la hora de poner en práctica las APP. Sin embargo, las APP no son una fórmula mágica: requieren las capacidades adecuadas a escala subnacional para que se diseñen e implementen de forma eficaz en la escala adecuada.

## Los gobiernos subnacionales siguen dependiendo en gran medida de las subvenciones 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 de este informe entre los datos de 2016 y 2020. Esto puede explicarse por

un aumento general de las subvenciones del gobierno central para apoyar a los gobiernos subnacionales que respondieron a la pandemia en 2020, así como por un descenso del PIB.

- **Las subvenciones representan más de la mitad (51,5 %) de los ingresos de los gobiernos subnacionales, seguidas de los impuestos (31,5 %), las tarifas y tasas de los usuarios (10,3 %) y los ingresos de la propiedad.** En los países federales, la proporción de donaciones y subvenciones en los ingresos de los gobiernos subnacionales es inferior (44,9 %), mientras que es ligeramente superior en los países unitarios (53 %).
- **Los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales representan de media el 2,9 % del PIB, con grandes disparidades entre países.** En 53 países de un total de 116, representan menos del 1 % del PIB y en 15 superan el 8 % del PIB. Los niveles más altos se encuentran en Argentina, Suecia, Dinamarca y Alemania.
- **De media, los ingresos fiscales subnacionales representan el 14,5 % de los ingresos fiscales públicos.** En la República Popular China, Alemania, Suiza, 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 engloban tanto los impuestos compartidos como los impuestos de origen propio.** Sin embargo, la cuantía de los ingresos fiscales de por sí no es indicativa del grado de discrecionalidad que los gobiernos subnacionales pueden ejercer sobre sus ingresos fiscales. De hecho, el grado en que los gobiernos subnacionales pueden fijar su base imponible y los tipos impositivos varía de un país a otro, lo que genera diferencias en la autonomía fiscal a escala subnacional. La autonomía fiscal es menor con las disposiciones de reparto de impuestos (por ejemplo, sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades, los impuestos especiales o el IVA), ya que los tipos impositivos se definen a escala nacional, así como las cuotas que se redistribuyen a los gobiernos subnacionales. La autonomía fiscal es mayor en el caso de los impuestos propios, sobre los cuales los gobiernos subnacionales disponen de cierto margen de maniobra para fijar la base imponible o el tipo impositivo. Sin embargo, esta potestad tributaria también puede estar regulada y restringida en algunos países.
- **El impuesto sobre la propiedad es una piedra angular de la fiscalidad local en muchos países del mundo.** A escala mundial (87 países), los impuestos recurrentes sobre 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 sobre la propiedad, a pesar de sus méritos como fuente de ingresos para los gobiernos locales, sigue sin aprovecharse en muchos países**, especialmente en los países en desarrollo, debido a obstáculos relacionados con su implementación, gestión y recaudación prácticas. En América Latina y África, el impuesto recurrente sobre la propiedad representa una parte elevada 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 ampliación del impuesto a nuevos bienes (por ejemplo, Alemania, Polonia), la mejora del sistema de recaudación, la mejora de los sistemas catastrales y de los registros de la propiedad (por ejemplo, Angola, Camboya, Italia).

## La deuda de los gobiernos subnacionales sigue siendo 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). Su distribución entre los países es muy desigual, desde una deuda casi inexistente hasta una deuda que alcanza el 75,8 % del PIB y el 53,6 % de la deuda pública, como es el caso de Canadá.

- **La deuda bruta subnacional ha aumentado ligeramente del 7,5 % al 7,9 % en términos de 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 de este informe entre los datos de 2016 y 2020. Una parte de este aumento en términos de 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 inferior 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 saldo de la deuda)**, seguidos de "otras cuentas por pagar" (29,2 %) y "bonos/títulos de deuda" (11,4 %).

## Países menos desarrollados

- **Los 31 Países Menos Desarrollados (PMD) de la base de datos son principalmente países unitarios, a excepción de Etiopía, Nepal y Somalia.** La mayoría de ellos han llevado a cabo 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.** Los diferentes legados históricos, así como distintas geografías y extensiones territoriales, han dado lugar a una gran diversidad de organizaciones territoriales y estructuras institucionales.
- **El reparto poco claro de responsabilidades, los mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente y la falta de participación de los gobiernos subnacionales en los procesos presupuestarios de los programas** son problemas especialmente comunes en los PMD, aunque afectan o han afectado a la mayoría de los países incluidos en este informe.
- En muchos PMD, **los gastos totales de los gobiernos subnacionales representaron una parte baja del PIB en comparación con el resto de los países incluidos en este informe**, es decir, 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 se dispone de datos de inversión.** Por ejemplo, la inversión subnacional de Nepal representa más de la mitad de la inversión pública total, mientras que representa menos del 10 % de la inversión pública total en Mali, 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 los 21 países unitarios tienen unos ingresos inferiores al 2 % del PIB y al 10 % de las administraciones públicas.
- **Los PMD dependen en gran medida de las transferencias intergubernamentales del gobierno central, tanto en el caso de los países federales como en el de los unitarios.** La mayoría de los países de ingresos bajos también reciben ayuda y donaciones internacionales, la mayoría de las cuales se canalizan primero a través del gobierno central. Las tarifas y las tasas constituyen una parte considerable de los ingresos subnacionales en algunos PMD, y representan hasta un máximo del 41 % del total de los ingresos subnacionales. En cambio, los ingresos fiscales son bastante limitados.
- Aunque los datos de los PMD siguen siendo escasos, especialmente en lo que se refiere a la deuda, en general se permite el endeudamiento a escala subnacional para financiar inversiones de capital, siempre y cuando se obtenga la aprobación previa del Ministerio de Finanzas. En la

práctica, la deuda local es muy limitada **incluso en los países donde el endeudamiento es legalmente posible.**

- **Los PMD deben mejorar la solvencia de sus gobiernos subnacionales** para ampliar su acceso a la financiación externa a escala subnacional y establecer un marco regulatorio propicio que les permita obtener préstamos. Para ello es necesario disponer de fuentes de ingresos suficientes y diversificadas. Una vez que se logre esto, pueden preverse formas creativas de financiación, como la financiación mixta.

# Introducción

La mejora de los sistemas de gobernanza y financiación multinivel requiere el acceso a datos fiables, armonizados y comparables. En este sentido, durante las crisis es cuando este hecho es más importante, porque entonces los gobiernos subnacionales están al frente de la respuesta, tal y como se demostró claramente durante la pandemia de la COVID-19. Posteriormente, justo cuando los gobiernos subnacionales empezaban a recuperarse de manera inclusiva, resiliente y sostenible de la pandemia, se han visto afectados por el profundo impacto económico mundial de la agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania. Aunque se trata ante todo de una crisis humanitaria, también ha precipitado una crisis energética y, a su vez, una crisis del coste de la 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 inferior en 2023 (OECD, 2022<sup>[1]</sup>). En muchas economías, la inflación alcanzará niveles no vistos desde la década de 1980 en el primer semestre de 2022. Para los gobiernos subnacionales, unas tasas de inflación más elevadas (y, por tanto, mayores costes relacionados con el pago de la deuda) ejercerán más presión sobre unos espacios fiscales que ya estaban estrechándose por la pandemia y, a su vez, obstaculizarán su capacidad para prestar servicios esenciales y realizar inversiones críticas, en particular aquellas que impulsen transiciones inclusivas, digitales y ecológicas. Estas perturbaciones complican la tarea de implementar mecanismos adecuados de gobernanza y financiación multinivel para hacer frente a los efectos asimétricos de las crisis dentro de los países y las regiones, así como entre los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, además de las emergencias a corto plazo, los gobiernos subnacionales deben tomar medidas para adaptarse a las diferentes megatendencias a las que están expuestos, como los cambios demográficos o las transiciones ecológicas y digitales. Comprender los marcos de gobernanza multinivel dentro de los cuales operan los gobiernos subnacionales y el espacio fiscal subnacional 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 y disparidades espaciales persistentes.

El Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión Subnacional (SNG-WOFI) es un repositorio mundial y una fuente de información única basada en la evidencia que recopila y analiza datos cuantitativos y cualitativos para ayudar a comprender el papel clave que desempeñan los gobiernos subnacionales en las políticas públicas. Ayuda a identificar lagunas y a arrojar luz sobre los principales retos estructurales que impiden que los sistemas de gobernanza multinivel funcionen correctamente. Aunque los gobiernos subnacionales han demostrado —quizás ahora más que nunca— que pueden responder eficazmente a las necesidades urgentes y a los retos a más largo plazo, también queda claro que son muy vulnerables a las conmociones internas y externas, y que se enfrentan a obstáculos relacionados con marcos de descentralización ineficaces que les impiden cumplir debidamente con sus responsabilidades.

**Esta nueva y tercera edición del Observatorio Mundial contiene datos y análisis de 135 países de todo el mundo, incluidas 22 federaciones y 113 países unitarios, que abarcan casi el 90 % de la superficie mundial, el 93 % de la población mundial y el 94 % del PIB mundial.** De este modo, el Observatorio Mundial se ha convertido en la mayor plataforma internacional de conocimiento sobre la estructura y las finanzas de los gobiernos subnacionales, puesto que abarca docenas de indicadores sobre gasto, inversión, ingresos y deuda. Además de las conclusiones principales globales presentadas

en este informe, el Observatorio Mundial también incluye 135 perfiles de países con información fácilmente comparable sobre marcos de gobernanza multinivel, mecanismos de coordinación horizontal y vertical, procesos de descentralización, reformas territoriales, responsabilidades en materia de gasto e inversión, marcos fiscales, reformas de las subvenciones y los impuestos, normas fiscales y de endeudamiento, entre otros. Esta edición también se centra específicamente en el impacto de la crisis de la COVID-19 en los gobiernos subnacionales, la dimensión territorial de los planes de recuperación, los sistemas impositivos de propiedad y bienes inmuebles, las asociaciones público-privadas subnacionales, e incluye un capítulo especial dedicado a los 31 países menos desarrollados.

## Una tercera edición marcada por la crisis de la COVID-19

Los gobiernos subnacionales han desempeñado un papel clave en la respuesta a la pandemia de la COVID-19 y siguen tomando medidas para garantizar una recuperación resiliente. Sin embargo, no todos los gobiernos subnacionales se han enfrentado a los mismos retos a la hora de gestionar su respuesta a la crisis, en función de los marcos de gobernanza y financiación multinivel que los rigen (Cuadro 0.1).

El Observatorio Mundial recoge las experiencias de los gobiernos subnacionales de 135 países en relación con la gestión territorial de la crisis, las medidas de emergencia aplicadas en los distintos niveles de gobierno y las repercusiones de la crisis en las finanzas de los gobiernos subnacionales. También aborda los planes de estímulo económico y social ideados para recuperarse de la crisis de forma resiliente.

En las conclusiones principales, este informe incluye, para cada capítulo, cuadros que contienen información específica sobre la respuesta a la COVID-19. Los perfiles separados por países y territorios ofrecen más detalles sobre las medidas adoptadas por cada uno de los 135 países de la base de datos.

### Cuadro 0.1. Impacto diferenciado de la crisis de la COVID-19 en los gobiernos subnacionales de todo el mundo

El impacto de la crisis de la COVID-19 en los gobiernos subnacionales ha variado de un país a otro, así como entre los niveles de gobierno, regiones y municipios, en función de los marcos de gobernanza y finanzas multinivel de los países de todo el mundo.

En concreto, el impacto asimétrico sobre las finanzas subnacionales se debe principalmente a cinco factores (OECD, 2021<sup>[4]</sup>):

1. El grado de descentralización y, en particular, la asignación de responsabilidades de gasto (por ejemplo, sanidad, protección social, desarrollo económico, etc.).
2. Las características de los ingresos de los gobiernos subnacionales y el grado en que dichos ingresos son vulnerables a las conmociones y fluctuaciones económicas (por ejemplo, caídas de los ingresos fiscales debidas a una paralización de la actividad económica y del consumo, disminuciones de las tasas y tarifas de los usuarios) y sensibles a las decisiones políticas (por ejemplo, exenciones, derogación, aplazamiento).
3. La salud fiscal o las condiciones financieras previas a la pandemia (es decir, el estado de los saldos presupuestarios y la deuda, los niveles de efectivo y reservas).
4. El grado de flexibilidad fiscal o, en otras palabras, la capacidad de los gobiernos subnacionales para absorber tensiones excepcionales y para ajustar sus gastos e ingresos a fin de hacer frente a necesidades urgentes y también para acceder a financiación externa.
5. El alcance y la eficacia de las políticas de apoyo de los niveles superiores de gobierno y la existencia de mecanismos de igualación o solidaridad.

Las regiones urbanas y rurales, las capitales, las áreas metropolitanas, los municipios más grandes y más pequeños y las zonas rurales se han visto afectados de diferentes maneras y en distinta medida en función de los factores mencionados. Además, su situación geográfica, su participación en las cadenas de valor globales y su exposición a los sectores comercializables, así como su perfil de finanzas subnacionales, han determinado la magnitud 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 golpe duro debido a las restricciones de viaje y al cierre de hoteles, lo cual redujo los flujos turísticos, que son una de sus principales fuentes de ingresos subnacionales.

En general, las medidas de respuesta para apoyar las finanzas subnacionales pueden clasificarse en cuatro grupos principales. Son los siguientes: 1) medidas en relación con los ingresos; 2) medidas en relación con los gastos; 3) medidas de gestión financiera; y 4) medidas relacionadas con las normas fiscales y la deuda (incluidas las medidas para facilitar el uso de la deuda para las necesidades a corto y largo plazo). Las medidas en relación con los ingresos y las medidas relacionadas con las normas fiscales y la deuda parecen ser las medidas que se aplican con más frecuencia, aunque las medidas para mejorar la gestión financiera también son bastante comunes (OECD, 2021<sup>[4]</sup>).

### ¿Hacia una financiación subnacional más resiliente?

En los últimos 15 años, tanto la crisis financiera mundial de 2008 como la pandemia de la COVID-19 han sometido a las finanzas de los gobiernos subnacionales a graves tensiones. Recientemente, la pandemia de la COVID-19 ha demostrado que los gobiernos subnacionales se enfrentan a un efecto tijera, es decir, a la incapacidad de recaudar ingresos suficientes precisamente en un momento en que las necesidades de gasto se disparan, lo que se traduce en un aumento del déficit y la deuda. Ahora, la agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania está creando más tensión sobre las finanzas públicas. Los gobiernos subnacionales se enfrentan a un aumento de los precios de importación, mayores déficits y mayores facturas de deuda en un contexto significativamente incierto de subidas de la inflación y ralentización del crecimiento. Además, la recurrencia de catástrofes naturales (inundaciones, terremotos, pandemias, etc.) ha aumentado y se prevé que continúe haciéndolo en el futuro (WMO, 2021<sup>[5]</sup>; IMF, 2022<sup>[6]</sup>). Con la débil situación de las finanzas públicas tras la crisis de 2009 y el aumento de los tipos de interés, el mayor coste de los préstamos hace menos probable que se realicen inversiones en infraestructuras esenciales (OECD, 2022<sup>[2]</sup>).

Puesto que las conmociones exógenas con implicaciones fiscales cada vez son más frecuentes, los gobiernos subnacionales, como actores en primera línea de la gestión de riesgos, deben anticiparse a las crisis y reforzar su resiliencia financiera (de Mello and Ter-Minassian, 2022<sup>[7]</sup>). Los gobiernos subnacionales varían mucho de un país a otro y dentro de un mismo país en términos de responsabilidades, recursos, discrecionalidad presupuestaria y capacidades, por lo que no hay recetas únicas para todos. No obstante, impulsar la resiliencia financiera a escala subnacional depende de un marco multinivel equilibrado que combine adecuadamente las responsabilidades transferidas a los gobiernos subnacionales con un nivel suficiente de recursos humanos y financieros (OECD, 2019<sup>[8]</sup>). Evitar la proliferación de mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente y equilibrar las responsabilidades descentralizadas y las fuentes de financiación es clave para establecer un sistema de financiación subnacional resiliente (Rodríguez-Pose and Vidal-Bover, 2022<sup>[9]</sup>). La crisis también ha puesto de manifiesto que disponer de un sistema de financiación diversificado basado en una cesta de ingresos compuesta por subvenciones (para funciones delegadas u objetivos prioritarios), ingresos fiscales, tasas y tarifas e ingresos de la propiedad permite a los gobiernos subnacionales: 1) diversificar el riesgo, 2)



reforzar su capacidad para resistir a las conmociones externas y 3) seguir prestando servicios públicos incluso en medio de una crisis.

La crisis de la COVID-19 también ha llevado a los gobiernos centrales/federales y subnacionales a replantearse sus marcos de gobernanza multinivel. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque local para la gestión y recuperación de crisis, y ha destacado la importancia de contar con un sistema eficaz de gobernanza multinivel basado en la flexibilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la consulta entre los distintos niveles de gobierno. Un diálogo regular entre múltiples niveles y múltiples actores, en el que se utilicen pruebas compartidas y se adopte una perspectiva de futuro, puede ser especialmente útil para evitar respuestas políticas fragmentadas. Unos mecanismos de igualación horizontal o vertical flexibles y eficientes ayudan a mitigar el impacto territorialmente diferenciado de una crisis. En varios países, la activación de mecanismos de igualación ha aliviado el impacto diferenciado de la pandemia entre los gobiernos subnacionales (por ejemplo, Austria, Alemania y Suiza), pero los sistemas de igualación pueden tener efectos limitados, ya que se ven afectados por las contracciones de la actividad económica y, por tanto, pueden tener un impacto procíclico en las finanzas subnacionales. Los gobiernos subnacionales también deben identificar las prioridades de las políticas de desarrollo derivadas de la crisis de la COVID-19, replantearse las tendencias espaciales y demográficas a largo plazo, reevaluar sus políticas industriales y recalibrar y priorizar aún más las inversiones significativas para el clima (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

La mayoría de los países incluidos en este estudio han elaborado planes de recuperación para responder a la pandemia, y algunos de ellos los han orientado estratégicamente de forma que maximicen la resiliencia de las finanzas subnacionales a medio y largo plazo. Por ejemplo, el plan nacional de recuperación económica de Canadá (A Recovery Plan for Jobs, Growth, and Resilience) se basa en cuatro pilares: respuesta a la COVID-19, creación de empleo y crecimiento, recuperación resiliente e inclusiva, y gobierno justo y responsable. Además de los paquetes de estímulo nacionales, las provincias, los territorios y algunos municipios también han lanzado sus propios planes de recuperación económica. En todos los países miembros de la UE, las subvenciones que forman parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE están condicionadas al compromiso de llevar a cabo reformas estructurales y proyectos de inversión que contribuyan a avanzar en las transiciones ecológica y digital. Por ejemplo, en Croacia, el 40,3 % de su plan de recuperación apoyará objetivos climáticos y el 20,4 % fomentará la transición digital en el período 2020-2026. En este marco, varios gobiernos subnacionales de Croacia se están preparando para realizar inversiones verdes que refuercen la transición ecológica. En Camerún, el gobierno ha elaborado el "Plan de Recuperación Económica Pos-COVID-19", cuyo objetivo es prestar apoyo a los sectores de actividad más afectados por la crisis y reforzar la resistencia de la estructura económica local frente a las conmociones externas. En Haití, el Plan de Respuesta Pos-COVID-19 incluye como acción prioritaria la aprobación de un plan integrado de resiliencia ante catástrofes en al menos 20 comunas.

La crisis de la COVID-19 también provocó una relajación de las normas fiscales, que tradicionalmente siempre habían sido bastante estrictas. A los gobiernos subnacionales de la mayoría de los países se les permitió gastar sus fondos de reserva y sus saldos de caja pendientes para hacer frente a los costes adicionales de la pandemia (por ejemplo, Montenegro, Filipinas, República Democrática Popular de Laos, etc.). Para prepararse para las próximas conmociones exógenas será necesario reconstruir el espacio fiscal. Países como Japón han tomado medidas para remediarlo: uno de los pilares de su plan de recuperación incluye la constitución de un fondo de reserva de contingencia para la COVID-19 de unos 6,8 billones de yenes japoneses para mejorar la preparación ante futuras crisis. Otras medidas, como los mecanismos de seguro para seguir garantizando la prestación de servicios públicos en caso de situación extrema, pueden ser útiles a escala subnacional. Se calcula que incentivar los seguros privados podría reducir las obligaciones del Estado en un 50 % en caso de situaciones muy extremas y hasta en un 67 % en caso de situaciones menores (World Bank, 2021<sup>[11]</sup>). Esta solución de transferencia del riesgo financiero presenta varias ventajas en comparación con la financiación específica o ex post, entre ellas el

hecho de que se prefiere la compensación sobre la base de normas preestablecidas a las decisiones específicas, lo que proporciona una seguridad jurídica que también puede servir de base para un endeudamiento adicional. En cualquier caso, los programas de seguros deben ser transparentes y claros en cuanto a los intereses asegurados, los peligros y la asignación de riesgos. Deben garantizar que el conjunto total de primas sea suficiente para cubrir los riesgos y los costes asociados, y su cobertura debe ser universal, es decir, debe abarcar a la mayoría de los actores afectados (Baur, 2022<sup>[12]</sup>). Todas estas herramientas, incluidas las normas fiscales, los planes estratégicos de recuperación, las diversas fuentes de ingresos y los programas de seguros público-privados, pueden desempeñar un papel importante a la hora de impulsar la resiliencia.

## Estructura del informe

Este informe está estructurado de la siguiente manera. El capítulo 1 analiza las distintas estructuras institucionales tanto en los países federales como en los unitarios y ofrece una perspectiva general de la gobernanza multinivel y de las reformas territoriales. Estas reformas incluyen tanto las reformas municipales y regionales como las disposiciones de cooperación intermunicipal. El capítulo 2 se centra en el gasto público subnacional y describe las principales áreas de gasto e inversión de los gobiernos subnacionales. Asimismo, hace especial hincapié en las asociaciones público-privadas subnacionales. También incluye una sección sobre políticas presupuestarias subnacionales como enfoque para alinear los presupuestos subnacionales con las prioridades estratégicas y/o fomentar nuevas prácticas innovadoras. El capítulo 3 examina las distintas fuentes de ingresos subnacionales y ofrece un amplio análisis del impuesto sobre la propiedad como fuente de ingresos vital para los gobiernos subnacionales. El capítulo 4 examina las normas fiscales y de endeudamiento y explica los distintos niveles de deuda subnacional. Para ello, analiza los distintos instrumentos de deuda, como los préstamos y los bonos (incluida una sección específica sobre bonos verdes). El capítulo 5 reproduce la estructura de todo el informe para los 31 países menos desarrollados y describe sus características específicas, retos y oportunidades. Todas las medias calculadas en este informe son medias no ponderadas (véase el Anexo C). Todos los ejemplos de países que se citan en el informe están disponibles en los perfiles de países y territorios (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>) de la plataforma de Internet del Observatorio Mundial ([www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)).

El informe también incluye varios anexos con información detallada sobre los 135 países, los indicadores socioeconómicos básicos recogidos en la base de datos fiscales, un resumen de la metodología, la estructura de los perfiles de países y territorios, las definiciones y mediciones de la descentralización y los principios rectores de la OCDE para la reforma del impuesto recurrente sobre la propiedad. El informe termina con una amplia lista de referencias. Las dos ediciones anteriores pueden consultarse en [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org) (OECD/UCLG, 2016<sup>[14]</sup>; OECD/UCLG, 2019<sup>[15]</sup>).

# 1. ¿Cómo están estructurados y organizados los gobiernos subnacionales de todo el mundo?

## 1.1. Países federales y unitarios

Los países pueden organizarse de dos formas principales: unitaria y federal (incluidas las confederaciones). Sin embargo, la realidad es más compleja y permite que características de los primeros se mezclen con los segundos, y viceversa. Por ejemplo, el Reino Unido es un país unitario, pero desde que comenzó su proceso de descentralización en 1998 ha añadido rasgos federales. Malasia, a pesar de tener una estructura federal consagrada en su Constitución, funciona más como un país unitario, ya que el gobierno central concentra muchos poderes en su núcleo y deja relativamente poco margen de maniobra a los gobiernos subnacionales (Ostwald, 2017<sup>[16]</sup>).

Las situaciones intermedias entre países federales y unitarios son bastante frecuentes y se denominan "cuasifederales". Aunque no se trata de una definición clara, suele aplicarse a países unitarios con algunas características de los federales (por ejemplo, España). En cuanto al gobierno local, las regiones autónomas en las cuasifederaciones suelen tener menos margen de maniobra que en las federaciones para definir y reformar el funcionamiento y la financiación del gobierno local, entre otras funciones (OECD, 2017<sup>[17]</sup>; OECD, 2019<sup>[8]</sup>). Los elementos básicos de las funciones y la financiación de los gobiernos locales suelen establecerse en las constituciones nacionales. Aunque se otorgue una autonomía sustancial a las regiones autónomas en relación con niveles inferiores a través de los poderes legislativos primarios y/o secundarios, a menudo se trata de competencias compartidas con el gobierno central.

### Cuadro 1.1. Países unitarios, federales y disposiciones asimétricas

#### Países unitarios

Los países gobernados como una sola potencia en la que el gobierno central es supremo en última instancia se denominan países unitarios. Se entiende que son entidades "una e indivisible" cuya soberanía no puede compartirse. Los ciudadanos de los países unitarios están sujetos al mismo poder único en todo el territorio del Estado. Ser un Estado unitario no significa necesariamente que no existan gobiernos subnacionales en ese país. De hecho, en los países unitarios suelen existir gobiernos subnacionales, elegidos directamente por la población y con cierta autoridad política y administrativa. No obstante, es el gobierno central el que decide qué poderes y responsabilidades se delegan o devuelven a los niveles inferiores de gobierno. En función de estas prerrogativas, los países unitarios presentan distintos grados de descentralización.

Por lo tanto, los países unitarios tienen formas y tamaños muy variados. De hecho, algunos países unitarios pueden adoptar una estructura institucional "híbrida" en la que reconocen regiones y ciudades autónomas con competencias especiales por razones geográficas, históricas, culturales o lingüísticas. En estos casos, ciertas regiones históricas tienen más competencias que otros gobiernos subnacionales debido a sus particularidades. Estas disposiciones institucionales complejas y a menudo desiguales suelen denominarse asimétricas, en alusión al hecho de que las competencias,

responsabilidades y recursos no se distribuyen uniformemente entre las unidades subnacionales de un país. Ejemplos de disposiciones asimétricas en países unitarios son el Reino Unido (naciones descentralizadas de Irlanda del Norte, Escocia y Gales), Italia (regiones ordinarias frente a regiones con estatuto especial), Finlandia, Francia (Córcega, departamentos y territorios de ultramar), Portugal (Azores y Madeira), Mauricio (Islas Rodrigues), Azerbaiyán (República Autónoma de Najicheván), Nicaragua (Regiones Autónomas de la Costa Caribe Norte y Sur), Ecuador (Galápagos), etc.

### **Países federales**

En comparación con los países unitarios, los países federales comparten su soberanía entre el gobierno federal y las entidades regionales autónomas (también conocidas como Estados federados), que pueden tener su propia constitución legal (aunque Canadá es una clara excepción), un parlamento y un gobierno. Los gobiernos federales se diferencian de los gobiernos centrales de los países unitarios en que los primeros no pueden alterar unilateralmente el estatus de autogobierno de las entidades federadas. Los poderes y competencias se asignan al gobierno federal y a los Estados federados bien mediante la constitución, bien por interpretación jurídica. En general, los gobiernos federales conservan una competencia exclusiva en áreas como la política exterior, la defensa, el capital y el sistema de justicia penal, mientras que los Estados federados tienen amplias competencias.

Los países federales son diversos, con disposiciones simétricas y asimétricas. En algunos países, las responsabilidades se distribuyen equitativamente entre los gobiernos estatales. Aunque las disposiciones institucionales suelen seguir un proceso evolutivo, actualmente Austria, Suiza, Alemania y Estados Unidos son ejemplos de países federales simétricos. No obstante, los países federales asimétricos son bastante frecuentes e incluso pueden considerarse la esencia de los sistemas federales. Por ejemplo, Australia presenta ciertos aspectos de asimetría regional, mientras que otros países federales, como Bélgica, India o Malasia, son muy asimétricos. Los altos niveles de asimetría actúan como un pegamento que mantiene unidos a territorios diversos. La Constitución india permite disposiciones especiales para nueve Estados; en Malasia, las regiones de Sabah y Sarawak tienen mayores niveles de autonomía que los otros once Estados.

Fuente: (OECD, 2018<sup>[18]</sup>)

## **1.2. Gobiernos subnacionales identificados en 2021**

La tercera edición de la base de datos del SNG-WOFI incluye datos de 663 639 gobiernos subnacionales de 135 países de todo el mundo incluidos en la muestra. En este recuento solo se incluyen los gobiernos subnacionales elegidos con fines generales (Cuadro 1.2).

### Cuadro 1.2. Definición de gobierno subnacional

Un gobierno subnacional puede definirse como una entidad descentralizada elegida por sufragio universal y dotada de responsabilidades generales y cierta autonomía en materia de presupuesto, personal y patrimonio.

Utilizar la definición anterior significa que las siguientes entidades subnacionales se han excluido de la base de datos:

- Distritos desconcentrados u organismos del gobierno central/federal/estatal establecidos únicamente con fines administrativos, estadísticos o electorales.
- Entidades con fines especiales, como consejos escolares, distritos de transporte, juntas de agua, agrupaciones de cooperación intermunicipal, aunque tengan asambleas deliberativas elegidas por sufragio universal directo y competencias fiscales (descentralización funcional).
- Localidades submunicipales (parroquias civiles, aldeas, barrios, juntas comunales, asentamientos, etc.).
- En algunos casos, zonas especiales (por ejemplo, reservas y asentamientos indígenas en Canadá y Estados Unidos), así como comunidades situadas en zonas no organizadas o no incorporadas (por ejemplo, Australia y Canadá).

Sin embargo, se han hecho algunas excepciones. Por ejemplo, según la definición anterior se incluyen entidades que solo se eligen por sufragio indirecto o entidades "duales", es decir, que tienen un consejo elegido pero un ejecutivo nombrado por el gobierno central. También puede ocurrir que la ausencia de elecciones locales sea solo temporal o que esté cambiando actualmente gracias a las reformas de la gobernanza multinivel (por ejemplo, la transformación de entidades desconcentradas en entidades descentralizadas). En cualquier caso, tener gobiernos subnacionales elegidos no se traduce automáticamente en permitir que estos gobiernos subnacionales adquieran y gestionen su presupuesto o su personal de forma autónoma, ya que el gobierno central sigue a cargo de tales responsabilidades en algunos países.

Fuente: (OECD, 2018<sup>[18]</sup>; OECD, 2019<sup>[8]</sup>)

En resumen, los gobiernos subnacionales de la base de datos incluyen 648 741 entidades municipales, 12 385 gobiernos intermedios y 2 513 gobiernos estatales y regionales (Gráfico1.1).

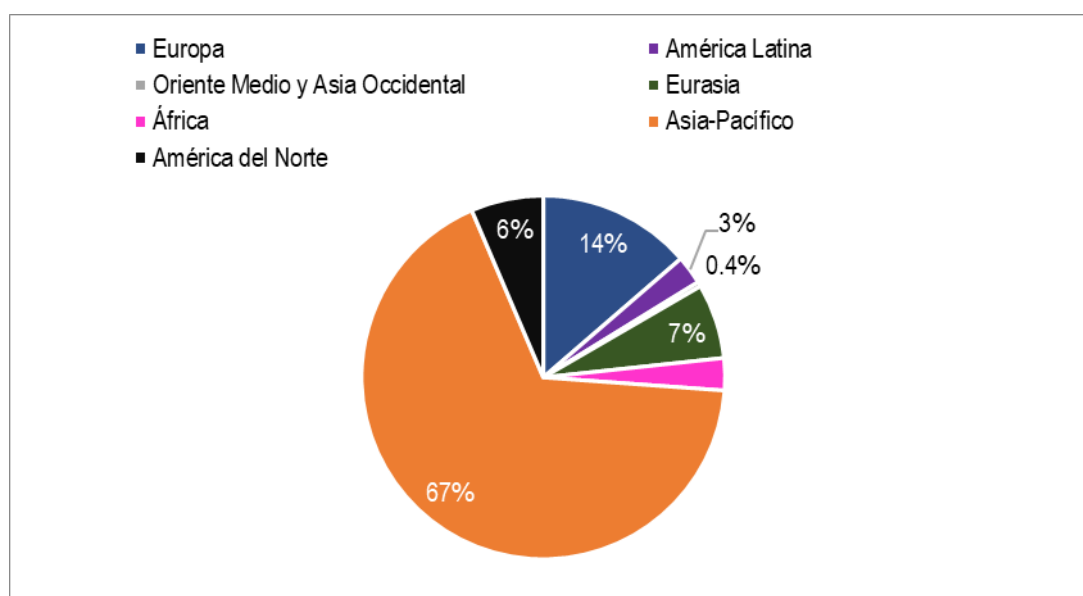
### Gráfico1.1. 663 639 gobiernos subnacionales a nivel municipal, intermedio y regional



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Por regiones del mundo, Asia-Pacífico ocupa el primer lugar, con más de 447 000 gobiernos subnacionales (67 %), seguida de Europa (14 %), Euroasia (7 %), América del Norte (3 %), Latinoamérica (3 %), África (3 %) y Oriente Medio y Asia Occidental (0,3 %) (Gráfico1.2).

### Gráfico1.2. Número de gobiernos subnacionales por regiones del mundo



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

No obstante, hay que ser prudentes a la hora de interpretar estas cifras. Al analizar estas estadísticas, India, Indonesia y Filipinas son los tres países que hacen aumentar el total asiático de forma significativa,

ya que estos países contienen muchas autoridades municipales pequeñas y autónomas que entran dentro de la definición de gobiernos subnacionales del SNG-WOFI. Solo en los países mencionados, los pueblos representan más del 87 % del número total de gobiernos subnacionales en la región de Asia-Pacífico. En otras regiones del mundo, el equivalente de estas pequeñas entidades normalmente se etiqueta como localidades desconcentradas que dependen de municipios más grandes, que no se reconocen como gobiernos subnacionales independientes según la definición que se utiliza en esta base de datos. En América Latina, Ecuador es una excepción: las aproximadamente 1.500 *parroquias* están reconocidas como gobiernos autónomos descentralizados en la Constitución de 2008.

### Cuadro 1.3. La gobernanza submunicipal está muy extendida en todo el mundo

Una localidad submunicipal puede definirse como una subdivisión administrativa municipal de derecho público que, en algunos casos, tiene sus propias responsabilidades, presupuesto y personal delegados, así como representantes electos (por ejemplo, concejal, alcalde), pero que no cuenta con competencias de autogobierno, ya que a menudo se crea como entidad desconcentrada por un municipio que conserva la mayor parte de la autonomía local.

Las localidades submunicipales son muy frecuentes en todo el mundo, pero muchas veces adoptan diferentes nomenclaturas: parroquias civiles, *arrondissements*, aldeas, *wards*, *community boards*, asentamientos, etc. Pueden existir en todo el territorio nacional o limitarse a una parte del mismo, como zonas rurales y/o urbanas. Las localidades submunicipales están presentes en países como Grecia, Irlanda, Corea, Países Bajos, Nueva Zelanda, Portugal, Eslovenia, Reino Unido, Camboya, Serbia, Sudáfrica, Panamá, etc.

- Los *bnakavayrer* de Armenia son aldeas submunicipales que carecen de autoridad autónoma. Debido al proceso de fusión de municipios rurales entre 2015 y 2021, el número de municipios se ha reducido en aproximadamente dos tercios, de 931 en 1995 a 308 en 2021. Esto ha hecho aumentar el número de pueblos y aldeas submunicipales, ya que los antiguos municipios han transferido su autoridad de autogobierno a sus comunidades municipales y han pasado a formar parte de un municipio determinado, entrando así en la categoría de submunicipal. Existen pequeños pueblos submunicipales sin derechos de autogobierno en varios países de Asia y Euroasia, como Georgia y Tayikistán.
- Tailandia cuenta con 5 333 organizaciones administrativas *Tamboon (OAT)* de ámbito submunicipal que se crearon en los años 90 como consecuencia del proceso de descentralización. La mayoría están situadas en zonas rurales y tienen el objetivo de promover la participación ciudadana. Cada OAT está dirigida por un presidente elegido y un consejo local elegido con representantes del pueblo correspondiente.
- Las 146 comunas de Haití se subdividen, a su vez, en 571 secciones comunales. Disponen de muy poca autonomía financiera y organizativa, ya que están bajo el control administrativo de las comunas. Cada cuatro años se celebran elecciones por sufragio universal a nivel de la sección comunal para elegir a los miembros del órgano deliberativo, la asamblea comunal (que tiene de 5 a 9 representantes dependiendo de la población de la sección), 3 representantes para el consejo (ejecutivo) y delegados municipales que forman parte de la asamblea comunal. Las últimas elecciones se celebraron en 2017 y las próximas, previstas para 2021, se han aplazado.

Fuente: (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

Los gobiernos subnacionales suelen estar divididos en uno, dos o tres niveles de gobierno:

- Un solo nivel: En 38 países (es decir, aproximadamente el 30 % de la muestra), el nivel municipal es el único nivel de gobierno subnacional. Estos organismos subnacionales suelen denominarse municipios, pero también pueden denominarse áreas o unidades de gobierno local, consejos locales, autoridades locales, distritos, etc. Los países de un solo nivel suelen ser más pequeños en términos de población o superficie (en ambos casos, el 6 % de la muestra total), tal y como se muestra en el Tabla 1.1.



- Dos niveles: Casi la mitad de los países de la muestra (61, es decir, el 48 % de los países incluidos en la muestra) tienen dos niveles de gobierno subnacional: el municipal y el regional/provincial. Los países de esta categoría son diversos en cuanto a su tamaño y su región del mundo, pero en conjunto representan el 50 % de la población y el 57 % de la superficie de la muestra total.
- Tres niveles: 36 países (22 %) tienen tres niveles de gobierno subnacional: municipal, regional y un tercer nivel intermedio entre ambos. Este tercer nivel adopta la forma de *départements* en Francia, provincias en Bélgica y España, distritos en Alemania, Mali y Vietnam, condados en Polonia, Reino Unido y Estados Unidos, y *rayons* en varios países euroasiáticos (Kazajistán, Kirguistán, etc.). Algunas grandes ciudades de "importancia regional" también pueden tener el estatus de gobierno intermedio. Estos países representan el 44 % de la población y el 37 % de la superficie de la muestra total.

La presencia de distintos niveles de gobierno subnacional varía significativamente entre los distintos tipos de estructuras institucionales. Por un lado, la mayoría de los países federales de la muestra (71 %) tienen una estructura de gobiernos subnacionales de dos niveles, seguidos de los de tres niveles (29 %). Por otro, la mayoría de los países unitarios (43 %) tienen un sistema de gobierno subnacional de dos niveles; algunos de ellos (21 %) también tienen un tercer nivel intermedio, pero un notable 35 % solo tiene un único nivel de gobierno subnacional.

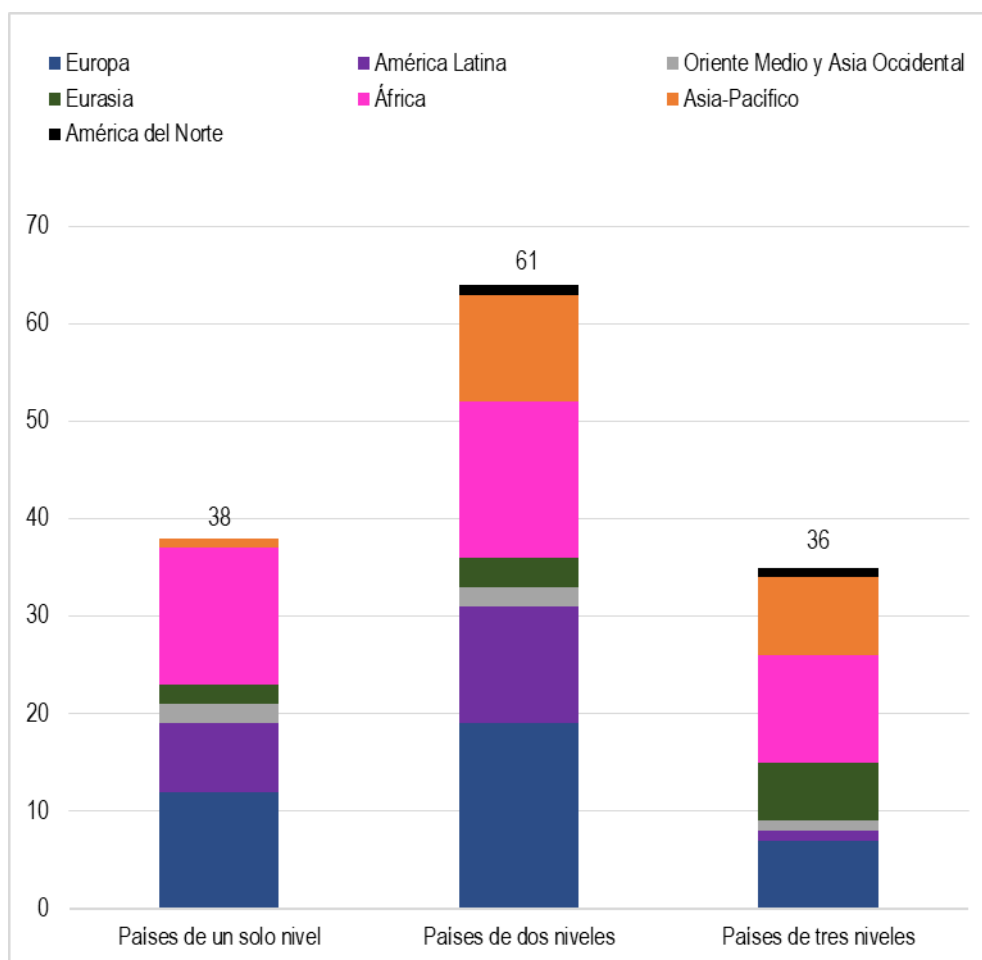
**Tabla 1.1. Estructuras de gobierno subnacional por importancia y forma de Estado**

	Importancia			Distribución
	% de países	% de población	% de superficie	Unitario/Federal
Un solo nivel	30 %	6 %	6 %	35 % / 0 %
Dos niveles	48 %	50 %	57 %	43 % / 71 %
Tres niveles	22 %	44 %	37 %	21 % / 29 %

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

El desglose de las diferentes estructuras de gobierno subnacionales por regiones geográficas ofrece una perspectiva más detallada de la situación. En Asia-Pacífico, hay ligeramente más países con dos niveles que con tres (56 % frente a 44 %). Ningún país de Asia-Pacífico de la muestra tiene un solo nivel municipal (Gráfico 1.3). En el extremo opuesto, ningún país de América Latina incluido en la muestra tiene tres niveles de gobierno subnacional y una gran mayoría (61 %) tiene dos niveles. En África y Europa, hay pocos países con tres niveles de gobierno subnacional (respectivamente, el 18 % y el 19 % de los países de cada continente). En estos dos continentes, los países con dos niveles son los más comunes (44 % en África y 46 % en Europa).

Gráfico1.3. Número de niveles de gobierno por región del mundo (2020)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

A pesar de la clara clasificación de los niveles subnacionales de gobierno, la organización territorial y la gobernanza reales son más complejas. Por ejemplo, en la región de Asia-Pacífico podemos encontrar cuatro o incluso cinco niveles subnacionales de gobierno, como en China. Los países suelen tener una organización diferenciada dentro de un mismo nivel subnacional que puede solaparse en varias subcategorías. Dicha organización puede dar lugar a una descentralización asimétrica si las subcategorías no tienen la misma asignación de responsabilidades e ingresos (véase más adelante y (Chatry and Vincent, 2019<sub>[19]</sub>)).

En otros países, ciertos niveles subnacionales de gobierno están compuestos por administraciones mixtas/duales. Esto implica la coexistencia de una administración desconcentrada que representa al gobierno central (el poder ejecutivo) y un gobierno autónomo electo (el poder deliberativo) en el mismo organismo subnacional. Este es el caso, por ejemplo, de Chile (hasta la reforma regional de 2016), República de Turquía (en lo sucesivo, Turquía), Camboya, Tailandia, Kazajistán y Kirguistán.

Varios países también tienen "zonas especiales", también denominadas como "territorios no gobernados" o "zonas no incorporadas". Estas zonas existen en algunas partes del territorio nacional, así como en reservas de población indígena que pueden contar con un estatus especial en algunos países. En Estados Unidos, por ejemplo, los gobiernos tribales no se consideran gobiernos subnacionales a pesar de estar reconocidos como naciones soberanas bajo los auspicios del gobierno federal.

Del mismo modo, los gobiernos centrales a veces están representados a escala regional por una administración desconcentrada estatal. Estas administraciones actúan como una sección jerárquica del gobierno central en la región donde se encuentran. Su presupuesto viene determinado y asignado por el presupuesto nacional, lo que deja a estos organismos sin capacidad para 1) poseer sus activos, 2) recaudar ingresos, 3) contraer pasivos mediante préstamos propios, o 4) realizar transacciones financieras (OECD, 2019<sup>[8]</sup>). Por último, muchos países también cuentan con entidades submunicipales, tal y como se ha explicado anteriormente en el Cuadro 1.3.

### 1.3. Aproximación general a las reformas de gobernanza multinivel en el mundo

En las dos últimas décadas, muchos países han llevado a cabo reformas de gobernanza multinivel, incluida la descentralización, aunque también ha habido reformas de recentralización.

En Europa y América del Norte, varios países federales y unitarios cuentan ya con una sólida y larga tradición de autogobierno subnacional, como Suiza, Estados Unidos, Alemania o los países nórdicos. De hecho, la tendencia a la descentralización se ha intensificado en las últimas décadas. Estas reformas pretenden reforzar la descentralización y/o mejorar los sistemas de gobernanza multinivel mediante ajustes en la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, una mayor descentralización fiscal o la introducción de nuevos métodos de gestión pública a escala subnacional, por ejemplo en los Países Bajos, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Francia, Italia, Reino Unido, etc. (OECD, 2019<sup>[8]</sup>). Por ejemplo, Francia ha continuado su proceso de descentralización con la reforma de Diferenciación, Descentralización, Desconcentración y Simplificación, adoptada en febrero de 2022, que otorga más competencias a los gobiernos subnacionales y pretende simplificar la acción pública en todos los niveles de gobierno.

En los países de Europa Central y Oriental, el proceso de adhesión a la Unión Europea, incluida la aplicación de políticas de desarrollo regional, aceleró el avance hacia la descentralización. En los Balcanes Occidentales, las reformas descentralizadoras tienen objetivos específicos, como la democratización, el desarrollo económico equilibrado y la reconciliación de las comunidades étnicas tras los conflictos. De este modo, los datos recientes sobre Serbia muestran que la descentralización fiscal está asociada a mejores resultados económicos en materia de empleo (Bartlett, Đulić and Kmezić, 2018<sup>[20]</sup>). Esto se produce después de que la Estrategia de Reforma de la Administración Pública de Serbia en 2014 tratara de aclarar la asignación de responsabilidades e identificar y abordar las deficiencias, especialmente en lo que respecta a las necesidades de financiación de las autoridades locales.

Algunos países europeos también han emprendido reformas de recentralización más o menos amplias. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Salud danés estaba muy descentralizado hasta 1993, pero gradualmente ha experimentado un proceso de recentralización. Con el tiempo, el gobierno central ha hecho que los acuerdos intergubernamentales sean más complejos y detallados, ha reducido la autonomía subnacional y ha permitido que el Consejo Nacional de Salud danés tenga un control estricto sobre los gobiernos subnacionales y desempeñe un papel sustancial de planificación y coordinación (Terlizzi, 2019<sup>[21]</sup>). La reforma constitucional de Hungría de 2011-2012 y la Ley de Administración Local, que reorganizó los gobiernos locales y transfirió muchas de sus funciones al gobierno central, fueron más exhaustivas.

En África, las medidas para iniciar o profundizar en los procesos de descentralización han estado motivadas por las reformas económicas estructurales, así como por la búsqueda de un mayor control democrático local, y han sido ampliamente promovidas por los donantes internacionales (Conyers, 2007<sup>[22]</sup>). Parece existir un consenso africano sobre la necesidad de reformas integrales de descentralización para alcanzar la perspectiva expuesta en la Agenda 2063 de la Unión Africana y estar en consonancia con la Carta Africana sobre los Valores y Principios de la Descentralización, la Gobernanza Local y el Desarrollo Local de 2014. Estos procesos han contado con el respaldo de la

sociedad civil, diferentes minorías, gobiernos locales emergentes y socios para el desarrollo preocupados por el fracaso de los gobiernos centrales en la prestación de servicios eficaces y en la lucha contra la pobreza. A modo de ejemplo, Senegal ha aplicado tres leyes de descentralización desde su independencia, y la tercera entró en vigor en 2013 con el objetivo de armonizar todos los esfuerzos de descentralización junto con la aprobación del Código General de Gobierno Local revisado. Del mismo modo, Ghana lleva elaborando Planes de Acción Nacionales de Descentralización cuatrienales desde 2010, y el último de ellos para 2020-2024 establece medidas políticas para aclarar aún más las funciones de las autoridades tradicionales y los grupos de la sociedad civil en la gobernanza local y desarrollar un enfoque global y bien secuenciado de la descentralización. En otros países africanos, como Kenia o Uganda, la descentralización ha ocupado un lugar destacado en sus programas políticos durante las últimas décadas como medio para mejorar la democracia y la participación ciudadana.

Sin embargo, aunque no se discute la necesidad de otorgar poderes a los gobiernos locales, es necesario seguir avanzando para que la descentralización efectiva se implemente plenamente. La ineficacia de los acuerdos de descentralización suele deberse a dos desajustes: un desajuste entre el discurso y la implementación de la agenda de reforma de la descentralización en general, y un desajuste entre las responsabilidades transferidas y los recursos (también conocido como mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente). El contexto específico del entorno político de cada país, incluidos los conflictos armados, la inestabilidad política, las tensiones étnicas y sociales, así como los intereses creados de los principales responsables de la toma de decisiones, desempeñan un papel importante en el desarrollo del proceso de descentralización. Por ejemplo, el proceso de descentralización en la República Unida de Tanzania (en lo sucesivo, Tanzania) al principio solo asignaba a los gobiernos subnacionales unas competencias fiscales locales mínimas y todas las subvenciones las asignaba el gobierno central (Bahl and Martínez-Vázquez, 2013<sup>[23]</sup>; AfDB/OECD/UNDP, 2015<sup>[24]</sup>).

En América Latina, el camino hacia la descentralización fiscal, política y administrativa ha sido complejo en las tres últimas décadas. Brasil (1988), Argentina (1994) y México, países ya federales, han adoptado nuevas constituciones o han introducido reformas para reforzar el sistema federal. El resto de los países de la región, que son países unitarios, han emprendido reformas de descentralización a ritmos diferentes (OECD/UCLG, 2019<sup>[15]</sup>). En cambio, países como los andinos han avanzado significativamente, aunque a trompicones y, en otros países, el proceso de descentralización es lento (por ejemplo, muchos países centroamericanos) y en algunos casos está estancado o incluso en retroceso (Venezuela). El problema habitual en América Latina radica en el ámbito fiscal, donde los gobiernos subnacionales siguen dependiendo en gran medida de las transferencias del gobierno central, que a menudo están muy condicionadas, lo que reduce su incentivo para actuar con eficacia, rendir cuentas y comportarse de forma responsable en términos fiscales (IADB and ECLAC, 2022<sup>[25]</sup>). A ello se suman las limitadas competencias para recaudar ingresos propios, lo que no permite ofrecer un nivel adecuado de servicios públicos con una carga fiscal comparable entre los países de América Latina y dentro de ellos.

En Asia, la descentralización en países como India, Indonesia, Japón, Corea y Tailandia se ha visto, desde la década de 1990, como un medio para adoptar nuevos modelos de gestión pública, orientados a políticas públicas y prestación de servicios más eficaces, que puedan contribuir a la competitividad económica y responder a los desafíos de la globalización (OECD/KIPF, 2019<sup>[26]</sup>). También ha habido otros incentivos poderosos, como la voluntad de reforzar la democracia con movimientos a favor de la democracia y la movilización popular que rechaza los gobiernos autocráticos centralizados y las dictaduras (por ejemplo, India, Indonesia, Corea y Filipinas), así como de abordar los conflictos étnicos y religiosos y preservar las especificidades históricas, lingüísticas y culturales (por ejemplo, Indonesia, Filipinas y Camboya). La descentralización, en particular la fiscal, sigue ocupando un lugar destacado en la agenda de varios países asiáticos. Por otra parte, algunos países, como Mongolia, Tailandia, Bangladesh, Sri Lanka y Malasia, han experimentado un vaivén entre la descentralización y la recentralización del país. En Malasia, por ejemplo, donde el federalismo se ha discutido históricamente, la tendencia de las reformas institucionales de las

últimas décadas ha sido hacia la recentralización de las responsabilidades tradicionalmente atribuidas a los gobiernos subnacionales y la concentración de las decisiones y la capacidad fiscal en el nivel central.

En general, los países asiáticos suelen figurar entre los más descentralizados. En la práctica, sin embargo, a la descentralización administrativa muchas veces le han faltado iniciativas de descentralización política y, lo que es más importante, fiscal, lo que abre la puerta a la aparición de mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente, así como a problemas relacionados con la limitada autonomía del gobierno subnacional para recaudar y gestionar ingresos de fuentes propias. En algunos países de la región (por ejemplo, la República Popular China [en adelante China], India y Uzbekistán) se observa una tendencia a generar desajustes entre las tres dimensiones de la descentralización. El sistema fiscal chino se caracteriza por una estricta relación jerárquica vertical entre los distintos niveles de gobierno, similar a la de su sistema administrativo. Las provincias soportan la mayor parte del mandato fiscal entre los gobiernos subnacionales chinos. Por su parte, los gobiernos locales chinos carecen de poder tributario, tienen un acceso limitado al endeudamiento y suelen estar sobrecargados de mandatos no financiados. En Kerala (India), la descentralización fiscal no ha sido todo lo satisfactoria que debería ser debido a su implementación parcial. De hecho, la transferencia de un gran número de funciones de gasto en una fase temprana de la descentralización fiscal —sin las competencias administrativas y fiscales adecuadas— da lugar a una ejecución deficiente (Prakash, 2020<sup>[27]</sup>). En Uzbekistán, los desajustes entre la descentralización fiscal, política y administrativa se derivan de la falta de delimitación de responsabilidades entre el gobierno central y los regionales, lo que se traduce en una fuerte estructura vertical de reparto del poder. La crisis de la COVID-19 ha arrojado luz sobre las oportunidades y los retos de la reforma de la gobernanza multinivel para satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas y de los territorios, especialmente en tiempos de crisis (Cuadro 1.4).

#### Cuadro 1.4. Reconfiguración de los marcos de gobernanza multinivel tras la pandemia

Las situaciones extremas como las crisis financieras, las catástrofes naturales o las pandemias influyen en la configuración de las disposiciones de gobierno multinivel. En un pasado no muy lejano, la crisis financiera mundial de 2008 y sus consiguientes políticas de austeridad motivaron reformas institucionales en todos los niveles de gobierno. Ahora, la pandemia ha impulsado el debate sobre cómo reformar los sistemas de gobernanza multinivel para que se adapten mejor a la gestión de crisis y riesgos emergentes y evitar respuestas políticas fragmentadas.

La pandemia sometió a mucha presión a los marcos de gobernanza multinivel. Los sistemas altamente descentralizados se vieron afectados por importantes problemas de coordinación, mientras que los sistemas altamente centralizados experimentaron una falta de flexibilidad y margen de maniobra para experimentar a escala local. Para poder responder mejor a la pandemia se tomaron muchas decisiones, y en función del país se inclinaron hacia la descentralización o hacia la recentralización. Por ejemplo, las comunidades autónomas españolas, que normalmente supervisan y administran todas las responsabilidades sanitarias, se suspendieron y se sustituyeron por el Ministerio de Sanidad del gobierno central bajo el Estado de Emergencia. En cambio, Francia potenció y delegó mejor las responsabilidades sanitarias en agencias sanitarias regionales desconcentradas y reforzó el papel de los representantes de los gobiernos subnacionales en sus consejos.

Además, la crisis de la COVID-19 puso de relieve la importancia de una coordinación intergubernamental eficaz para la gestión de crisis. En algunos países, los gobiernos centrales fueron capaces de fomentar la coordinación y han implicado a los gobiernos subnacionales y a otros actores en el diseño y/o la implementación de su respuesta, por lo general mediante la creación o reactivación de foros intergubernamentales conjuntos. Por ejemplo, el gobierno central de Pakistán creó un Comité Nacional de Coordinación, presidido por el primer ministro, que sirvió de plataforma para que los gobiernos provinciales pakistaníes trabajaran al unísono con el gobierno federal. En algunos países federales en los que la sanidad es una responsabilidad compartida entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, como Australia, Bélgica, Brasil y Canadá, ya existían mecanismos de coordinación intergubernamental en materia de salud pública. En Canadá, la red pancanadiense de salud pública, cuyo consejo está compuesto por funcionarios federales, provinciales y territoriales, es un ejemplo de ello.

En otros casos, la rigidez o la falta de claridad de los marcos de gobernanza multinivel han obstaculizado o paralizado la acción concertada y han puesto de relieve las lagunas que limitan la aparición y la eficacia de la coordinación vertical y horizontal. También hubo casos en los que no se tuvo en cuenta a los gobiernos subnacionales, lo que obstaculizó la coordinación vertical entre niveles de gobierno.

Por último, la pandemia también motivó reformas territoriales a escala municipal y/o regional. Se produjeron fusiones de regiones y municipios, políticas de fomento de la cooperación intermunicipal y reformas metropolitanas que implicaron reformas institucionales que dieron lugar a reasignaciones de responsabilidades y recursos entre entidades subnacionales (OECD, 2022<sup>[28]</sup>; OECD, 2021<sup>[4]</sup>).

Por lo tanto, el impacto de la COVID-19 en los marcos de gobernanza multinivel demuestra que la resiliencia podría potenciarse aún más. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque local para la gestión y recuperación de crisis, y ha destacado la importancia de contar con un sistema eficaz de gobernanza multinivel basado en la flexibilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la consulta entre los distintos niveles de gobierno. Para mejorar la resiliencia subnacional, los marcos de gobernanza multinivel deben lograr un equilibrio entre las responsabilidades y los recursos de los que disponen los gobiernos subnacionales, diversificar sus fuentes de ingresos, poner en marcha

mecanismos preventivos y prospectivos, promover plataformas para el diálogo intergubernamental y la participación de los actores y, por último, recopilar datos para tomar decisiones políticas basadas en pruebas.

*Fuente:* (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

## 1.4. Reformas territoriales de las estructuras de gobierno subnacional

La forma y la estructura de los gobiernos subnacionales no es estática; al contrario, los sistemas de gobernanza multinivel se modifican y ajustan con frecuencia. Las reformas territoriales, que modifican los límites administrativos de los gobiernos subnacionales, pueden consistir en crear nuevos territorios o reescalar los límites administrativos existentes. Estas reformas suelen emprenderse como parte de cambios más amplios (descentralización o recentralización) o para responder a cambios demográficos o socioeconómicos o a presiones de consolidación fiscal que exigen adaptar los servicios públicos (OECD, 2017<sup>[17]</sup>; OECD, 2019<sup>[8]</sup>). Tal y como se explica a continuación, dichas reformas se refieren tanto a reformas municipales (fusiones, particiones y cooperación intermunicipal) como a metropolitanas y de regionalización.

### ***Las reformas municipales adoptan distintas formas, desde las fusiones hasta la cooperación intermunicipal, pasando por las particiones.***

#### *Particiones y fusiones municipales*

A lo largo del proceso de descentralización, las entidades subnacionales compactas pueden decidir escindirse en entidades locales separadas. Esto es habitual en los países en los que la descentralización es relativamente nueva o en aquellos en los que las tendencias socioeconómicas y de desarrollo a largo plazo alteran la composición de un determinado municipio.

A partir de 2022, la mayoría de las particiones municipales han tenido lugar en África. Con la evolución demográfica y económica de determinados distritos y barrios, en 2020 y 2021, Guinea ha ascendido 19 distritos a comunas rurales y una subprefectura a comunas urbanas, con lo que el número de autoridades locales ahora es de 362. Del mismo modo, como resultado del gran aumento de la población en algunos distritos, en Zambia se establecieron 13 nuevos distritos entre 2016 y 2018. Costa de Marfil ha pasado de 197 comunas en 2013 a 201 comunas en 2018, y ha creado 12 nuevos distritos autónomos. Por último, en Chad, a partir de 2021 el Consejo Nacional de Transición ha reestructurado las unidades administrativas y los gobiernos subnacionales, y ha reconocido 8 nuevos departamentos y 43 nuevas comunas. En la región de Oriente Medio y Asia Occidental, la Autoridad Palestina ha visto aumentar el número de municipios y consejos de aldea (de 139 en 1997 a 565 en 2021) debido al aumento de la población y a la mejora del funcionamiento de los consejos de aldea. En Euroasia, el número de gobiernos locales de Uzbekistán ha aumentado con la creación de nuevos distritos, lo que se justifica por la necesidad de desarrollar la economía, garantizar el crecimiento del empleo de la población y reforzar el tejido social del territorio.

Por el contrario, los casos de fusión municipal parecen concentrarse en los países europeos y euroasiáticos. En Bélgica, la región flamenca redujo aún más su número de municipios de 308 a 300 en 2019 y sigue apoyando las fusiones voluntarias a través del Acuerdo de Coalición Flamenco 2019-2024, que orienta a los ayuntamientos en su implementación. En Armenia, durante el período 2015-2021, el gobierno nacional ha emprendido cuatro rondas de reforma administrativa-territorial que han dado lugar a numerosas fusiones municipales, las cuales han reducido el número de municipios de 931 a 308 a partir de 2021. En la última década, la reforma más importante quizás sea la que ha tenido lugar en Ucrania. En respuesta a su alto grado de fragmentación municipal, Ucrania ha llevado a cabo una amplia reforma

de su sistema de gobernanza multinivel y ha fomentado drásticamente las fusiones. Tras la ley de fusión, entre 2015 y 2019, más de 4 700 de autogobiernos locales se fusionaron voluntariamente para formar 980 nuevas comunidades territoriales.

Tanto las fusiones como las particiones de municipios pueden justificarse como formas de mejorar la prestación de bienes y servicios públicos locales. Mientras que las particiones suelen obedecer al deseo de atender mejor las necesidades de una población local cada vez más numerosa y/o con preferencias políticas específicas, las fusiones municipales responden al deseo de beneficiarse de economías de escala, así como de mejorar la eficiencia y el ahorro de costes. Aunque las fusiones pueden reducir potencialmente el gasto per cápita y aumentar la eficiencia, este resultado no está garantizado y depende de diversos factores, como la fragmentación de los sistemas de gobierno local, el tamaño de los territorios fusionados y la capacidad técnica de la administración local, entre otros (McQuestin, Drew and Dollery, 2018<sup>[29]</sup>; Karkin, Gocoglu and Yavuzcehre, 2019<sup>[30]</sup>). Y lo que es más importante, las pruebas empíricas existentes apuntan a que, debido a los importantes cambios en las estructuras institucionales que son necesarios para que dos o más municipios se fusionen, es esencial que los responsables de la toma de decisiones de la administración local y todos los actores locales participen activamente desde el principio del proceso, en lugar de imponer las fusiones de manera descendente (Mughan, 2019<sup>[31]</sup>).

Las reformas municipales requieren colaboración y consenso para que las nuevas entidades municipales se perciban como legítimas y la calidad de la democracia local no se vea afectada (Tavares, 2018<sup>[32]</sup>). De hecho, las fusiones suelen considerarse una amenaza para la identidad local y los legados históricos, lo que explica la resistencia a ellas en muchos países (por ejemplo, Francia, Japón o Eslovaquia). No obstante, cabe destacar que las fusiones municipales no siempre se traducen en la eliminación de los antiguos municipios. En varios países de la OCDE con predominio de grandes municipios, los posibles efectos negativos de la consolidación se han mitigado manteniendo los antiguos municipios como unidades submunicipales, como en el caso de Nueva Zelanda, Grecia, Irlanda, Francia, Portugal, Corea y Reino Unido (véase también el Cuadro 1.3).

### **Reformas de la cooperación intermunicipal**

Frecuentemente, la fragmentación municipal ha motivado a los responsables políticos a implementar políticas de fomento de la cooperación intermunicipal como alternativa a las fusiones con el objetivo de generar economías de escala, aumentos de eficiencia y ahorro de costes (OECD, 2019<sup>[8]</sup>). En todo el mundo existen disposiciones intermunicipales muy diversas, que van desde las más suaves (disposiciones/contratos de cooperación de propósito único o múltiple) hasta las formas más sólidas de integración, como las autoridades supramunicipales con funciones delegadas en Francia, Portugal y España. Entre ambas disposiciones, la cooperación adopta múltiples formatos, desde la cooperación centrada en cuestiones técnicas hasta la cooperación estratégica para el desarrollo económico y social (OECD, 2017<sup>[17]</sup>).

En Europa, el marco jurídico belga para la cooperación intermunicipal es representativo de la diversidad de formas que puede adoptar dicha cooperación entre municipios. En Flandes, existen cinco formas jurídicas de cooperación intermunicipal: "asociación interlocal", "asociación de proyecto", "asociación de prestación de servicios", "asociación con una asignación clara" y "asociación con una asignación clara y participación del sector privado". Otra forma común de cooperación intermunicipal en Bélgica son las empresas intermunicipales (*intercommunales*), que son entidades de derecho público sujetas tanto al derecho privado como al público.

Algunos países europeos empezaron hace relativamente poco a participar en la cooperación intermunicipal y están empezando a cosechar sus beneficios. En Polonia, desde 2016, las autoridades locales han creado lo que se denomina centros de servicios compartidos para prestar servicios públicos de manera colectiva a raíz del nuevo marco jurídico promulgado por el gobierno nacional. Los municipios rurales y remotos de Polonia con capacidades limitadas recurren a disposiciones intermunicipales para



transferir tareas a otros municipios que estén mejor equipados para prestar los servicios públicos necesarios (OECD, 2021<sup>[33]</sup>). Del mismo modo, en Lituania, en 2019, el gobierno central estableció dos proyectos piloto para promover la cooperación intermunicipal en materia de inversión local (Tauragė+ y Šalčininkai+).

En América Latina también se está desarrollando la cooperación entre municipios. En Guatemala se han creado diez asociaciones intermunicipales con personalidad jurídica propia para prestar servicios públicos bajo su jurisdicción. En Honduras, existen 46 asociaciones intermunicipales desde junio de 2022. Tienen el objetivo principal de garantizar la prestación de servicios en las zonas rurales para la gestión del agua y la educación. En Brasil existen más casos de cooperación intermunicipal. Allí, 601 consorcios intermunicipales abarcan un total de 4 723 municipios (casi el 85 % de todos los gobiernos locales de Brasil) y se ocupan de cuestiones relacionadas con la salud, la recogida y eliminación de residuos y la protección del medio ambiente. Por último, la cooperación intermunicipal se incentiva mucho en Bolivia, donde los municipios de menos de 5 000 habitantes deben constituir mancomunidades para acceder a los recursos de la coparticipación tributaria.

Los países africanos han avanzado en el establecimiento de marcos de cooperación horizontal para los municipios. Por ejemplo, en diciembre de 2021 Benín adoptó el Código de Gobierno Local y Regional, que ofrece a los municipios la posibilidad de formar un organismo público de cooperación intermunicipal (el denominado *Établissement Public de Coopération Intercommunale*).

En Asia y, en particular, en Euroasia, la cooperación intermunicipal no es tan frecuente como en otras regiones y, a menudo, ni siquiera existe en los ordenamientos jurídicos nacionales. En Kirguistán, aunque la Ley de Autonomía Local de 2021 promueve la colaboración intermunicipal, hasta la fecha no existe una normativa específica para este tipo de disposiciones. La falta de un marco formal frena la aparición de esta forma de cooperación también en Sri Lanka, donde la cooperación horizontal a escala subnacional funciona principalmente a través de mecanismos informales que dependen de los esfuerzos personales y del liderazgo de los órganos políticos y administrativos. Del mismo modo, en Mongolia se han dado casos de modelos de colaboración *intersoum* para la prestación de servicios en los ámbitos de la sanidad y la educación, pero los avances se han visto frenados por la falta de un marco que regule estas iniciativas. A pesar de estas deficiencias, varios países están empezando a hacer más hincapié en la cooperación intermunicipal. En Georgia, el Código de Autonomía Local de 2014 está sirviendo gradualmente para empoderar a los municipios para que creen proyectos conjuntos, y para aprovechar la exitosa experiencia de un proyecto de gobernanza metropolitana de 2009. En Moldavia, donde la cooperación intermunicipal casi no tiene regulación, actualmente se está debatiendo en el Parlamento para que los gobiernos locales puedan cooperar eficazmente en funciones reguladoras, servicios comunitarios, servicios públicos e infraestructuras, funciones administrativas generales, o crear organismos asociativos con personalidad jurídica independiente, con el objetivo de potenciar la cooperación territorial integrada.

### *Reformas metropolitanas*

Las reformas de la gobernanza metropolitana son una forma particular de cooperación intermunicipal. Las áreas metropolitanas, especialmente las más grandes, han experimentado un aumento de 400 millones de nuevos habitantes entre 2000 y 2020 (OECD/European Commission, 2020<sup>[34]</sup>). La cooperación eficaz entre municipios dentro de las áreas funcionales metropolitanas se ha convertido en una prioridad en muchos países, especialmente en aquellos que se enfrentan a un alto nivel de urbanización y fragmentación administrativa. El Índice de Autoridades Regionales refleja esta tendencia, ya que el número de autoridades de gobernanza metropolitana se multiplicó por cuatro entre 1970 y 2018, pasando de 38 autoridades de gobernanza metropolitana (concentradas en 15 países de todo el mundo) en 1970 a 99 autoridades en 2000 (en 39 países) y 165 en 2018 (en 42 países) (Hooghe et al., 2021<sup>[35]</sup>).

Alrededor de dos tercios de las áreas metropolitanas de la OCDE cuentan con un órgano de gobernanza metropolitana. Ejemplos de reformas de la gobernanza metropolitana en la OCDE son la Ley francesa de

Áreas Metropolitanas de 2013 o la creación de 14 ciudades metropolitanas en Italia en 2014, que absorbieron las competencias de las provincias y recibieron responsabilidades adicionales en materia de servicios de policía local, carreteras, transporte y planificación territorial y urbana. En Turquía, en 2013 todas las provincias con una población superior a 750 000 habitantes se transformaron en municipios metropolitanos. En Colombia, la Ley 1625 —aprobada en 2013— creó seis áreas metropolitanas que son jurisdicciones territoriales con personalidad jurídica propia. Tienen más autonomía administrativa y fiscal que otras regiones urbanas y pueden gestionar conjuntamente servicios importantes para toda el área (por ejemplo, el transporte). Los órganos de gobernanza metropolitana también son comunes en Brasil, Ghana y Sudáfrica, entre otros países.

En cuanto a las disposiciones de cooperación en las áreas metropolitanas, pueden adoptar diversas formas, desde las más suaves (plataformas de diálogo/coordiación informal/blanda) hasta las más "estrictas" en términos institucionales (organismo supramunicipal, ciudades metropolitanas). La elección de una u otra depende del contexto territorial e institucional; aun así, en todos los casos se necesitan formas más integradas y estratégicas de estructuras de cooperación intermunicipal para que estas áreas puedan gestionar los temas metropolitanos. Hay elementos esenciales para garantizar una gobernanza metropolitana eficaz, como la representación política, unos límites geográficos que coincidan con los de la región económica (área funcional), una asignación clara de responsabilidades de gasto y fuentes de ingresos, y poder de decisión, incluida cierta autonomía fiscal. (OECD, 2021<sup>[36]</sup>). Por ejemplo, las zonas urbanas del Reino Unido se rigen mediante "acuerdos a medida" entre las autoridades nacionales y las locales "combinadas". Se les denomina "acuerdos de devolución". Este enfoque se ha replicado en otros países de la OCDE, como Australia, que adoptó el enfoque City Deal en 2019 y desde entonces se han acordado otros 9 City Deals que estarán operativos en un período de 10 a 20 años. En Chile, el programa Proyecto Piloto para el Establecimiento de Capacidades de Planificación y Coordinación de Áreas Metropolitanas se puso en marcha en 2015 en cuatro regiones. Este programa pretendía abordar las diferentes diferencias morfológicas, funcionales y de población presentes en las áreas metropolitanas emergentes de Chile.

### ***Las reformas de regionalización están en curso***

Aunque el proceso no es lineal y difiere entre países y a lo largo del tiempo, las reformas de regionalización —en todo el país o para determinados territorios concretos— se han promovido por diferentes motivos en distintos países: para fortalecer la democracia y las culturas regionales, para reforzar las economías y la competitividad regionales, para facilitar las inversiones basadas en el lugar, o simplemente para lograr economías de escala en la prestación de servicios públicos (OECD, 2022<sup>[28]</sup>).

Las reformas de regionalización pueden clasificarse en tres categorías principales: reformas institucionales, territoriales y de gestión pública (OECD, 2017<sup>[17]</sup>). Muchas veces van de la mano, y hay países que implementan una combinación de dos o más de estas formas para alcanzar sus objetivos.

#### *Reformas institucionales a escala regional*

Las reformas institucionales tienen el objetivo de reorganizar las competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno mediante procesos de descentralización o recentralización, creando un nuevo nivel regional (electo o no) o modificando las competencias y recursos de las entidades regionales existentes. La regionalización, entendida como el refuerzo del nivel regional a través de la descentralización, ha ido en aumento en las últimas cinco décadas, especialmente en la OCDE y Europa, pero también en Asia, América y, en menor medida, en África. Este hecho se ve claramente en el Índice de Autoridad Regional 2021, que muestra que el 67 % de los países han experimentado un aumento neto del grado de autoridad regional durante el período 1970-2018 (Hooghe et al., 2021<sup>[35]</sup>). Estas reformas se están llevando a cabo en todo el mundo. Por ejemplo, recientemente Chile y Finlandia han creado un nuevo nivel regional electo. En Francia, la ley 3DS "Diferenciación, descentralización, desconcentración y

simplificación", aprobada en febrero de 2022, ha reforzado varias competencias regionales. Los mecanismos de gobernanza regional se están mejorando en Grecia (reforma Kleisthenis), Lituania (ley de desarrollo regional en 2020), Suecia (creación de "regiones" en sustitución de los condados en 2019) y Costa Rica (Ley de Desarrollo Regional de 2021). En países como Portugal, Rumanía y Bulgaria se sigue debatiendo sobre la creación de un nivel regional. En Marruecos, el proceso de "regionalización avanzada" (*régionalisation avancée*) surge tras la decisión de la Constitución de 2011 de introducir la elección directa de los consejos regionales y pretende situar a las regiones en el centro de la implementación de las políticas de desarrollo territorial. Indonesia ha aprobado recientemente la Ley nº 1 de 2022, cuyo objetivo es garantizar unas relaciones fiscales intergubernamentales transparentes y responsables y que incluye un refuerzo de la capacidad fiscal regional. En 2018, Mauritania estableció regiones, así como mecanismos institucionales de consulta, como los Comités Regionales de Salud y los Comités Regionales de Desarrollo. En Ghana, en 2017, se crearon seis nuevas regiones tras un referéndum popular. La creación de consejos regionales de coordinación, que actúan como entidades desconcentradas, tiene como objetivo responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas y acelerar el desarrollo socioeconómico del país. En Cabo Verde, se presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Regionalización que se aprobó en términos generales en 2018, pero aún no se ha aprobado en términos específicos.

A pesar de que la importancia de los gobiernos regionales es cada vez mayor, ha habido reformas que han pretendido recentralizar o limitar las competencias regionales. En algunos casos, ha sido debido al resultado de referéndums que han decidido abandonar, aplazar o rechazar proyectos de regionalización (por ejemplo, Eslovenia en 2008, Seychelles en 2015 tras una fase de experimentación de un año para introducir consejos regionales) o debido a diversos cuellos de botella políticos (por ejemplo, Países Bajos en 2014). En ocasiones, los países también han optado por disminuir las competencias de las regiones para reasignarlas al nivel central o al municipal ( Hungría en 2012, Irlanda en 2014).

### *Reformas territoriales a escala regional*

Además de las reformas de la gobernanza regional, las reformas territoriales regionales pretenden reorganizar los límites administrativos regionales para encontrar una escala adecuada para diseñar e implementar las políticas. Muchas veces, el reajuste de escala se consigue mediante fusiones. Los principales objetivos de las fusiones regionales son generar economías de escala en la prestación de servicios públicos (por ejemplo, en los sectores de la sanidad y el transporte público), así como el diseño de estrategias integradas de desarrollo regional que tengan en cuenta los vínculos urbano-rurales. Un buen ejemplo de reforma territorial es Noruega, donde en 2020 11 regiones más grandes sustituyeron a los antiguos 18 condados con el propósito de alcanzar una mayor masa crítica y reforzar las regiones como unidades funcionales, al tiempo que se aumentó la coherencia de las políticas de vivienda y mercado laboral. En 2015 Francia también aprobó una ley para fusionar 22 regiones en 13.

### **Desarrollo de las disposiciones de gobernanza asimétricas**

Los países adoptan cada vez más disposiciones de gobernanza asimétricas, a escala regional, metropolitana y local, que otorgan diferentes competencias políticas, administrativas o fiscales a los gobiernos de un mismo nivel subnacional (Cuadro 1.5) (Schakel et al., 2018<sup>[37]</sup>).

Las disposiciones de descentralización asimétrica pueden servir para diversos fines: algunos países las adoptan para transferir más funciones a gobiernos subnacionales con mayor capacidad, mientras que otros utilizan estas disposiciones para reconocer un estatus diferente a territorios con una historia particular o una fuerte identidad (por ejemplo, España, Italia, Reino Unido). También se utilizan para territorios periféricos como regiones ultraperiféricas, islas y regiones periféricas (por ejemplo, Francia, Portugal, Finlandia) o para grandes ciudades. Los sistemas de gobernanza asimétrica también pueden

movilizarse para proteger y promover derechos especiales, como el derecho especial de los pueblos indígenas a gestionar su propio territorio (por ejemplo, Colombia).

### Cuadro 1.5. Hacia una descentralización más asimétrica a escala mundial

La descentralización asimétrica hace referencia a una situación en la que existen diferentes tipos de responsabilidades o disposiciones de gobernanza multinivel en el mismo nivel de gobierno. Los sistemas de gobierno subnacional diferenciados existen desde los años cincuenta. Sin embargo, su popularidad va en aumento y la tendencia se acelera. Durante las últimas siete décadas aproximadamente, las disposiciones asimétricas se han vuelto más comunes, especialmente entre los países unitarios. Las tendencias también indican que, una vez adoptadas, las disposiciones asimétricas se mantienen a largo plazo.

La descentralización asimétrica implica que los gobiernos de un mismo nivel subnacional tienen competencias políticas, administrativas o fiscales diferentes:

- Política: a ciertos gobiernos subnacionales se les puede conceder un autogobierno político que se desvíe de la media nacional;
- Fiscal: los gobiernos subnacionales pueden asumir responsabilidades de gasto especiales, bases de ingresos o derechos fiscales y transferencias adicionales que se concedan a entidades subnacionales concretas;
- Administrativa: los gobiernos subnacionales pueden recibir mayores recursos administrativos, o la capacidad de adquirirlos, siempre que se necesite una mayor autonomía en el gasto y la recaudación de ingresos. Por ejemplo, puede ser útil secuenciar una política nacional para garantizar esta asimetría administrativa.

*Fuente:* (OECD, 2019<sup>[31]</sup>; Allain-Dupré, Chatry and Moisiso, 2020<sup>[38]</sup>)

Pueden encontrarse sistemas asimétricos de gobernanza regional tanto en países federales como unitarios, y en distintos grados. Entre los sistemas federales, Bélgica, Canadá, India y España destacan como ejemplos de países altamente asimétricos. Las federaciones más simétricas (por ejemplo, Australia, Austria, Alemania, Suiza o Estados Unidos) también presentan algunos elementos de asimetría. Los países unitarios, a pesar de basarse en el principio de simetría, también muestran cada vez más algunos signos de asimetría. En Francia, por ejemplo, donde las regiones ultraperiféricas y Córcega ya cuentan con un estatuto diferenciado con respecto a las demás regiones, la ley "3DS" de 2022 ha introducido el principio de diferenciación, en virtud del cual los gobiernos subnacionales pueden modificar la legislación de su ámbito de competencia para adaptarla al contexto local.

Muchos países de África, Asia y América Latina también implementan reformas de gobernanza regional de forma asimétrica. En 2019, Filipinas asignó un gobierno regional electo a una única región, la Región Autónoma Bangsamoro del Mindanao Musulmán. Como consecuencia de un acuerdo de paz, este proceso de regionalización dotó a la región de un marco legislativo específico y de autonomía política respecto al gobierno central. En Indonesia, cinco provincias (incluida la región de la capital) de las 34 tienen un estatus especial y disfrutan de más competencias autónomas. En Camerún, una ley de 2019 introdujo un estatus especial para las regiones anglófonas que incluye la participación en el desarrollo de políticas públicas nacionales relacionadas con el subsistema anglófono de educación y justicia.

### Cuadro 1.6. Reformas de regionalización a raíz de la COVID-19

En algunos países, la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un impulso para emprender reformas de regionalización con el fin de repartir mejor las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Las respuestas han sido muy diversas. En algunos países, los gobiernos centrales han aprobado leyes de estado de emergencia para tomar las riendas de tareas específicas que en circunstancias normales serían competencia de los gobiernos subnacionales (por ejemplo, Suiza, Eslovenia, España, Sudáfrica, Angola), pero normalmente esta situación solo ha sido temporal. En cambio, otros países han optado por una mayor descentralización y han asignado competencias adicionales a los gobiernos subnacionales en materia de sanidad y protección social, así como para realizar ajustes presupuestarios, contribuir a los fondos de recuperación de la COVID-19 y conceder subsidios de ayuda (por ejemplo, Reino Unido, Senegal).

Aunque la pandemia obligó a algunos países a posponer las reformas de regionalización, a largo plazo esta pandemia puede desencadenar reformas de regionalización más amplias para reforzar el nivel regional. De hecho, los gobiernos regionales eficientes han demostrado que contribuyen a hacer frente a los impactos de las crisis y proporcionan respuestas políticas adecuadas para recuperarse de ellas. En este sentido, muchos países están ajustando la forma en que se distribuyen las responsabilidades y los recursos entre los distintos niveles de gobierno. En Costa Rica, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Regional de 2021 pretende reforzar la cooperación interregional y abordar las brechas interregionales e intrarregionales. La crisis también podría impulsar futuras reformas de la gobernanza regional (por ejemplo, en Bulgaria, Portugal, etc.), incluidas reformas fiscales regionales (por ejemplo, en España) y mecanismos de igualación.

*Fuente:* (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

## 2. ¿Cuáles son las responsabilidades de los gobiernos subnacionales?

### 2.1. Responsabilidades de los gobiernos subnacionales

Tal y como se muestra en los perfiles de los países y territorios, las responsabilidades se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno de múltiples maneras. Sin embargo, han surgido algunas pautas generales. La mayoría de las responsabilidades se reparten entre los distintos niveles de gobierno (Tabla 2.1), y la asignación de responsabilidades difiere mucho según se trate de un país federal o unitario.

En la mayoría de los países federales, los gobiernos federales conservan competencias exclusivas y explícitas sobre política exterior, defensa, sistema de justicia penal, entre otras, mientras que los gobiernos estatales asumen responsabilidades más amplias. A su vez, las responsabilidades de los gobiernos locales dependen de las atribuidas por la constitución y/o la legislación estatal, lo que abre la puerta a competencias y responsabilidades asimétricas de los gobiernos locales entre distintos Estados de un mismo país.

Esto es muy diferente en los países unitarios. En los países unitarios, las competencias suelen estar asignadas por la constitución del país o las leyes nacionales, y a veces se remiten a la cláusula general de competencia o "principio de subsidiariedad". Esto es especialmente frecuente en el caso del nivel municipal de gobierno. Las leyes nacionales también pueden establecer si una responsabilidad subnacional específica es competencia exclusiva de la autoridad subnacional, si se trata de una función delegada en nombre del gobierno central o si es una responsabilidad compartida con otro nivel de gobierno institucional. Algunas funciones asignadas a los niveles subnacionales de gobierno pueden ser obligatorias, mientras que otras pueden ser opcionales.

**Tabla 2.1. Desglose de responsabilidades entre los niveles de GSN: esquema general**

Nivel municipal	Nivel intermedio	Nivel regional
<p><b>Una amplia gama de responsabilidades:</b> Cláusula general de competencia Asignaciones adicionales por ley (potencialmente)</p> <p><b>Servicios comunitarios:</b> Educación (guarderías, educación preescolar y primaria) Planificación y gestión urbanas Redes de suministros locales (agua, alcantarillado, residuos, higiene, etc.) Carreteras locales y transporte público urbano Asuntos sociales (ayuda a familias y niños y niñas, personas mayores, personas con diversidad funcional, pobreza, prestaciones sociales, etc.) Atención primaria y preventiva Ocio (deporte) y cultura Orden público y seguridad (policía municipal, bomberos) Desarrollo económico local, turismo, ferias comerciales Medio ambiente (zonas verdes) Viviendas sociales</p>	<p><b>Responsabilidades especializadas y más limitadas de interés supramunicipal</b></p> <p><b>Un importante papel de ayuda a los pequeños municipios</b></p> <p><b>Puede ejercer competencias delegadas por las regiones y el gobierno central</b></p> <p><b>Responsabilidades determinadas por el nivel funcional y la zona geográfica:</b> Enseñanza secundaria o especializada Asistencia social y juvenil supramunicipal Hospitales secundarios Recogida y tratamiento de residuos Carreteras secundarias y transporte público Medio ambiente</p>	<p><b>Responsabilidades heterogéneas y variables en función del país (en particular, federal frente a unitario).</b></p> <p><b>Servicios de interés regional:</b> Enseñanza secundaria/superior y formación profesional Ordenación del territorio Desarrollo económico regional e innovación Sanidad (atención secundaria y hospitales) Asuntos sociales: servicios de empleo, formación, inclusión, apoyo a grupos especiales, etc. Carreteras regionales y transporte público Cultura, patrimonio y turismo Protección del medio ambiente Viviendas sociales Orden público y seguridad (por ejemplo, policía regional, protección civil) Supervisión del gobierno local (en los países federales)</p>

Fuente: (OECD, 2018<sup>[18]</sup>; OECD, 2019<sup>[8]</sup>)

Compartimentar las responsabilidades de la forma que se indica en la Tabla 2.1 puede ayudar a visualizar la distribución más común de responsabilidades entre los niveles de gobierno. Sin embargo, estos límites teóricos son algo difusos en la realidad. El desglose de competencias entre el gobierno central/federal y los gobiernos subnacionales, así como entre niveles subnacionales, es especialmente complejo en muchos países, y la descentralización asimétrica de responsabilidades es frecuente (véase más arriba).

La complejidad en la distribución de responsabilidades también puede dar lugar a competencias que compiten entre sí y se solapan. A su vez, esto puede generar una falta de rendición de cuentas en relación con las políticas públicas. En algunos países hay responsabilidades que se solapan tanto verticalmente (entre el gobierno central/federal y los gobiernos subnacionales) como horizontalmente (dentro de las distintas capas subnacionales) como consecuencia de un complejo sistema de competencias compartidas y de delegación. Este es el caso de los países de Asia-Pacífico, como Australia, Malasia, Corea, Japón, China, Vietnam o Filipinas (Allain-Dupré, Chatry and Phung, 2021<sup>[39]</sup>).

### Cuadro 2.1. Asignación de responsabilidades en la pandemia de la COVID-19

Teniendo en cuenta la complejidad y a pesar de la heterogeneidad de las estructuras institucionales de los distintos países, los gobiernos de cualquier nivel deben estar en condiciones de actuar de forma coordinada y de debatir y resolver rápidamente cualquier cuestión polémica que pueda surgir de un desacuerdo sobre la asignación de responsabilidades. Esto es aún más importante durante una emergencia como una pandemia, tal y como se ha visto recientemente con la COVID-19. Aunque todavía es demasiado pronto para sacar conclusiones, los datos existentes apuntan a un consenso en torno a la idea de que tanto la coordinación horizontal entre gobiernos regionales (o entre municipios) como la coordinación vertical entre los niveles de gobierno central y subnacional son cruciales para hacer frente a una situación de emergencia con rapidez y eficacia. Y eso ocurre independientemente del tipo de estructura institucional (federal o unitaria).

Por ejemplo, el gobierno australiano creó un nuevo gabinete nacional, un foro intergubernamental de toma de decisiones compuesto por el primer ministro, los responsables estatales y territoriales y los ministros y asesorado por el Comité Principal de Protección de la Salud de Australia. Los miembros del gabinete nacional debatieron y acordaron planes y estrategias para responder a la crisis. Aunque las decisiones del gabinete nacional se tomaron de forma colectiva, cada jurisdicción las implementó de la forma que consideró oportuna. En Chile, el gobierno creó el Comité Social para la COVID-19, formado por representantes de asociaciones municipales (alcaldes), autoridades gubernamentales, académicos y profesionales del sector sanitario. El Comité se reunía dos veces por semana para ayudar a reforzar el Plan de acción para la COVID-19. Este comité se replicó a escala regional. Uno de los principales resultados del comité nacional fue la creación de la base de datos de la COVID-19 a partir de información del Ministerio de Sanidad. Los datos a escala nacional, regional y local sobre defunciones e infecciones diarias, pacientes críticos, recuperaciones, entre otros, se pusieron a disposición del público.

Fuente: (OECD, 2021<sup>[4]</sup>; OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

## 2.2. Áreas principales de gasto de los gobiernos subnacionales

Un análisis más detallado del gasto subnacional por área funcional (COFOG) refleja tanto la implicación de los gobiernos subnacionales en algunas áreas clave para el desarrollo y el bienestar locales

(educación, sanidad, protección social, medio ambiente, etc.) como la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.<sup>1</sup> Los valores medios no ponderados de una muestra de 81 países de todo el mundo revelan que 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, existen diferencias significativas entre países (Gráfico 2.1 y Gráfico 2.2).

### **Educación**

La educación es la principal área de gasto de los GSN como porcentaje del PIB. Incluye la educación primaria y secundaria, así como la educación superior en algunos países. De media, la educación representó el 2,2 % del PIB y el 20,2 % del gasto subnacional en 2020 para los 81 países con datos disponibles.

El gasto en educación es significativamente mayor en los países federales que en los unitarios como porcentaje del PIB (4 % frente a 1,8 % del PIB) y como porcentaje del gasto subnacional total (21,2 % frente a 20 %). En los países federales, los Estados representan una proporción mayor del gasto que las administraciones locales (Gráfico 2.3). En algunos países, el gasto de los gobiernos subnacionales en educación se financia íntegramente mediante subvenciones asignadas. Por ejemplo, en Mongolia el gobierno central está obligado a transferir los recursos necesarios para que los gobiernos subnacionales cubran la totalidad de los costes de las responsabilidades delegadas en educación (que es la segunda categoría de gasto de los gobiernos subnacionales).

Cabe destacar que hay pocos países en los que la educación no sea una competencia descentralizada y esté totalmente centralizada, como ocurre en algunos países de Asia-Pacífico o del sudeste de Europa (por ejemplo, Montenegro, donde los municipios tienen competencias muy limitadas en sectores sociales como la sanidad, la protección social o la educación).

### **Servicios públicos generales**

El segundo sector de gasto en términos de PIB es el de los servicios públicos generales (1,6 % del PIB y 23,4 % del gasto subnacional). Esta función comprende los servicios administrativos, el mantenimiento de las instalaciones públicas, así como las actividades de investigación básica, todos ellos gastos relacionados con la organización y el funcionamiento del gobierno, la recaudación de impuestos y la gestión de la deuda pública. Los servicios públicos generales representan el 3,4 % del PIB y el 19,4 % del gasto subnacional en los países federales, y el 1,2 % del PIB y el 24,3 % en los países unitarios. En los países federales, las funciones administrativas están especialmente desarrolladas a nivel de los gobiernos estatales, lo que refleja la importancia de esta área en términos de PIB para los países federales (Gráfico 2.3). Además, esta categoría funcional también tiende a ser mayor en los países de ingresos medio-bajos y en los países de ingresos bajos en comparación con los países de ingresos altos y medio-altos (OECD, 2018<sup>[18]</sup>). De media, los dos primeros ascienden al 34,8 % y al 27,7 % como proporción del gasto subnacional, mientras que el segundo se mantiene en los valores más bajos del 16,3 % y el 24,4 %, respectivamente.

### **Protección social**

La protección social es la tercera categoría de gasto más importante a nivel de las administraciones subnacionales de media y como porcentaje del PIB. Engloba el gasto relacionado con los servicios y prestaciones sociales, así como la inversión en infraestructuras sociales para familias, niños y niñas, juventud, personas mayores, personas desempleadas, personas con diversidad funcional, personas

<sup>1</sup> Los gastos (corrientes y de capital) por clasificación funcional que se presentan en esta sección siguen la clasificación de las diez funciones del gobierno o COFOG. Sin embargo, esta clasificación internacional no se utiliza en todos los países. Si existe una clasificación nacional, pero es demasiado diferente o parcial, no se ha incluido en el análisis estadístico. Estos dos factores explican la muestra relativamente reducida de países (81 países).



desfavorecidas, personas inmigrantes, etc. El gasto en protección social representa el 1,5 % del PIB y el 10,7 % del gasto subnacional para el conjunto de los 81 países de media no ponderada. En los países federales, la proporción del gasto en protección social en el PIB y en el gasto subnacional total es mucho mayor que en los países unitarios (respectivamente, el 2,6 % frente al 1,3 % del PIB y el 13,2 % frente al 10,2 % del gasto subnacional).

### **Asuntos económicos y transporte**

El gasto subnacional en asuntos económicos, incluido el transporte, abarca las intervenciones en los sectores industrial, energético, minero, agrícola y de la construcción, así como las del sector del transporte. De media, esta categoría representa el 15,5 % del gasto subnacional (es decir, el 1,4 % del PIB) en el conjunto de los 81 países. Alcanza un porcentaje más elevado en los países federales (15,4 % del gasto subnacional, es decir, 2,7 % del PIB) que en los países unitarios (15,5 % del gasto subnacional o 1,1 % del PIB).

### **Sanidad**

El gasto en sanidad, de media, representa el 10,4 % del gasto subnacional (es decir, el 1,3 % del PIB) en los 81 países. El gasto en sanidad a escala subnacional es notablemente superior en los países federales (14,3 % del gasto subnacional o 2,7 % del PIB), ya que los gobiernos estatales tienen responsabilidades como la gestión de hospitales públicos, servicios médicos especializados y asistencia sanitaria básica. En los países unitarios, el gasto en sanidad a escala subnacional asciende al 9,5 % del gasto subnacional (es decir, el 1 % del PIB).

### **Vivienda y servicios comunitarios**

La vivienda y los servicios comunitarios incluyen los gastos relacionados con el suministro de agua, el alumbrado público, la calefacción urbana, la vivienda social, el desarrollo comunitario, etc. Es una de las principales funciones de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, solo representa el 0,6 % del PIB de los 81 países. Como porcentaje de los gastos subnacionales, este sector asciende al 8,5 % en los países unitarios. Se trata de un porcentaje ligeramente superior que el del conjunto de la muestra (8,1 %), pero significativamente superior que el de los países federales (6,1 %). En cambio, en los países federales, esta función la desempeñan los gobiernos locales y no los estatales, lo que explica que la media a escala subnacional sea baja (Gráfico 2.3).

### **Ocio, cultura y religión**

Los servicios e infraestructuras de ocio, cultura y religión (deportes, bibliotecas, zonas recreativas, museos, patrimonio cultural, etc.) son también responsabilidades clave de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el gasto en estas áreas sigue siendo relativamente bajo, un 0,4 % del PIB y un 4,7 % del gasto subnacional a escala global. No obstante, este porcentaje es mayor en los países unitarios que en los federales (5,1 % frente a 2,8 % del gasto subnacional).

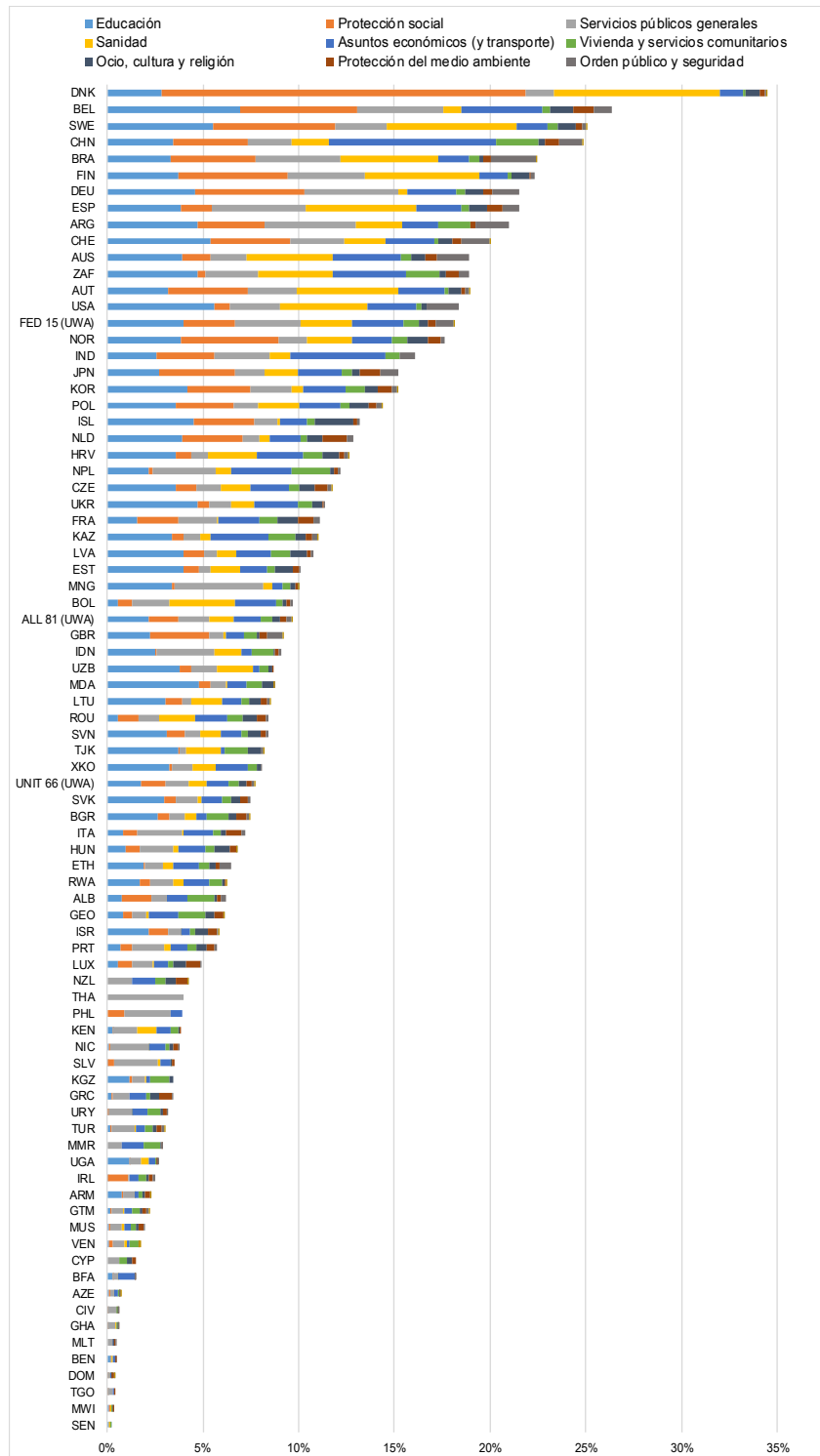
### **Protección del medio ambiente**

En muchos países, los gobiernos subnacionales son responsables de una amplia gama de servicios e inversiones relacionados con la protección del medio ambiente, que comprende gastos relacionados con la recogida y el tratamiento de los residuos, el alcantarillado, los parques y zonas verdes, la contaminación atmosférica, la contaminación acústica, la protección del suelo, la preservación de la naturaleza, etc. La protección del medio ambiente solo representa el 0,3 % del PIB de media en los 81 países de la muestra. Supone el 4,6 % del gasto subnacional global, pero solo el 1,9 % en los países federales frente al 5,2 % en los países unitarios. En los países federales, la protección del medio ambiente es principalmente responsabilidad de los gobiernos locales.

### ***Orden público, seguridad y defensa***

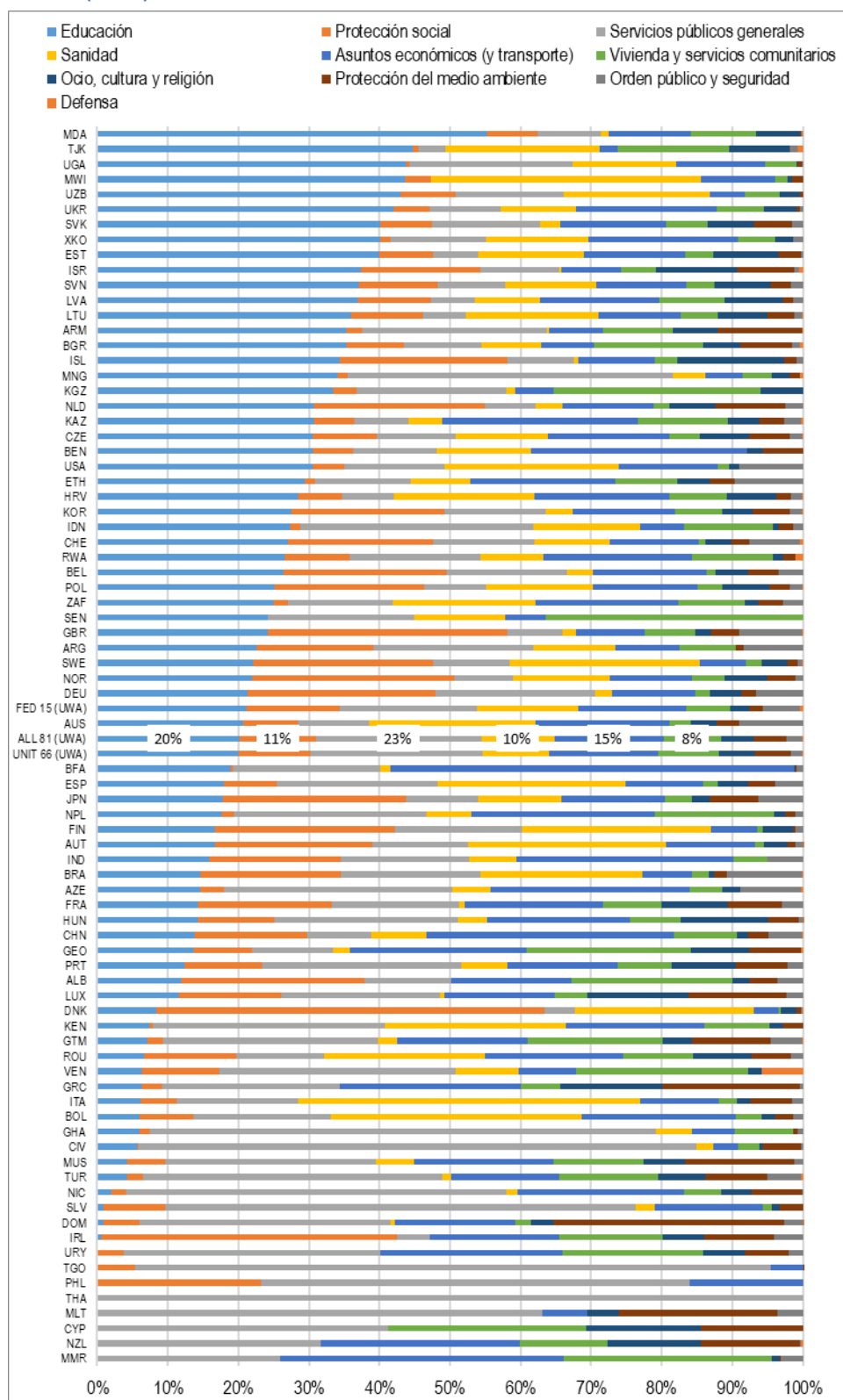
El gasto en orden público y seguridad incluye los servicios de policía local y regional, los servicios de protección contra incendios, las prisiones, la protección civil y los servicios de emergencia. Representa el 0,3 % del PIB de media no ponderada para la muestra de 81 países. Sin embargo, en los países federales, donde los gobiernos estatales desempeñan un papel clave en este ámbito, asciende al 1 % del PIB, mientras que en los países unitarios, el gasto local en este ámbito es bajo (0,1 % del PIB). La defensa sigue siendo marginal, ya que muy raramente es una responsabilidad subnacional.

**Gráfico 2.1. Gasto de los gobiernos subnacionales por clasificación funcional como % del PIB (2020)**



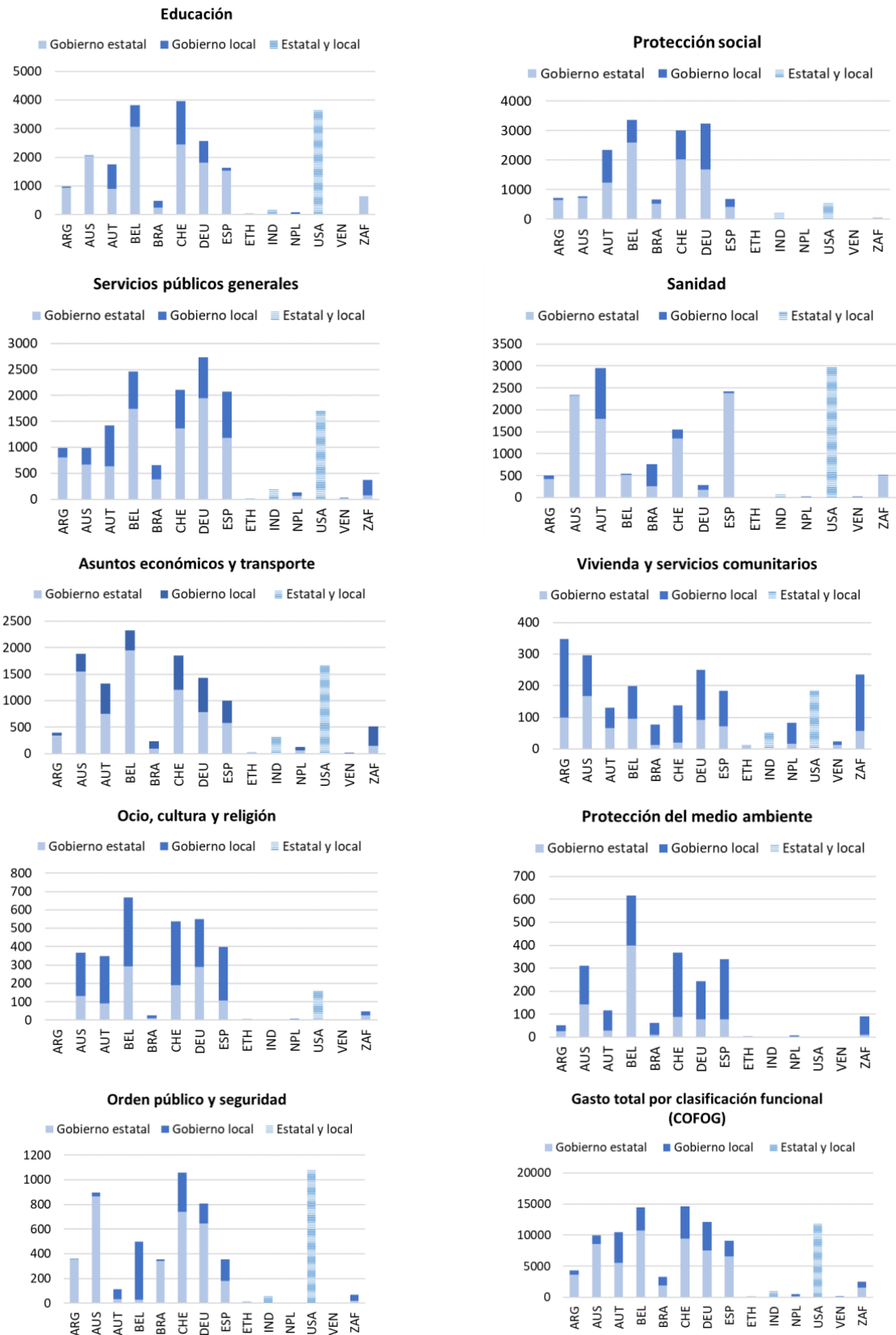
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Gráfico 2.2. Gasto de los gobiernos subnacionales por clasificación funcional como % del gasto subnacional total (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Gráfico 2.3. Gasto de los gobiernos estatales y locales por función en los países federales (USD PPA per cápita, 2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

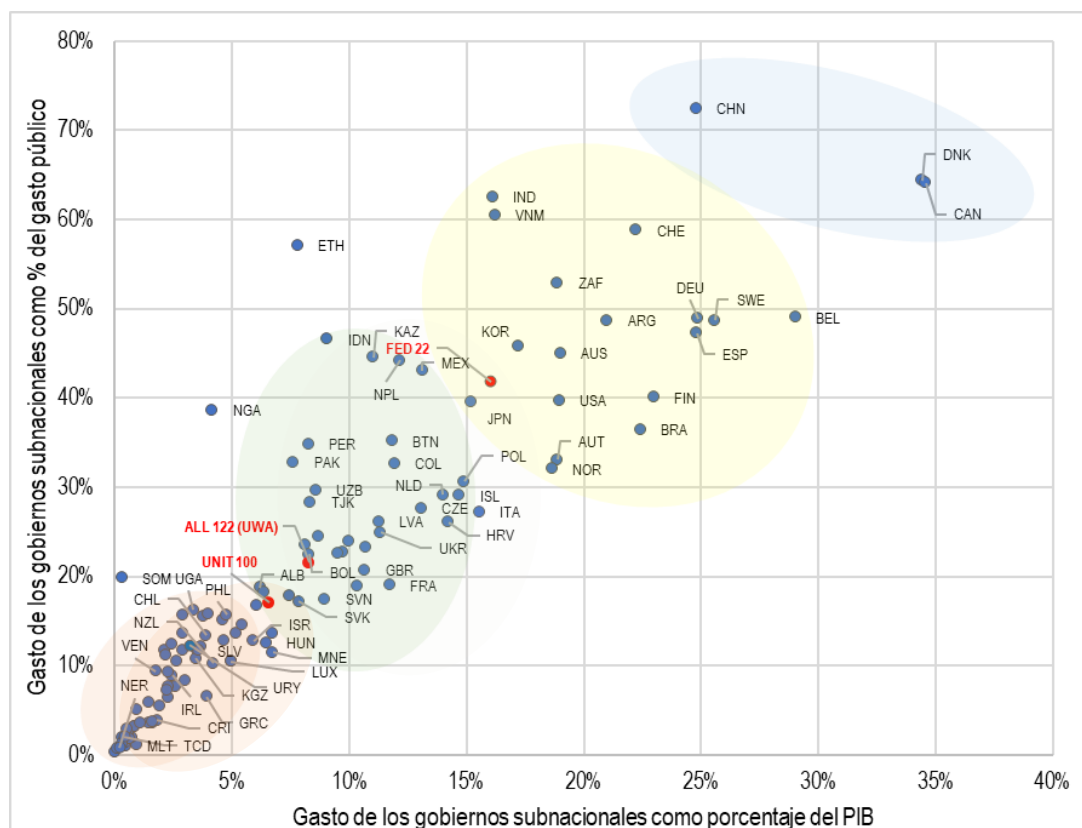
### 2.3. Gasto de los gobiernos subnacionales por región del mundo y tipo de gobierno

#### Los gobiernos subnacionales representan el 21,5 % del gasto público, es decir, el 8,3 % del PIB

En 2020, el gasto de los gobiernos subnacionales representó el 21,5 % del gasto público total, es decir, el 8,3 % del PIB de media no ponderada de los 122 países de la muestra con datos disponibles (Gráfico 2.4), que asciende a 2 713 USD PPA per cápita (Gráfico 2.5).

En los países federales, el gasto público subnacional, que combina el gasto de los gobiernos estatales y locales, es notablemente superior a la media: representó el 41,9 % del gasto público total, es decir, el 16 % del PIB en 2020. En cambio, en los países unitarios, el gasto de los gobiernos subnacionales se situó por debajo de la media mundial y representó el 17,1 % del gasto público, es decir, el 6,6 % del PIB. El gasto subnacional ha aumentado del 8,6 % al 9,1 % en términos de PIB, pero ha disminuido del 24,1 % al 23 % en términos de gasto público total si comparamos la misma muestra de 106 países de la edición anterior de este informe entre los datos de 2016 y 2020. Esto se explica por la disminución del gasto subnacional en el gasto público total debido al aumento del gasto público realizado a escala central durante la pandemia de la COVID-19. El PIB también ha disminuido debido a la crisis de la COVID-19, por lo que los datos reflejan un aumento global de media.

#### Gráfico 2.4. Gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB y gasto de las administraciones públicas (2020)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

En el Gráfico 2.4 se distinguen cuatro grupos de países. Al igual que en la edición anterior de este informe, el primer grupo de países engloba a Canadá, Dinamarca y China, tres países que muestran un gasto subnacional especialmente elevado en ambos indicadores. Aunque estos datos proporcionan una información comparativa única sobre los niveles de descentralización entre países, deben interpretarse con cautela. En China, por ejemplo, más del 70 % del gasto público lo realizan los gobiernos subnacionales. Sin embargo, China es especialmente representativo de un "efecto lupa" que puede distorsionar la realidad de la autonomía del gasto: a pesar de sus grandes valores de gasto subnacional, en la práctica los gobiernos subnacionales de China forman parte del sistema gubernamental nacional y la mayor parte del gasto a escala subnacional se delega y luego se ejecuta en nombre del gobierno central. Por lo tanto, a pesar de tener una elevada proporción de gasto público subnacional en el gasto público total, los gobiernos subnacionales tienen una autonomía limitada sobre su gasto<sup>2</sup>.

Resaltados de color amarillo, un segundo grupo de países engloba los países con un alto nivel de gasto público a escala subnacional, tanto en proporción del gasto público (más del 30 %) como en proporción del PIB (entre el 15 % y el 30 %). Este grupo incluye sobre todo países federales, así como algunos países unitarios descentralizados, como Finlandia, Japón, Corea, Noruega, Suecia y Vietnam.

El tercer grupo, de color verde, incluye los países en los que el gasto de los gobiernos subnacionales oscila entre el 15 % y el 50 % del gasto público y entre el 8 % y el 15 % del PIB. Este grupo engloba sobre todo países unitarios, con excepciones como México, Nepal y Pakistán.

En el otro extremo se encuentran los países más centralizados, en los que los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades de gasto limitadas, lo que se traduce en valores de gasto subnacional bajos (menos del 8 % del PIB y del 20 % del gasto público). Este grupo abarca 58 países de diferentes regiones del mundo, principalmente África, Oriente Medio, Asia Occidental y América Latina. El 42 % de los países de Asia-Pacífico y el 16 % de los países europeos y euroasiáticos pertenecen a este grupo. Además, este último grupo de países también engloba 7 países de la OCDE en los que el gasto de los gobiernos subnacionales representó menos del 5 % del PIB en 2020 (Costa Rica, Irlanda, Turquía, Chile, Grecia, Nueva Zelanda y Luxemburgo).

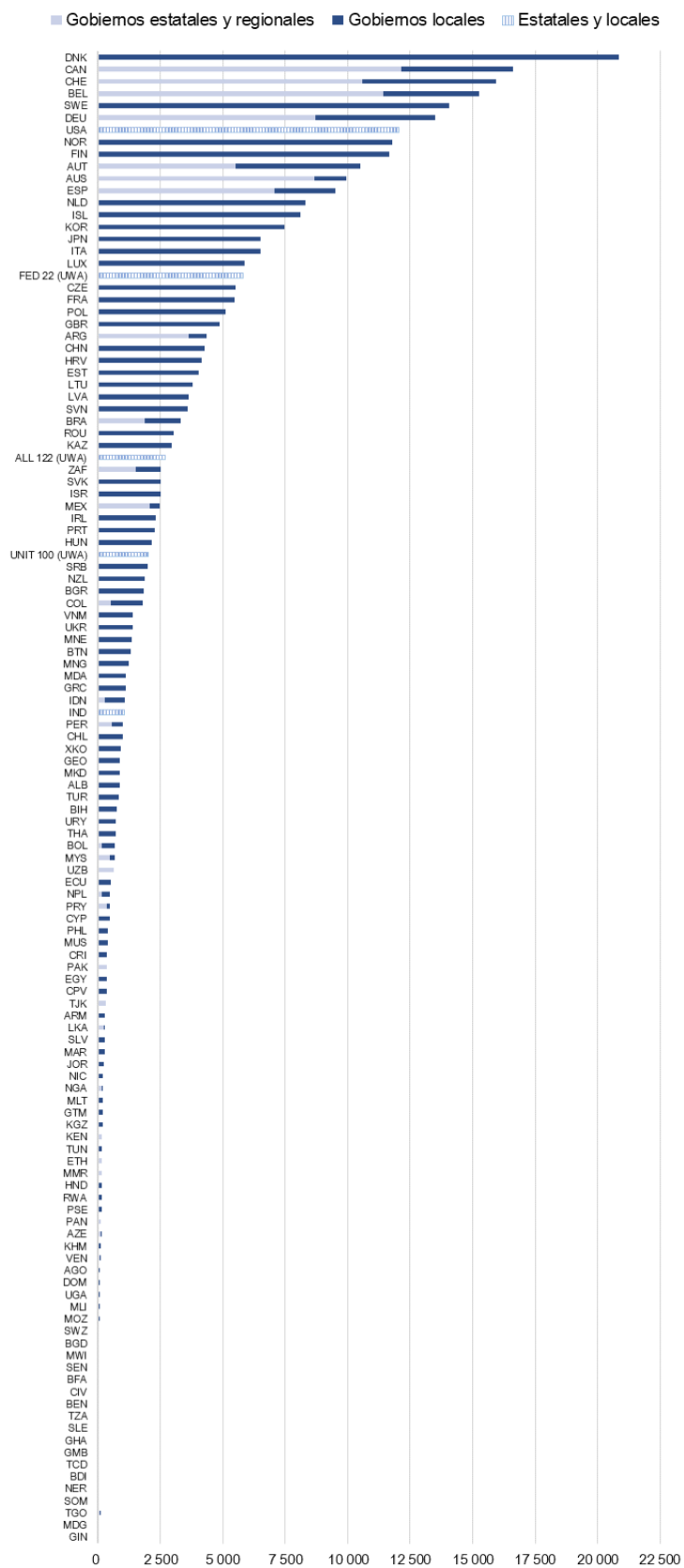
Estas cifras reflejan la descentralización del gasto en el sector de los gobiernos subnacionales en general. Sin embargo, estos gastos no se distribuyen uniformemente entre los distintos tipos de gobiernos subnacionales que pertenecen a este sector. En algunos países están muy concentrados en el nivel regional o municipal, o incluso en un municipio o región concretos, frecuentemente en la capital (por ejemplo, Jordania o Mauricio).

En 2020, el gasto público subnacional ascendió a 2 713 USD PPA per cápita de media no ponderada a escala mundial para una muestra de 122 países. Una vez más, existen variaciones significativas entre países y grupos de países. El gasto subnacional en los países federales es mayor, asciende a 5 808 USD PPA per cápita, frente a 2 010 USD PPA per cápita en los países unitarios. Entre los países federales, el porcentaje del gasto realizado por los gobiernos locales en comparación con el de los gobiernos estatales varía mucho de un país a otro: los gobiernos locales (incluidos los municipios) son responsables de más del 35 % del gasto subnacional total en Austria, Brasil, Sudáfrica y Nepal. En cambio, en Argentina, México y Australia los gobiernos locales representan un porcentaje inferior (por debajo del 17 %).

---

<sup>2</sup> Para obtener más detalles sobre los límites de los indicadores de gastos e ingresos, véase el Anexo E.

Gráfico 2.5. Gasto de los gobiernos estatales y locales en USD PPA per cápita (2020)

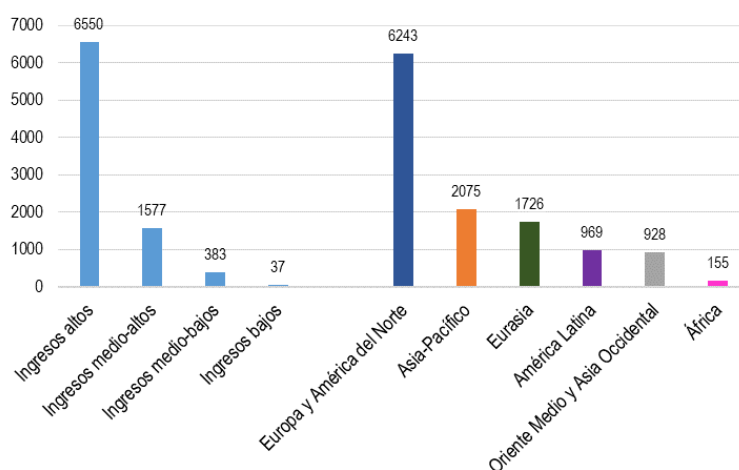




Nota: En Estados Unidos, Pakistán, Etiopía, Somalia e India no se dispone de datos desglosados de los gobiernos estatales y locales.  
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

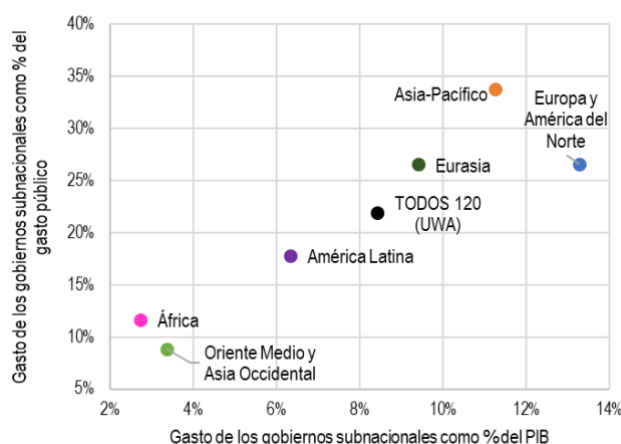
Por grupos de ingresos y zonas geográficas, existen discrepancias similares: la media del gasto de los gobiernos subnacionales asciende a 37 USD PPA per cápita en los países de bajos ingresos, frente a 6 550 USD PPA per cápita en los países de ingresos altos; 155 USD PPA per cápita en África frente a 6 243 USD PPA per cápita en Europa y América del Norte (Gráfico 2.6). Como porcentaje del gasto público, el gasto de los gobiernos subnacionales representa el 33,7 % en la región Asia-Pacífico, es decir, la proporción más alta de las cinco regiones. Como porcentaje del PIB, Europa y Norteamérica ocupan el primer lugar (13,3 %). Oriente Medio y Asia Occidental, así como África, ocupan los últimos puestos entre las cinco regiones, tanto como porcentaje del PIB como como porcentaje del gasto público total, respectivamente (Gráfico 2.7).

**Gráfico 2.6. Gasto de los gobiernos subnacionales por grupo de ingresos y región del mundo en USD PPA per cápita, 2020**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

**Gráfico 2.7. Gasto de los gobiernos subnacionales como % del PIB y gasto público por regiones del mundo (2020)**

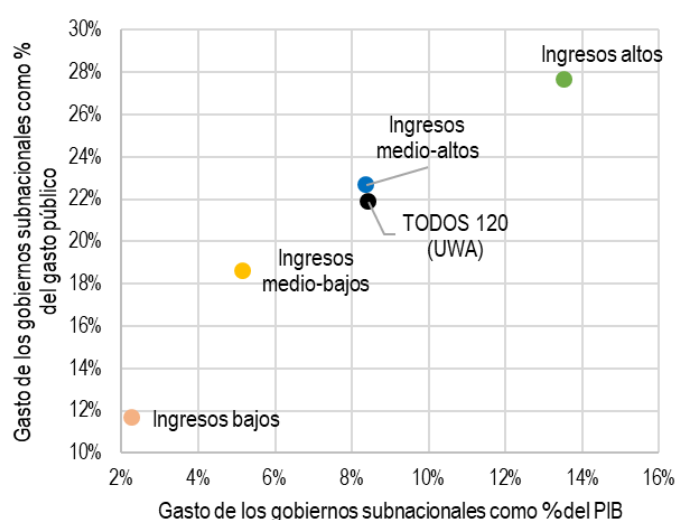


Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

### **El nivel de descentralización del gasto está positivamente correlacionado con el nivel de desarrollo de los países**

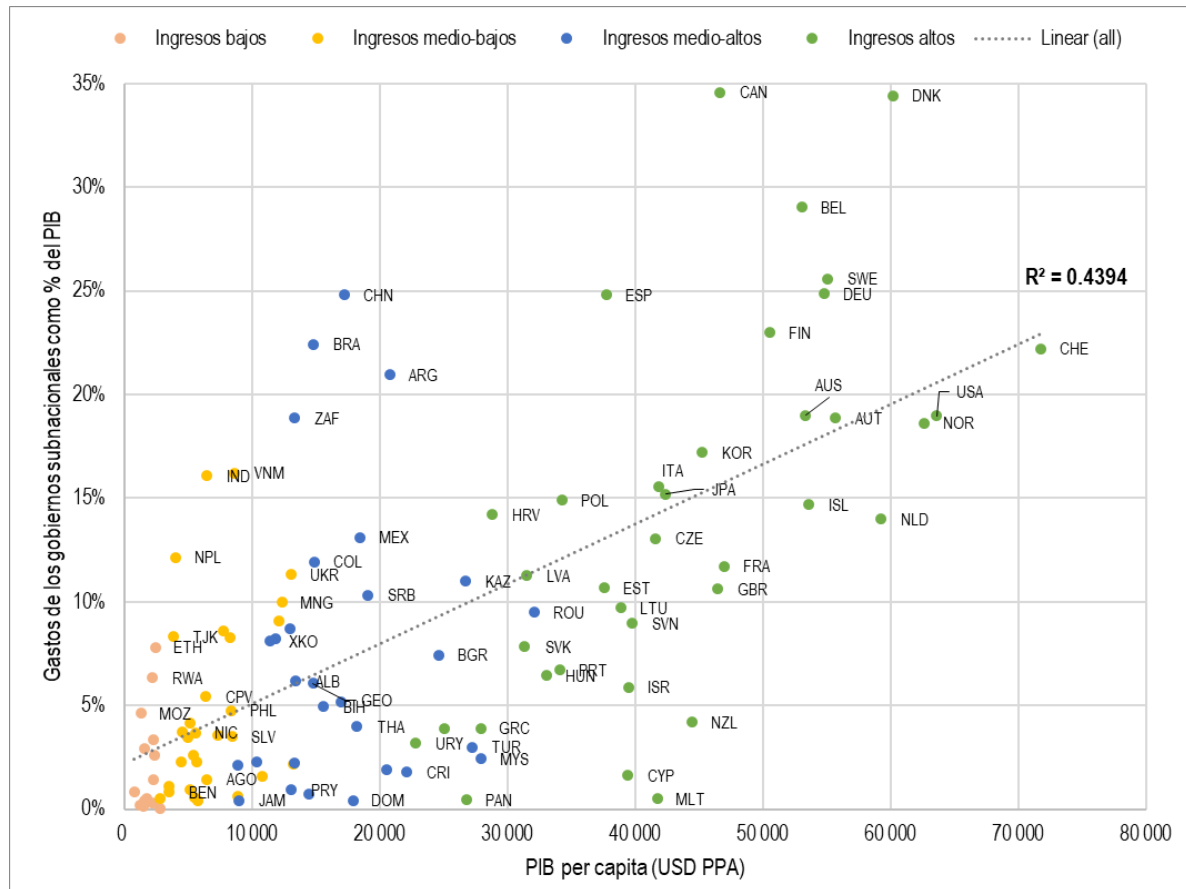
Los países de ingresos altos tienen el nivel más alto de gasto subnacional como porcentaje del PIB y del gasto público total, mientras que los países de ingresos bajos muestran, en su mayoría, niveles más bajos de gasto subnacional (Gráfico 2.8 y Gráfico 2.9). Descriptivamente, este hecho sugiere que los países más ricos tienden a ser más descentralizados e implica, por el contrario, que los países centralizados tienden a ser menos ricos. No obstante, a partir de estas correlaciones es imposible concluir si la descentralización favorece el desarrollo o si son los mayores niveles de desarrollo los que conducen a una mayor descentralización.

### **Gráfico 2.8. Gasto de los gobiernos subnacionales como % del PIB y gasto público por grupo de ingresos (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

**Gráfico 2.9. Gasto de los gobiernos subnacionales como % del PIB y del PIB per cápita por grupo de ingresos**

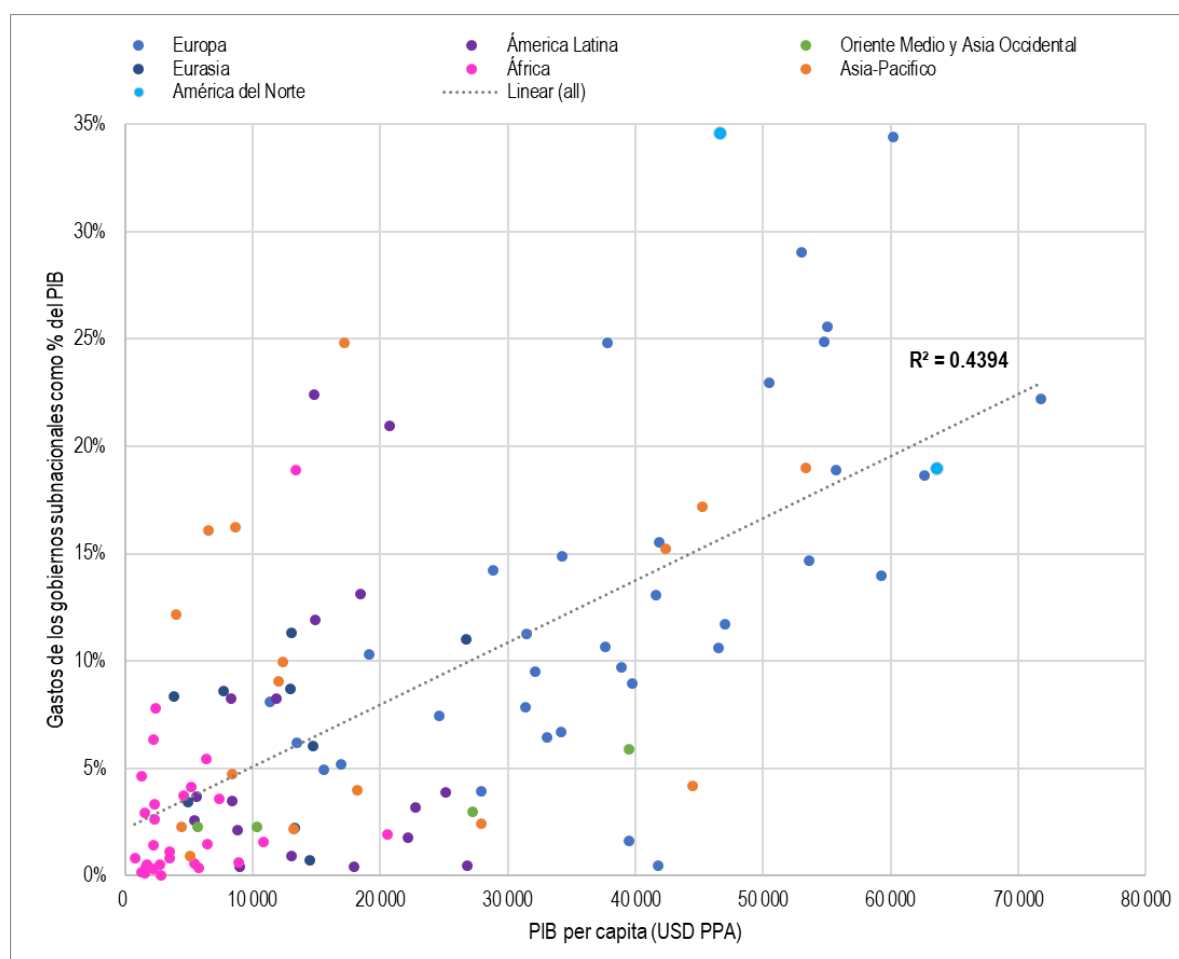


*Nota:* Luxemburgo e Irlanda no están incluidos en el gráfico, ya que representan casos extremos debido a su elevado PIB per cápita.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Además, es fundamental destacar que hay ejemplos que quedan fuera de los patrones principales ilustrados por las medias del Gráfico 2.8. Hay países de ingresos altos que muestran niveles bajos de gasto subnacional, como Israel, Irlanda o Nueva Zelanda, mientras que varios países de ingresos bajos o medios muestran valores relativamente más altos de gasto a escala subnacional, como Burundi, Gambia y Vietnam. Además, la asociación positiva entre el PIB per cápita y el gasto subnacional no se mantiene en los países de ingresos medio altos, ya que algunos países presentan valores relativamente elevados de gasto subnacional (Tailandia, Brasil, Perú, Malasia, Paraguay), mientras que otros siguen siendo bastante bajos (como Georgia, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Jordania, Mauricio) (Gráfico 2.9).

**Gráfico 2.10. Gasto de los gobiernos subnacionales como % del PIB y del PIB per cápita por regiones del mundo (2020)**

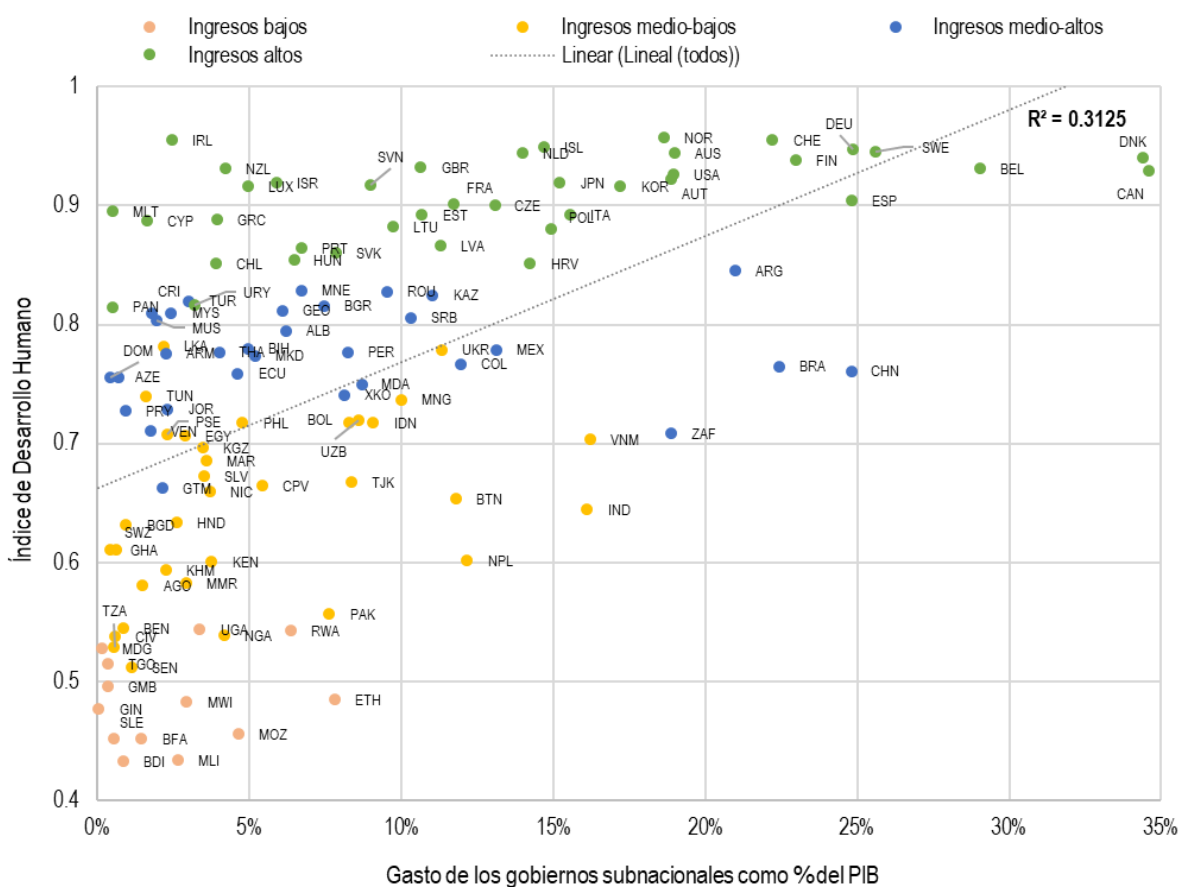


*Nota:* Luxemburgo e Irlanda no están incluidos en el gráfico, ya que representan casos extremos debido a su elevado PIB per cápita.  
*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Curiosamente, la correlación entre el gasto subnacional y el PIB per cápita es fuerte en los países europeos, relativamente menor en los países euroasiáticos y latinoamericanos, y algo más débil en los países de Asia-Pacífico y África incluidos en la muestra (Gráfico 2.10). Esto indica que, más allá del nivel de riqueza, detrás del grado de descentralización y del nivel de riqueza de un país hay muchos otros factores geográficos, socioeconómicos, históricos e institucionales.

Por último, aunque no puede establecerse una causalidad, el Gráfico 2.11 muestra que el gasto subnacional y el nivel de desarrollo humano están asociados de forma positiva. En concreto, los países en los que el porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales en el PIB supera el 25 % son todos de ingresos altos. En cambio, los países de ingresos bajos se concentran todos en la esquina inferior izquierda. Sin embargo, existen muchas disparidades entre los grupos de países, ya que varios países de ingresos altos y medio-altos presentan porcentajes bajos de gasto público subnacional en el PIB.

**Gráfico 2.11. Gasto de los gobiernos subnacionales como % del PIB e Índice de Desarrollo Humano por grupo de ingresos**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

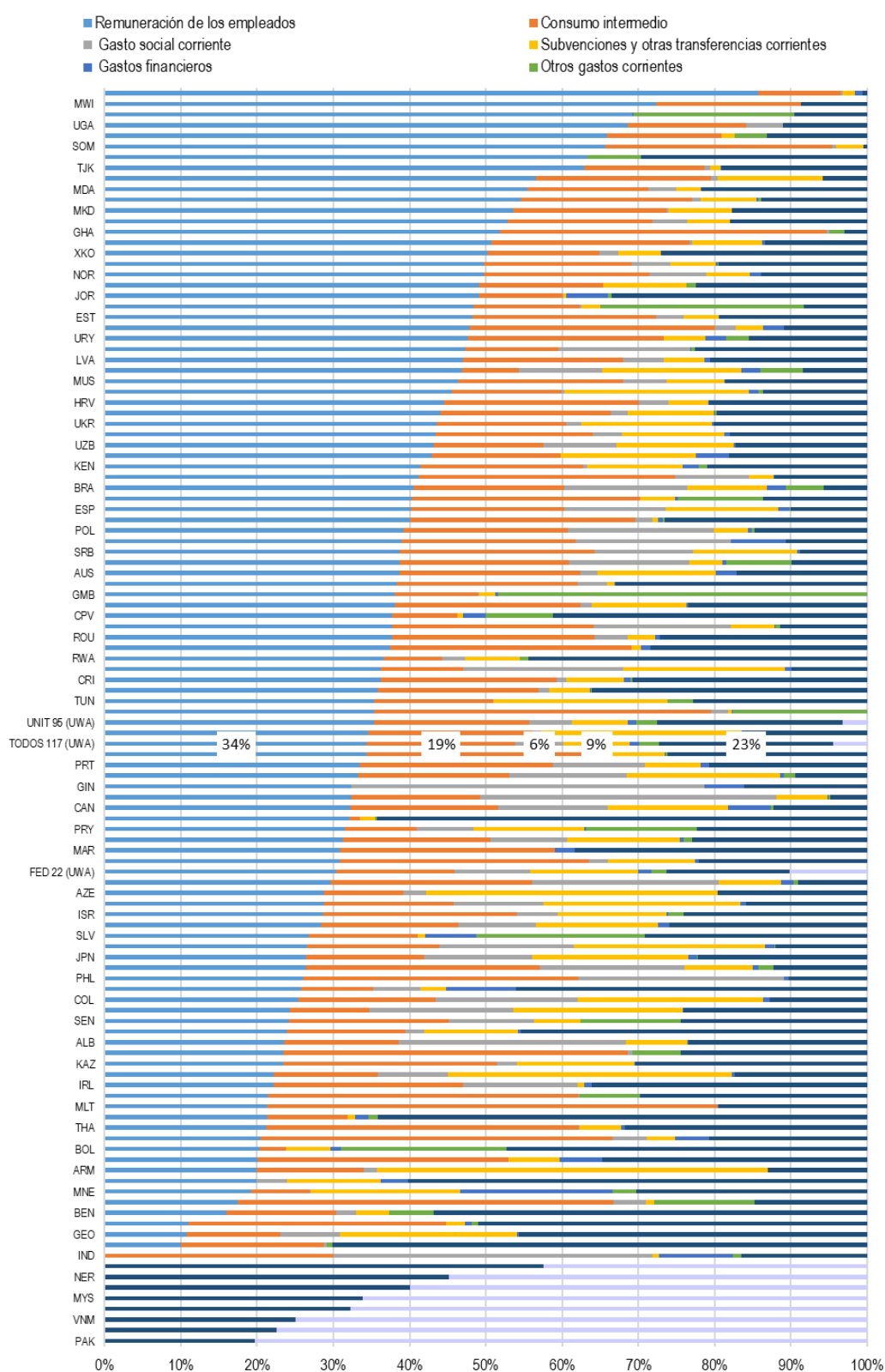
### **El gasto de personal es la principal partida de gasto de los gobiernos subnacionales**

Los gastos de personal, los consumos intermedios (compra de bienes y servicios) y los gastos de capital (transferencias de capital e inversiones directas) son las tres principales partidas de gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto total de los gobiernos subnacionales de media no ponderada y para una muestra de 107 países (Gráfico 2.12).

El gasto de personal es la partida de gasto más importante: 35,3 % del gasto de los gobiernos subnacionales. Le siguen los gastos de capital y los consumos intermedios, que representan, respectivamente, el 24,4 % y el 20,4 % del total de los gastos subnacionales. Los consumos intermedios incluyen una amplia variedad de partidas, como pequeños equipos y suministros, mantenimiento y reparaciones, gastos generales, calefacción y electricidad, comunicaciones e informática, estudios, consultoría, seguros, etc. Esta categoría de gasto puede fluctuar considerablemente en función de la evolución de determinados componentes como la energía (combustible, electricidad), los productos básicos o los tipos de IVA.

Las siguientes categorías importantes son las subvenciones y otras transferencias corrientes (7,4 %), los gastos sociales corrientes o prestaciones sociales (5,6 %), otros gastos corrientes (2,7 %) y los gastos financieros (1,1 %), principalmente los gastos por intereses. En términos agregados, los gastos corrientes representaron el 72,5 % del gasto total de los gobiernos subnacionales en 2020.

Gráfico 2.12. Gasto de los gobiernos subnacionales por clasificación económica (2020)

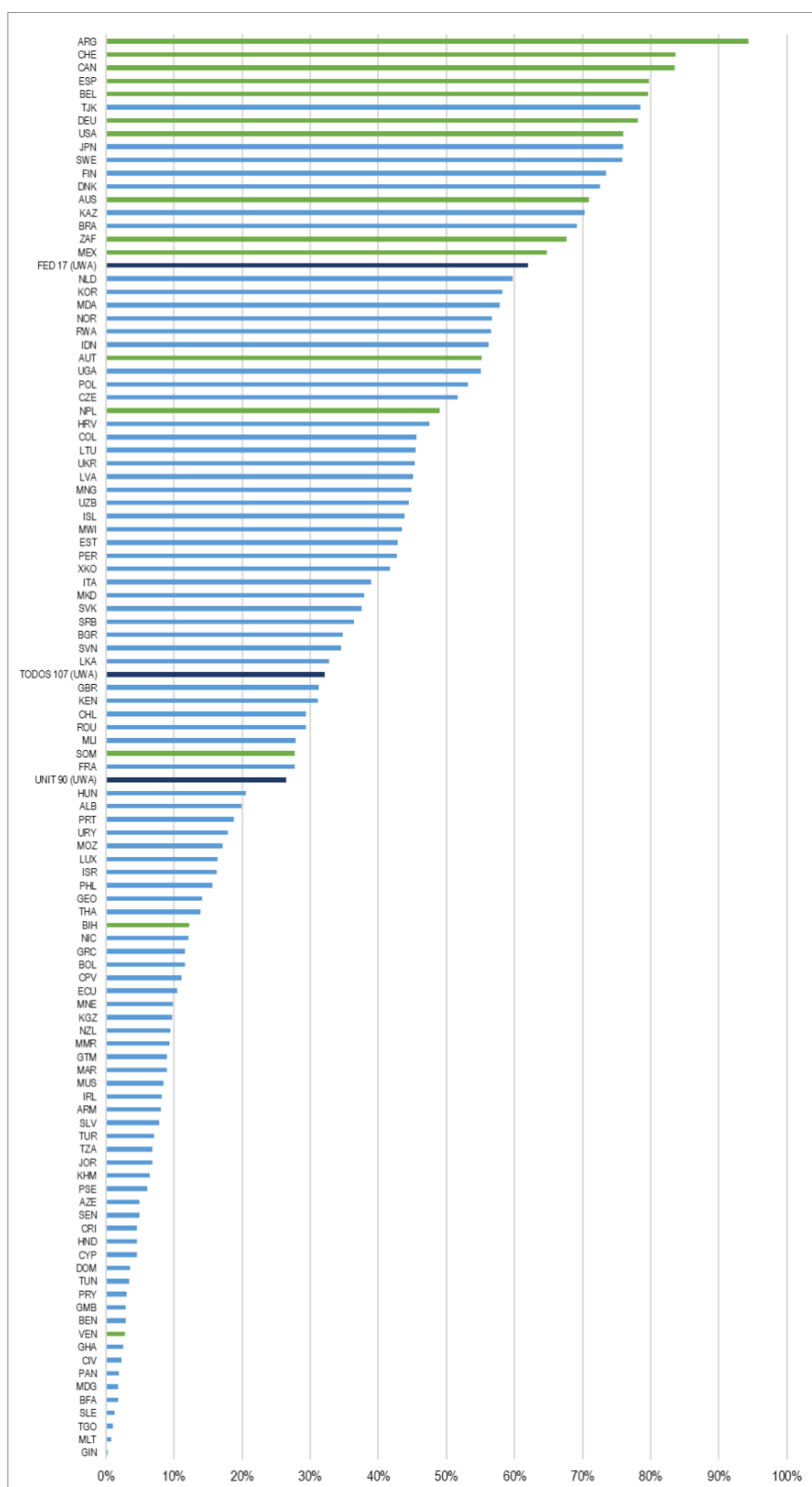


*Nota:* El desglose en diferentes categorías económicas del gasto de los gobiernos subnacionales no está disponible (ni total ni parcialmente) para los siguientes países. En cambio, sí que facilitan datos de todos los gastos corrientes: Argentina, Bután, Burundi, Malasia, Níger, Nigeria, Pakistán, Sierra Leona, Sudáfrica y Vietnam. Estos países no se incluyen en la estimación de las medias de la muestra.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los gobiernos subnacionales son empleadores públicos clave en varios países del mundo. En 2020, representaron de media el 32,1 % del gasto total en personal público. Ejercen esta función directamente o en nombre del gobierno central, y sobre todo en sectores como la educación, la sanidad, los servicios sociales o el orden público (policía local).

Gráfico 2.13. Gasto de personal de los gobiernos subnacionales como % del gasto total de personal (2020)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).



En la mayoría de los países federales, los gobiernos subnacionales emplean a la mayoría de los trabajadores del sector público (Gráfico 2.13). El gasto en personal de los gobiernos subnacionales en estos países ascendió al 62 % del gasto total en personal público de media no ponderada en 2020. Sin embargo, hay algunos países por debajo de la media federal, como Venezuela (3 %), Somalia (27,8 %), Nepal (49 %) y Austria (55,2 %).

Los gobiernos estatales/provinciales suelen ser los responsables de la mayor parte del gasto de personal subnacional en los países federales (64 %) de media. En Australia, México y Argentina, los Estados y provincias representan más del 80 % del gasto subnacional total. En cambio, los gobiernos locales representan el 36 % del gasto en personal subnacional. Sin embargo, en Nepal, Canadá, Brasil, Venezuela y Austria, la proporción correspondiente a los gobiernos locales es superior a la media.

En los países unitarios, los gobiernos subnacionales son responsables, en general, de una proporción menor del gasto público en personal: 26,5 % de todo el gasto público en personal de media no ponderada en 2020. Algunos países unitarios se sitúan muy por encima de la media, en particular Tayikistán, Japón, Suecia, Finlandia, Dinamarca y Kazajistán. En estos países, los gobiernos subnacionales emplean a más del 70 % de los trabajadores públicos, principalmente en el sector social y sanitario.

## Cuadro 2.2. Impacto de la COVID-19 en el gasto de los gobiernos subnacionales

La crisis de la COVID-19 tuvo un fuerte impacto en el gasto de los gobiernos subnacionales, ya que exigió a los gobiernos de todos los niveles un equilibrio entre el gasto corriente y el gasto de capital. En los países que tienen la prestación de servicios descentralizada, el gasto de los gobiernos subnacionales aumentó en general entre 2019 y 2020, aunque este dato varía significativamente entre países. Por ejemplo, el gasto subnacional total aumentó un 2,4 % de media, en términos reales, entre 2019 y 2020 para 38 países de la OCDE, incluidos los países de la UE. El gasto social corriente, así como los subsidios y las transferencias corrientes, se dispararon hasta un 6,5 % y un 25,2 % en términos reales, respectivamente, como consecuencia de las medidas de respuesta ante la COVID-19.

Este es el caso de los países federales (Alemania, Brasil), pero también de algunos países unitarios descentralizados (Ghana). Esta situación se debe a los gastos de emergencia que estaban directamente relacionados con la crisis sanitaria (por ejemplo, compra de equipos de protección, vacunas), pero también, indirectamente, a los gastos adicionales relacionados con la mitigación del impacto de la crisis económica en los hogares y las empresas (por ejemplo, protección social).

Sin embargo, una minoría de países registró un descenso de su gasto público subnacional en 2020 en comparación con 2019 (por ejemplo, Serbia, El Salvador y Kirguistán), debido a la recentralización de las responsabilidades de gasto a nivel del gobierno central y en organismos estatales desconcentrados.

Debido al efecto tijera causado por el aumento del gasto y la disminución de los ingresos, muchos gobiernos subnacionales se vieron obligados a aplicar fuertes recortes en el gasto de capital en 2020 y posteriormente. Entre 2019 y 2020, el aumento del gasto subnacional en los países de la OCDE se debió principalmente al aumento del gasto corriente (2,6 % en términos reales), con un aumento casi nulo del gasto de capital. El aumento total de la inversión directa de media en la OCDE fue solo del 0,28 % en términos reales, pero disminuyó en 19 de los 38 países de la OCDE. La inversión directa subnacional disminuyó en términos reales un 6 % en Austria, un 11 % en Francia, un 15 % en el Reino Unido y un 16 % en Turquía. Sin embargo, estos recortes ponen en peligro las iniciativas para dar una respuesta coordinada de recuperación a escala nacional y debilitan la equidad y la calidad de los servicios disponibles entre los gobiernos subnacionales. De

hecho, desde 2020 se han aplazado proyectos de inversión en muchos países (por ejemplo, en Bolivia y Armenia).

Para contrarrestar el impacto de la COVID-19 en el gasto de los gobiernos subnacionales, los gobiernos centrales han adoptado una serie de medidas. Dichas medidas han adoptado distintas formas: reducir las responsabilidades de gasto transferidas a los gobiernos subnacionales (Eslovenia, Alemania) para disminuir la presión sobre el gasto; transferir temporalmente las responsabilidades de gasto al gobierno central; reducir ciertas partidas de gasto en los presupuestos subnacionales (Polonia, Burkina Faso); eximir temporalmente a los gobiernos subnacionales del pago de impuestos y contribuciones (Polonia); y apoyar temporalmente algunos costes de gasto como el pago de intereses (Alemania, Cabo Verde); o incluso conceder a los municipios un período de gracia para el pago de la deuda (Camerún, Brasil).

Sin embargo, los gobiernos subnacionales han recurrido a la cooperación intermunicipal y a otras iniciativas para compartir la prestación de servicios y reducir costes (Armenia).

Otras medidas destinadas a apoyar las inversiones subnacionales en la perspectiva de la recuperación incluyeron garantizar los proyectos de inversión (Polonia). También se suavizaron temporalmente las normas fiscales para los gobiernos subnacionales y se aumentaron los límites de gasto tanto para los gastos operativos relacionados con el coronavirus como para las inversiones (Dinamarca).

Fuente: (OECD, 2021<sup>[40]</sup>)

## 2.4. Políticas presupuestarias subnacionales

Aunque la mayoría de las políticas presupuestarias tienen por objeto reformar los sistemas de gestión financiera, están empezando a surgir prácticas presupuestarias subnacionales innovadoras que incluyen la presupuestación prioritaria (género, ODS o presupuestos verdes) y la presupuestación participativa, sobre todo en países descentralizados y en proceso de descentralización, como herramienta para que los gobiernos subnacionales alcancen objetivos estratégicos prioritarios y aumenten la rendición de cuentas (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

### ***Prácticas presupuestarias para alcanzar las prioridades estratégicas a escala subnacional***

En algunos de los países que se incluyen en esta tercera edición del informe los gobiernos subnacionales deben alinear su presupuesto anual o plurianual con las prioridades estratégicas y los planes de desarrollo. Estos planes pueden establecerse a escala regional/estatal, nacional o internacional, y su objetivo es facilitar la acción integrada y ayudar a cada nivel de gobierno a comprender y trabajar para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a largo plazo.

Para alcanzar los objetivos, hay países que están promulgando reformas de gestión de las finanzas públicas con el fin de mejorar su sistema presupuestario. En 2020, Lituania aprobó la Ley de Gestión Estratégica de la República de Lituania para reformar su sistema presupuestario. Esta ley estableció un nuevo modelo integrado de gestión estratégica que incluye procesos de planificación estratégica, desarrollo regional y ordenación territorial para garantizar una planificación y un uso eficientes de las finanzas públicas en consonancia con los programas nacionales de desarrollo. En Camboya, a través de su Estrategia de Reforma del Sistema Presupuestario Subnacional 2019-2025, el gobierno central pretende mejorar los resultados de las políticas subnacionales y fortalecer las finanzas públicas reforzando los vínculos entre el presupuesto y las políticas y mejorando los equilibrios fiscales. En Uganda, el gobierno central está trabajando para profundizar y consolidar las reformas en la gestión financiera

pública a nivel de los gobiernos subnacionales, para reforzar y promover aún más la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en la gestión del gasto público. Las iniciativas incluyen el fomento de los "presupuestos basados en programas", que se centran en los productos y los resultados para evaluar la consecución de los objetivos estratégicos. También abarca la implantación de sistemas integrados de gestión financiera y otros sistemas informatizados de gestión financiera en 115 distritos y 41 consejos municipales.

Finalmente, también pueden aplicarse prácticas presupuestarias para coordinar los presupuestos de los gobiernos subnacionales con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular en los países africanos (Cuadro 2.3).

### Cuadro 2.3. Alineación de los presupuestos subnacionales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ejemplos de países

En Guatemala, los municipios inician su ciclo presupuestario con la elaboración de sus planes operativos anuales, que deben estar coordinados con una serie de documentos estratégicos, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En Mali, el gobierno central ha adoptado una Estrategia Nacional de Planificación y Presupuestación Sensible al Género para la aplicación de prácticas presupuestarias con conciencia de género a escala de los gobiernos subnacionales.

En Sierra Leona, la Política Nacional de Descentralización de 2010 se actualizó en 2020 con el objetivo de coordinar mejor el papel de los consejos locales con el Plan Nacional de Desarrollo a Medio Plazo 2019-2023 del país, y con la implementación de los ODS.

*Fuente:* (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

Los procesos presupuestarios también pueden utilizarse para promover la consecución de objetivos climáticos y medioambientales aplicando prácticas de presupuestación verde. La presupuestación verde se define como "la utilización de las herramientas de la formulación de políticas presupuestarias para contribuir a la consecución de objetivos medioambientales y climáticos". Es una herramienta concreta y práctica que los gobiernos pueden utilizar para hacer frente al cambio climático, a la pérdida de biodiversidad y a la degradación del medio ambiente. En los últimos años, cada vez son más las regiones y ciudades que se fijan ambiciosos objetivos climáticos y medioambientales. El interés por la presupuestación verde subnacional también ha aumentado de forma constante, al igual que el número de gobiernos subnacionales que aplican prácticas de presupuestación verde en todo el mundo. (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

De todos los países incluidos en este informe, solo un pequeño grupo cuenta con ejercicios subnacionales de presupuestos verdes; la mayoría en Europa, aunque también se encuentra algún caso en Asia Pacífico y África. Francia destaca por tener un gran número de ejercicios de presupuestos verdes en todos los niveles de gobierno subnacional: regional, departamental y municipal. A escala regional, las regiones de Bretaña, Gran Este y Occitania han puesto en marcha una práctica de presupuestos verdes basada en la metodología del Instituto para la Economía del Clima, cuyo objetivo es ayudar a los gobiernos a evaluar sus gastos verdes y a reorientarlos hacia la transición climática. Los departamentos de Alpes Marítimos y Mayenne también han llevado a cabo un ejercicio de presupuestación verde. A escala municipal, varios ayuntamientos también han adaptado la metodología de evaluación presupuestaria climática a sus contextos específicos. Algunos ejemplos son la ciudad y la metrópolis de Lille, la ciudad de París, la eurometrópolis de Estrasburgo y el municipio de Clermont-Ferrand. (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

España es otro país donde se ha implementado la presupuestación verde a escala subnacional. Destaca la comunidad autónoma de Andalucía por su iniciativa "Presupuesto verde", que consiste en una nueva forma de implementar políticas fiscales cuyo objetivo es alinear los ingresos y gastos de Andalucía con objetivos medioambientales. Además, incluye un "Fondo verde" que proporciona financiación a todos los proyectos presentados por los distintos centros administrativos interesados en garantizar que sus inversiones sean ecológicas y conformes a las normas medioambientales.

En Asia-Pacífico, hay países que han emprendido iniciativas relacionadas con el Climate Budget Tagging y la presupuestación verde, como Camboya, Indonesia, Nepal, India y Filipinas. En algunos países, como Indonesia y Filipinas, las prácticas subnacionales de presupuestos climáticos han aparecido después de la implementación de prácticas de presupuestación verde a escala nacional. En cambio, en otros, como la India, la presupuestación verde subnacional ha surgido por sí sola.

Recientemente, en Sudáfrica, el Tesoro Nacional ha dirigido un proyecto con el apoyo del Banco Mundial para llevar a cabo varios ejercicios de Climate Budget Tagging a escala nacional, provincial y municipal con el objetivo de desarrollar una metodología global adaptada a las especificidades nacionales (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

Aunque los ejercicios de presupuestación verde todavía son poco frecuentes a escala subnacional, pueden llevarse a cabo otras prácticas menos restrictivas para coordinar la gestión presupuestaria y los objetivos climáticos. Por ejemplo, en Kenia, los gobiernos de los condados deben alinear sus planes y proyectos presupuestarios locales con la Ley de Cambio Climático de 2016 y el Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático 2018-2022. En Guinea, los planes de desarrollo local y los planes de inversión de capital de los gobiernos locales deben coordinarse con los programas nacionales de mitigación del impacto, que fijan objetivos en ámbitos como la protección del medio ambiente, el saneamiento y la gestión de residuos.

### ***Prácticas presupuestarias de los gobiernos subnacionales para aumentar la participación ciudadana y la transparencia***

Los gobiernos subnacionales también pueden poner en marcha iniciativas para aumentar la transparencia, la comunicación y la participación pública en su proceso presupuestario a fin de rendir cuentas ante los niveles superiores de gobierno y el público en general. Este es el caso de varios países de África o Asia, donde los gobiernos subnacionales desean mejorar la rendición de cuentas y la legitimidad.

Por ejemplo, en Burkina Faso, varios municipios están llevando a cabo iniciativas para hacer pública su información presupuestaria mediante la elaboración de presupuestos ciudadanos y la organización de ejercicios de rendición pública de cuentas con el apoyo de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales, como el Centro de Información, Formación y Estudios Presupuestarios (*Centre d'information de formation et d'études sur le budget*) y el Laboratorio de Ciudadanía (*Labo Citoyenneté*). En Kenia, los condados están obligados por ley a garantizar la participación pública a través de la elaboración del presupuesto y los planes de condado. En Mali, el Código de las Autoridades Locales y Regionales establece que las votaciones presupuestarias deben ir precedidas de un debate público. En Vietnam, en 2022 el gobierno hizo un esfuerzo por aumentar la transparencia publicando por primera vez un presupuesto estatal en línea "abierto a la ciudadanía". En Filipinas, en 2021 se presentó en el Parlamento un proyecto de ley de modernización presupuestaria para su análisis. Su objetivo era racionalizar la gestión de los recursos públicos y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, especialmente a través de los presupuestos participativos.

La participación ciudadana también se fomenta en países con sistemas descentralizados de larga tradición, como Suiza, cuyo marco fiscal se distingue de otros países y otras federaciones por la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en materia fiscal. Cualquier modificación constitucional, incluidas las disposiciones sobre el reparto del poder fiscal, debe aprobarse por doble

mayoría de los cantones y del pueblo mediante un referéndum obligatorio. Además, si un número suficiente de ciudadanos y ciudadanas impugna una ley, esta debe someterse a referéndum (lo que se conoce como "referéndum facultativo").

Los presupuestos participativos son una práctica presupuestaria concreta que los gobiernos subnacionales pueden utilizar para mejorar la rendición de cuentas local y la participación ciudadana. Se trata de un proceso democrático en el que las personas de la comunidad deciden cómo gastar partes de un presupuesto público (OECD, 2022<sup>[10]</sup>). Este enfoque se basa en dos necesidades diferentes: mejorar el rendimiento público y aumentar la calidad de la democracia. Los presupuestos participativos varían de una ciudad a otra, pero en esencia consisten en que una ciudad, región o incluso país reserva una parte de su presupuesto público, los ciudadanos y ciudadanas presentan propuestas de proyectos y, por último, los ciudadanos y ciudadanas votan qué proyectos se financian con el presupuesto asignado. El primer presupuesto participativo se elaboró en Porto Alegre (Brasil) en 1989, y desde entonces lo han adoptado 2 700 gobiernos nacionales y subnacionales de todo el mundo. (Gelman and Votto, 2018<sup>[41]</sup>). Los tipos de proyectos financiados pueden estar sujetos a distintas condiciones: temáticas (es decir, relacionadas con el medio ambiente o el clima, la sanidad, la educación, los servicios básicos, etc.), basadas en el lugar (es decir, un barrio, distrito o ciudad específicos) y basadas en los actores (es decir, centradas en comunidades vulnerables, comunidades marginadas, jóvenes, etc.). (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

En el Cuadro 2.4 se destacan algunos ejemplos de presupuestos participativos subnacionales interesantes por su naturaleza y su alcance de la participación pública.

### Cuadro 2.4. Ejemplos de prácticas presupuestarias participativas a escala subnacional

En Portugal, la ciudad de Lisboa ha sido líder en presupuestos participativos y presupuestos participativos verdes. A partir de 2019, la totalidad de los fondos asignados al presupuesto participativo (2,5 millones de euros en 2020) se ha destinado a proyectos verdes. Los proyectos financiados incluyen la creación de espacios verdes en terrenos baldíos no utilizados, infraestructuras de aparcamiento seguro para bicicletas y huertos urbanos.

En Canadá, muchos municipios han implementado el presupuesto participativo como parte de su proceso presupuestario anual. El presupuesto asignado a los presupuestos participativos suele ser reducido, oscila entre varios miles de dólares y 300 000 dólares canadienses, y suele centrarse en proyectos de arte, cultura o infraestructuras municipales. La ciudad de Victoria es un ejemplo único, ya que la prioridad del proceso anual de presupuestos participativos de la ciudad cambia cada año. En el pasado se centró en ámbitos políticos como los y las jóvenes sin hogar y la integración de las personas recién llegadas.

En Mongolia, la ley reconoce la importancia de la participación de la comunidad en el proceso presupuestario local (artículo 62 de la Ley de Presupuesto Integrado de 2013) y, en particular, en la asignación de fondos para el desarrollo local. En 2020, el gasto de capital subnacional representó el 2 % del PIB de Mongolia y el 29,5 % del gasto de capital de las administraciones públicas.

En Kenia, los gobiernos de condado están obligados por ley a garantizar la participación pública durante todo el proceso de elaboración del presupuesto, lo que implica que los procesos participativos que definen los proyectos y programas clave que se financiarán en el presupuesto deben identificarse y debatirse a lo largo de la elaboración de los planes del condado. En otros países, las leyes sobre participación pública son más flexibles y animan (en lugar de obligar) a los municipios a solicitar recomendaciones a las comisiones consultivas ciudadanas. En Georgia, por ejemplo, se aconseja a los municipios que organicen reuniones generales con los ciudadanos y ciudadanas para debatir las prioridades de gasto e identificar qué proyectos de inversión deben implementarse a escala local.

Fuente: (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

## 2.5. Inversión pública subnacional

### **Los gobiernos subnacionales son inversores públicos clave en muchos países del mundo**

En 2020, la inversión de los gobiernos subnacionales<sup>3</sup> ascendió al 39,5 % de la inversión pública total como media no ponderada de una muestra de 93 países (Gráfico 2.14). La importancia de los gobiernos subnacionales en la inversión pública en muchos países del mundo demuestra que la inversión pública es una responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno. Por lo tanto, la gestión de las

<sup>3</sup> La forma de definir y medir la inversión pública varía de un país a otro. En general, se refiere a la inversión en infraestructuras físicas (por ejemplo, carreteras, edificios gubernamentales, etc.) e infraestructuras inmateriales (por ejemplo, apoyo a la innovación, investigación y desarrollo, etc.) con un uso productivo de más de un año. Los gastos de capital se componen de inversiones (es decir, formación bruta de capital y adquisiciones, menos cesiones de activos no financieros no producidos) y transferencias de capital (es decir, donaciones y subvenciones a la inversión en efectivo o en especie concedidas por las administraciones subnacionales a otras unidades institucionales). La formación bruta de capital fijo (o inversiones fijas) es el principal componente de las inversiones (OECD, 2019<sup>[74]</sup>).

relaciones entre los distintos niveles de gobierno a través de una coordinación y un diálogo eficaces es crucial para garantizar la eficiencia y la eficacia de la inversión pública (OECD, 2014<sup>[42]</sup>).

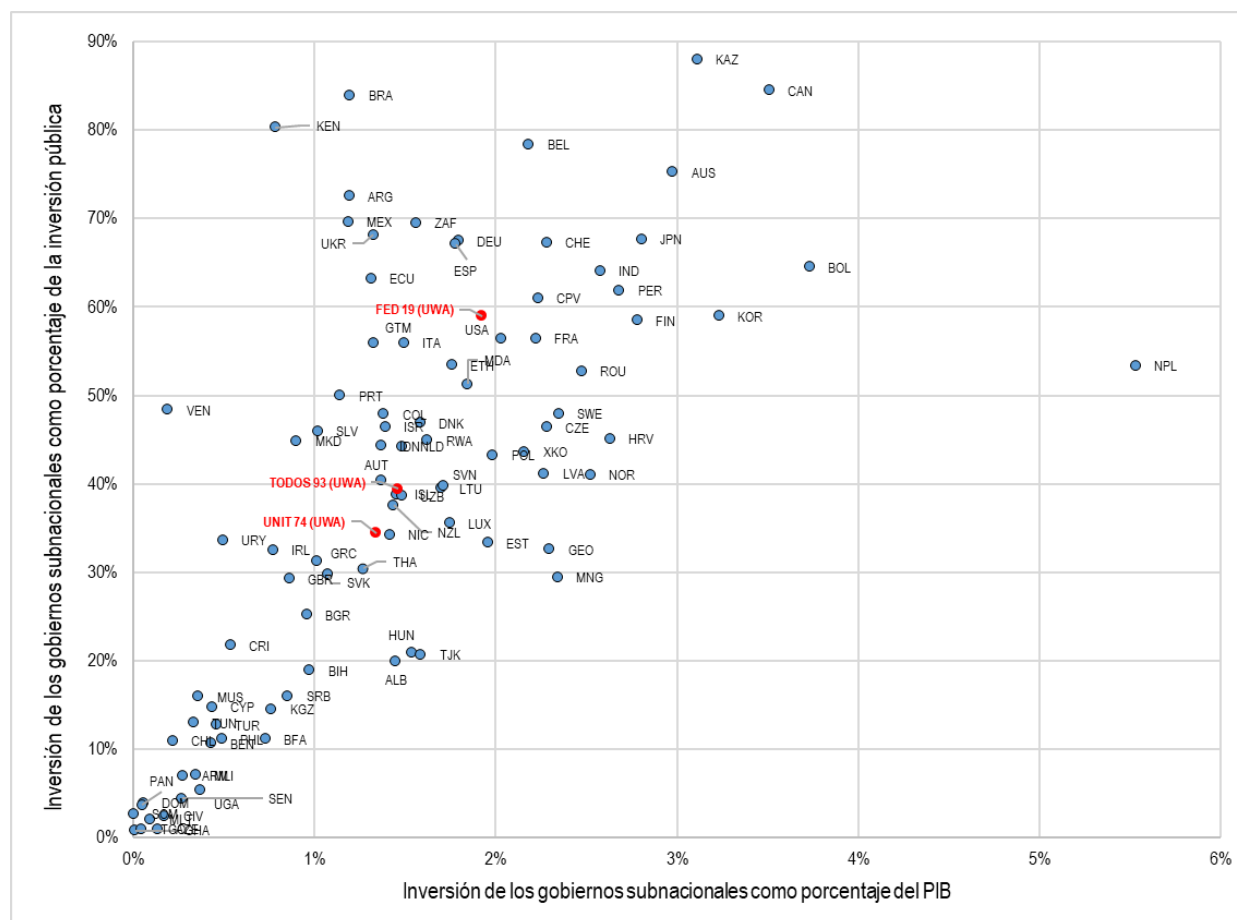
Sin embargo, el porcentaje de la inversión pública subnacional en la inversión pública total varía mucho de un país a otro. En algunos países, la inversión pública subnacional es escasa o nula y, en cambio, en otros la mayor parte de la inversión pública se realiza a escala subnacional. La inversión de los gobiernos subnacionales supera el 50 % de la inversión pública total en 29 países de la muestra, e incluso el 65 % en 14 países.

En general, el porcentaje de los gobiernos subnacionales en la inversión pública es mayor en los países federales (59 % de media) que en los unitarios (34,5 %). En Kazajstán, Canadá, Brasil y Kenia, la inversión subnacional supera el 80 % de la inversión pública total. Los gobiernos subnacionales canadienses, responsables del 84,5 % de la inversión pública, encabezan la clasificación de países de la OCDE junto con Bélgica (78,4 %) y Australia (75,3 %). Canadá también ocupa el primer lugar de la OCDE en lo que respecta a la ratio inversión pública subnacional/PIB (3,5 %).

Los gobiernos subnacionales también son un motor de la inversión pública en varios países unitarios (Ucrania, Japón, Bolivia, Ecuador, Perú, Cabo Verde, entre otros), ya que representan más del 60 % de la inversión pública.

En algunos países, la inversión de los gobiernos subnacionales se concentra en una o dos regiones, provincias o ciudades concretas. En Panamá, por ejemplo, la inversión de los gobiernos subnacionales se concentra en los municipios de la provincia de Panamá (donde se encuentra la ciudad de Panamá). En 2020 representó el 86 % de la inversión subnacional total. En la República de Macedonia del Norte, más de la mitad de la inversión de los gobiernos subnacionales se genera en la capital, Skopje. Asimismo, en Mongolia, Ulán Bator, la capital, es la responsable de llevar a cabo la mayor parte de la inversión de los gobiernos subnacionales.

Gráfico 2.14. Inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB y de la inversión pública (2020)



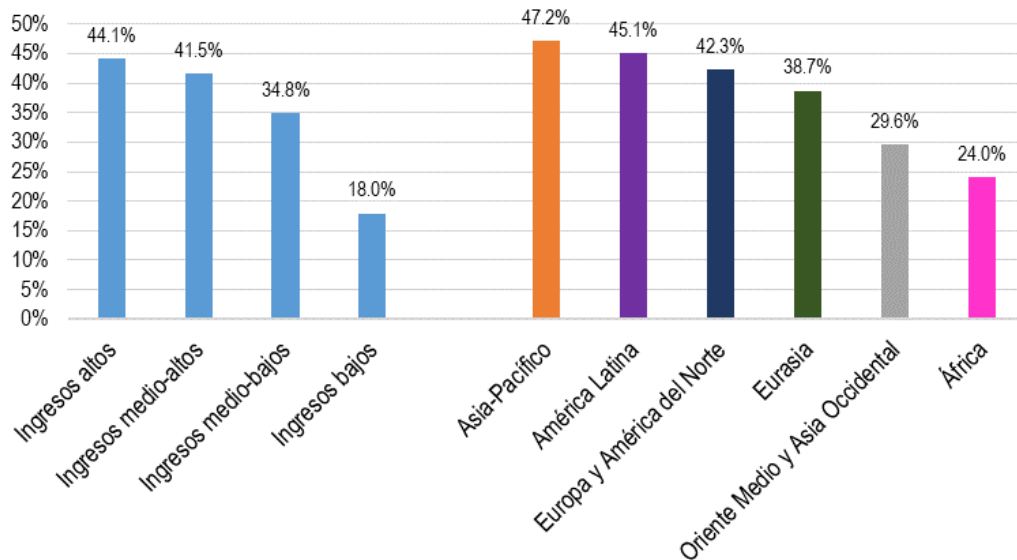
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel más significativo en la inversión pública en los países de ingresos altos y medio-altos. En los países del G20<sup>4</sup>, los gobiernos subnacionales son responsables de casi el 60 % de la inversión pública, muy por encima de la media mundial (OECD, 2021<sup>[43]</sup>). Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel casi equivalente en Asia-Pacífico, América Latina y Europa y América del Norte, mientras que en África, el papel de los gobiernos subnacionales en la inversión pública es menor (Gráfico 2.15) (OECD, 2021<sup>[43]</sup>).

<sup>4</sup> Los miembros del G20 son: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Reino Unido, República de Corea, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía, la Unión Europea y España como invitado permanente. Esta media no incluye ni China ni Arabia Saudí, ya que no se dispone de datos de estos países.



**Gráfico 2.15. Inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje de la inversión pública por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

En los países en los que el nivel de inversión de los gobiernos subnacionales en la inversión pública total es elevado, los gobiernos subnacionales también desempeñan un papel clave en la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales. Estas conclusiones se extraen de la base de datos de la OCDE sobre financiación climática de los gobiernos subnacionales<sup>5</sup>, que abarca una combinación de 33 países de la OCDE y la UE. Un análisis de la base de datos revela que en 2019 los gobiernos subnacionales representaron el 63 % del gasto público concienciado con el clima (1,1 % del PIB) y el 69 % de la inversión pública concienciada con el clima (0,4 % del PIB), de media (OECD, 2022<sup>[10]</sup>; OECD, 2022<sup>[44]</sup>).

### **Los niveles de inversión pública siguen siendo bajos en 2020 y se han visto afectados por la pandemia de la COVID-19**

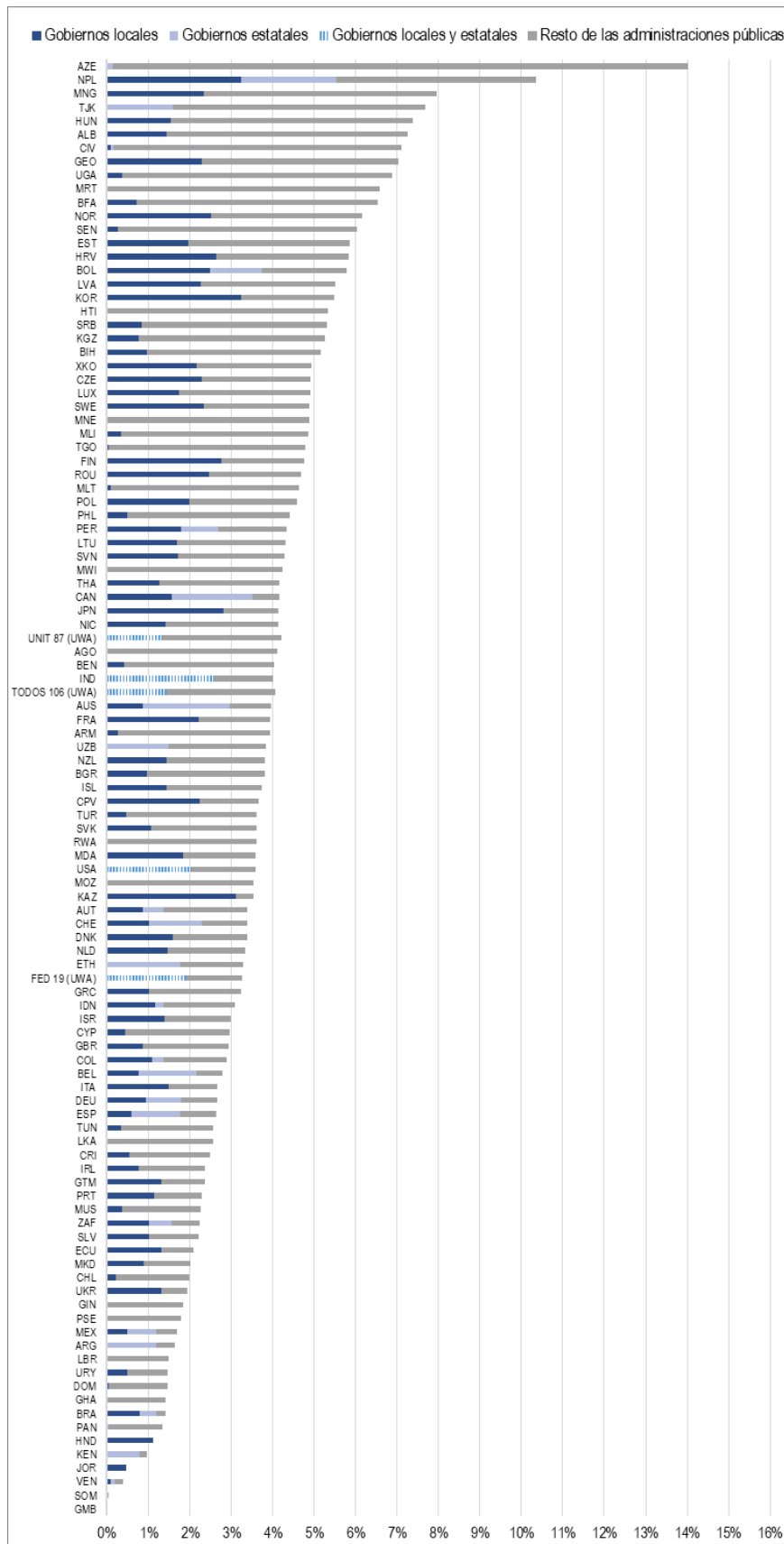
Los datos demuestran que el papel de los gobiernos subnacionales en la inversión pública es clave, pero también evidencian que la inversión pública en general sigue estando por debajo de los niveles de la crisis financiera de 2008, por debajo de los niveles necesarios para impulsar el desarrollo económico sostenible o para mejorar el bienestar en muchos países.

A escala nacional, la inversión pública asciende al 4,1 % del PIB de media en una muestra de 106 países. Existen grandes variaciones entre países, como se muestra en el Gráfico 2.16. En 2020, la inversión pública total superó el 10 % del PIB en Azerbaiyán y Nepal, mientras que representó menos del 1,5 % del

<sup>5</sup> La base de datos de financiación climática de los gobiernos subnacionales de la OCDE se desarrolló en 2022 en el marco de un proyecto conjunto con la Comisión Europea. Incluye datos de gasto e inversión relacionados con el clima de los gobiernos subnacionales de 33 países de la OCDE y la UE del período 2001-2019. La base de datos contiene datos recopilados mediante la metodología pionera de la OCDE sobre financiación climática de los gobiernos subnacionales. Se basa en los datos COFOG de la base de datos de Contabilidad Nacional, un repositorio único de datos de gasto público internacionalmente comparables y armonizados. Para obtener más información, consulte el Subnational Climate Finance Hub: <https://www.oecd.org/regional/sngclimatefinancehub.htm>.

PIB en Liberia, Uruguay, República Dominicana, Ghana, Brasil, Panamá, Kenia, Venezuela, Somalia y Gambia.

Gráfico 2.16. Inversión pública en los distintos niveles de gobierno como porcentaje del PIB (2020)



Nota: No se dispone de datos desglosados de India y Estados Unidos.

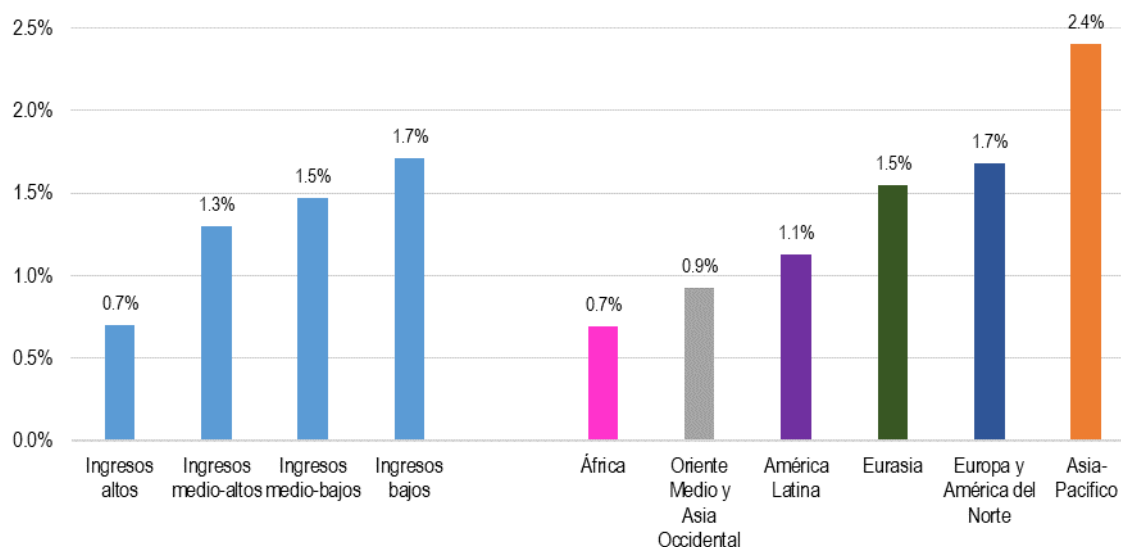
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

La inversión de los gobiernos subnacionales representa el 1,5 % del PIB en todo el mundo (media no ponderada). Sin embargo, este dato oculta diferencias considerables entre países, desde la casi nula inversión que se realiza a escala subnacional en Malawi, hasta más del 5 % del PIB en Nepal, y más del 3 % del PIB en Bolivia, Canadá, Corea y Kazajstán.

En los países federales, el nivel de inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB es ligeramente superior (1,9 % del PIB) al de los países unitarios (1,3 % del PIB). Existe un marcado contraste entre países: en varios países federales el nivel de inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB es bajo, inferior al 1,2 % (Kenia, México, Brasil). En cambio, es alto en varios países unitarios (Bolivia, Corea, Kazajstán, Japón, Finlandia, Perú o Croacia).

La inversión pública subnacional varía mucho según los grupos de ingresos y las regiones del mundo. El grupo de países de ingresos altos encabeza la clasificación, el nivel de inversión pública subnacional como porcentaje del PIB es ligeramente mayor en los países de ingresos medio bajos que en los países de ingresos medio altos como media no ponderada. El porcentaje de inversión de los gobiernos subnacionales en relación con el PIB es el más elevado en Asia-Pacífico, donde es más del doble que en África (Gráfico 2.17).

**Gráfico 2.17. Inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

En el caso de los países de la OCDE, la inversión pública subnacional disminuyó durante ocho años tras la crisis de 2008, pero ha empezado a repuntar desde 2016. Del 13,1 % de la inversión pública en 2016, la inversión pública subnacional alcanzó el 15,6 % en 2020 en los 38 países miembros de la OCDE. La tendencia fue similar para la inversión pública total (que incluye la inversión tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales), que disminuyó un 0,9 % entre 2008 y 2016, debido a la aplicación de estrategias de consolidación en muchos países de la OCDE y a la recuperación del PIB en otros, hasta alcanzar el 3 % del PIB en 2016. Posteriormente aumentó hasta alcanzar el 3,5 % del PIB en 2020 en los países de la OCDE (OECD, 2018<sup>[45]</sup>; OECD, 2022<sup>[46]</sup>). Sin embargo, con la pandemia de COVID-19, la

tendencia al alza de la inversión directa se ralentizó. El aumento total de la inversión directa de media en la OCDE fue solo del 0,28 % en términos reales, y disminuyó en 19 de los 38 países. La inversión directa subnacional disminuyó en términos reales un 6 % en Austria, un 11 % en Francia, un 15 % en el Reino Unido y un 16 % en Turquía. Se espera que esta desaceleración debida a la COVID-19 continúe con otras crisis que se desencadenaron en 2022, como la agresión de Rusia contra Ucrania.

### ***Financiación de la inversión pública subnacional: el papel de las asociaciones público-privadas subnacionales y la financiación por parte del sector privado***

Para satisfacer las necesidades en materia de ejecución de proyectos e inversión en infraestructuras, los gobiernos subnacionales de muchos países pueden recurrir a las asociaciones público-privadas (APP). Existe una gran variedad de APP. Una definición genérica de APP es "un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para proporcionar un bien o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo y una responsabilidad de gestión significativos y la remuneración está vinculada a los resultados" (World Bank et al., 2017<sup>[47]</sup>; OECD, 2018<sup>[48]</sup>). Esta definición también incluye los contratos de servicios públicos y las concesiones.

Los beneficios potenciales de las APP para los gobiernos subnacionales pueden incluir una mejor selección de proyectos debido al análisis y la innovación del sector privado, un mejor acceso a la experiencia del sector privado y una mejor gestión del ciclo de vida debido a los incentivos a largo plazo, entre otras áreas (OECD, 2012<sup>[49]</sup>; World Bank et al., 2017<sup>[47]</sup>; OECD, 2018<sup>[48]</sup>). Por ejemplo, el sector privado puede gestionar mejor ciertos riesgos (por ejemplo, la construcción, la implementación de tarifas a los usuarios, las operaciones) y tener un mayor incentivo para minimizar los costes de toda la vida útil, lo que podría dar lugar a una inversión inicial de mayor calidad que reduzca los costes operativos y de mantenimiento en curso. En algunos contextos, una APP también puede facilitar el acceso a fuentes de financiación e instrumentos de financiación (por ejemplo, cuando un proveedor privado está más capacitado para aplicar tasas a los usuarios que un gobierno subnacional).

Las APP también entrañan costes y riesgos para los gobiernos subnacionales, los cuales deben evaluarse cuidadosamente. Los riesgos específicos de los gobiernos subnacionales se refieren a la capacidad institucional para aprovechar con éxito los proyectos de APP y los marcos fiscales y normativos (OECD/G20, 2022<sup>[50]</sup>). Algunos países han creado agencias o unidades de APP para prestar asistencia técnica específica a los gobiernos subnacionales (véase más adelante).

En general, el uso de APP a escala subnacional es más común en Europa, Norteamérica y Asia, mientras que se está desarrollando en América Latina y Euroasia. Hay países que en los últimos años han desarrollado sus modelos y prácticas de APP a escala subnacional (por ejemplo, el Reino Unido) con el objetivo de aumentar la transparencia y limitar los riesgos de eludir las normas fiscales.

En cambio, el uso de las APP sigue siendo muy limitado en los países africanos. El uso limitado de las APP por parte de los gobiernos subnacionales puede estar relacionado con el hecho de que estos gobiernos, en general, tienen una escasa autonomía fiscal (basada en ingresos de fuentes propias, como los ingresos fiscales y las tasas a los usuarios) y tienden a depender principalmente de las subvenciones y donaciones del gobierno central. También pueden carecer de la experiencia y la capacidad suficientes para la preparación de proyectos, la financiación de APP y la gestión de un contrato de APP: elementos cruciales para realizar inversiones en infraestructuras de manera satisfactoria.

#### *Asociaciones público-privadas en los países federales*

El uso de asociaciones público-privadas a escala subnacional es relativamente común en países federales como Australia, Estados Unidos y Bélgica.

En los países federales, la legislación y la normativa sobre las asociaciones público-privadas suelen diseñarse a escala estatal y varían de un Estado a otro. Por ejemplo, Canadá no dispone de legislación

sobre APP a escala nacional, pero algunas provincias y territorios han aplicado sus propias leyes. La provincia de Manitoba, por ejemplo, aprobó en 2012 la Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas de las Asociaciones Público-Privadas, que establece normas para que las organizaciones del sector público, incluidos los municipios, participen en acuerdos de APP. Seis provincias también han creado agencias de APP (por ejemplo, la *Société québécoise des infrastructures*) para supervisar la implementación de las APP en la provincia y ayudar a los municipios a desarrollar sus propias APP. En Alemania, las APP subnacionales contratadas para financiar proyectos de inversión representan la gran mayoría de las inversiones totales en APP en términos de volumen (en torno al 80 %).

En Estados Unidos, las APP dependen de la normativa estatal o municipal. En la actualidad, 36 estados más el Distrito de Columbia y Puerto Rico cuentan con leyes específicas sobre APP, muchas de las cuales limitan el uso de las APP a determinados tipos de proyectos. Por ejemplo, en Virginia las APP solo pueden utilizarse para proyectos de transporte y educación, y en Colorado solo para proyectos de transporte.

En Bélgica, donde el número de APP ejecutadas a todos los niveles de la administración va en aumento, el gobierno federal estableció procedimientos comunes y normalizados, mientras que a escala regional, Flandes y Valonia se encargan de crear unidades especiales de APP para promover su uso (el *Flemish PPP Knowledge Centre* y la *Wallonia PPP unit*, respectivamente). Las regiones también han implementado regímenes de permisos integrados para reducir los plazos y simplificar los procedimientos de las APP en proyectos complejos dentro de sus regiones.

En otros países federales, la legislación sobre APP es más reciente y aún está en curso. El gobierno de la India considera la mejora de las infraestructuras como una de sus prioridades políticas. En consecuencia, las asociaciones público-privadas se fomentan mucho, especialmente en los sectores urbanos como los residuos sólidos, el suministro de agua, el alcantarillado y el transporte urbano. También se incentivan mediante el uso de un "plan de financiación de la brecha de viabilidad" para apoyar proyectos económicamente justificados, pero comercialmente inviables debido a los grandes requisitos de inversión de capital. El Duodécimo plan quinquenal (2012-2017) de la India también promueve el marco de las "4P": Personas-Asociaciones-Público-Privadas (*People-Private-Public-Partnerships*) (aún no se ha implementado plenamente). En Nepal, donde el gobierno central ha querido fomentar la participación del sector privado en la financiación de la inversión pública desde 1990, la Política de Asociación Público-Privada 2072 (2015) y la Ley de Inversión y Asociación Público-Privada de 2019 permiten la ejecución de proyectos de APP en todos los niveles de gobierno. Desde entonces, varias provincias han elaborado sus propios "proyectos de ley de APP". En México, el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), que estuvo vigente hasta 2015, se dedicó a apoyar a las entidades subnacionales de México para crear las condiciones que les permitieran desarrollar iniciativas de inversión mediante APP.

En Nigeria, la Comisión Reguladora de Concesiones de Infraestructuras (ICRC), creada en 2005, elabora directrices, políticas y procesos de contratación para las APP y colabora con los Estados en su implementación. Esta agencia del gobierno federal también lleva a cabo talleres para reforzar la capacidad de los gobiernos subnacionales para implementar proyectos de capital. Según la política nacional de las APP, cada Estado es responsable de sus propios proyectos de inversión, pero los proyectos de APP dentro de los Estados pueden financiarse con el apoyo de una garantía del gobierno federal. En 2020, muy pocos de los proyectos de APP aprobados se desarrollaron en colaboración con los gobiernos estatales. La Red de Asociaciones Público-Privadas de Nigeria (NPPPN, por sus siglas en inglés) tiene el objetivo de establecer un marco armonizado para los proyectos que crucen las fronteras estatales o que requieran una garantía federal, así como de actuar como plataforma para el aprendizaje entre iguales en materia de APP entre los Estados.

### *Asociaciones público-privadas subnacionales en países unitarios*

En función del grado de descentralización y del marco fiscal del país, es posible que las APP sean un sistema de inversión habitual en los países unitarios. Este es el caso, por ejemplo, de Italia, donde las APP se utilizan habitualmente para desarrollar proyectos de infraestructuras, sobre todo por parte de las regiones que cuentan con un amplio grado de autonomía. Las regiones recurren principalmente a las APP contractuales para desarrollar proyectos de infraestructuras (construcción de nuevos hospitales), mientras que las APP institucionales se utilizan habitualmente para gestionar servicios públicos a escala local. A la hora de iniciar APP, las autoridades regionales y locales cuentan con el apoyo del Ministerio de Infraestructuras y Transporte y de asistencia técnica y administrativa para la planificación y aprobación de proyectos de infraestructuras.

Las APP subnacionales también son una práctica común en varios países unitarios, donde su gestión suele estar centralizada, en particular mediante la creación de una unidad dedicada a las APP en el seno de un gobierno central o de un organismo público. En los Países Bajos, el Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente creó en 2012 una unidad de apoyo a las APP para poner a disposición de los gobiernos subnacionales y de las instituciones semipúblicas los conocimientos y la experiencia del gobierno central en materia de APP. En Corea, el Centro de Gestión de Inversiones en Infraestructuras Públicas y Privadas cuenta con una unidad de APP que presta asistencia técnica a los gobiernos subnacionales. Otros países cuentan con organismos públicos específicos que se encargan de supervisar las APP, como la Agencia de Inversión y Desarrollo de Letonia. En Lituania, la Agencia Central de Gestión de Proyectos y el Centro de Competencias en materia de APP prestan apoyo a los gobiernos subnacionales para desarrollar y negociar proyectos de APP (por ejemplo, orientación metodológica, herramientas de preparación y evaluación). Las ciudades de Vilnius y Kaunas también cuentan con unidades especializadas en la preparación e implementación de APP.

En Croacia, entre 2016 y 2020, las APP (anunciadas y contratadas) a escala subnacional representaron alrededor de 89 millones de dólares en inversión en infraestructuras. Según el Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible, todos los proyectos entre 2016 y 2020 los desarrollaron los municipios y, en general, se centraron en el mantenimiento y la modernización del alumbrado público y en la construcción de infraestructuras médicas, deportivas y culturales. En Senegal, en 2021 la Agencia de Desarrollo Municipal puso en marcha el "Proyecto de Financiación Innovadora", cuyo objetivo es apoyar a las autoridades locales y regionales en la obtención de recursos financieros de socios privados en el mercado financiero, el sector bancario y las APP.

En cambio, es posible que los gobiernos subnacionales de algunos países tengan autorización legal para recurrir a APP, pero su uso sigue siendo limitado. Esto ocurre en varios países europeos y euroasiáticos, y se explica porque los gobiernos subnacionales desempeñan un papel mínimo en la inversión pública, o por la necesidad de obtener el consentimiento previo del Ministerio de Finanzas u otro ministerio si el valor del proyecto supera un determinado umbral (República Eslovaca). La ley de Kosovo sobre APP permite la participación privada para inversiones en la prestación de servicios públicos y/o infraestructuras públicas en todos los sectores económicos y sociales. Sin embargo, entre 2016 y 2020 solo se desarrollaron dos proyectos de APP en Kosovo, y ninguno de los dos fue por iniciativa municipal. En Malta, los ayuntamientos no suelen participar en APP a pesar de estar permitidas por ley, dado su escaso papel en la inversión pública. Lo mismo ocurre en Moldavia y Eslovenia. En Montenegro, actualmente el gobierno central trabaja con la CFI, el FMI y varios países socios bilaterales en la preparación de una ley sobre APP. En Polonia, a pesar de que la legislación lo permite, los gobiernos subnacionales siguen optando por el modelo de concesión en lugar de los contratos de APP, sobre todo para los proyectos de menor envergadura. En Armenia, antes de la promulgación de la ley de APP en 2020, los proyectos de APP a escala municipal se implementaban únicamente en forma de concesiones, y sobre todo en Ereván.

En la región de Asia-Pacífico, el uso de las APP es muy común y, en los países en los que aún no es habitual, el gobierno central lo fomenta en gran medida para promover la inversión subnacional en

infraestructuras. En Filipinas, los gobiernos subnacionales a todos los niveles pueden financiar proyectos de inversión mediante APP, incluidos proyectos sociales y medioambientales e instalaciones de gestión de residuos sólidos. En China, donde la inversión en infraestructuras depende notablemente de las APP, en 2015 el gobierno central creó una plataforma integrada de información sobre APP y en 2017 publicó normativas sobre APP en infraestructuras y servicios públicos. En Mongolia, el gobierno central ha buscado formas de fomentar la participación privada en la financiación de infraestructuras públicas a través de diversos instrumentos, como la Invest Mongolia Agency, responsable del desarrollo de APP, junto con una Unidad de APP dentro del Ministerio de Industria. La mayoría de las APP las desarrolla la ciudad de Ulán Bator, que tiene más responsabilidades y autonomía fiscal en comparación con otros gobiernos subnacionales. Asimismo, en Kirguistán, los proyectos de APP a escala municipal solo se llevan a cabo en la capital, Bishkek. Kazajstán es otro ejemplo de país en el que el uso de las APP está muy desarrollado, sobre todo en sectores como la sanidad, la educación y las instalaciones deportivas y recreativas.

En la mayoría de los países fuera de Europa, Euroasia y Asia-Pacífico, normalmente la legislación que permite y promueve el uso de APP subnacionales es relativamente reciente. En Túnez, la ley de 2015 sobre APP otorgó a los gobiernos locales la facultad de participar directamente en APP como medio para impulsar la economía local y desarrollar proyectos de infraestructura social. En Turquía, el 11º Plan de Desarrollo (2019-2023) menciona, entre sus prioridades, la necesidad de introducir un nuevo marco regulador que proporcione una base común para las APP. En Burkina Faso, en 2013 el gobierno central estableció un marco jurídico e institucional para la implementación de APP y, desde entonces, algunas comunas han desarrollado proyectos piloto para construir estaciones de autobuses o mercados. Otros países africanos han promulgado recientemente legislación sobre APP: Etiopía en 2018 (Public-Private Partnerships Proclamation), Ghana en 2020 (Public-Private Partnership Act 1039) y Zimbabue en 2019 (Zimbabwe Investment and Development Agency Act). En América Latina, Panamá promulgó la Ley 93/2019 sobre APP, que permite al Estado, las entidades autónomas y los municipios celebrar acuerdos con socios privados para la prestación de servicios e infraestructuras públicas.

Este apartado explica que las asociaciones público-privadas se están promoviendo en muchos países y regiones del mundo, pero cabe destacar que en los países europeos este sistema se utiliza cada vez menos, ya que los gobiernos subnacionales recurren a herramientas y mecanismos alternativos para financiar la inversión pública. Por ejemplo, este es el caso de los países nórdicos, donde existen instituciones de financiación para los gobiernos subnacionales que facilitan su acceso a la financiación.

### ***La inversión pública de los gobiernos subnacionales desempeña un papel importante en la recuperación de la crisis de la COVID-19***

#### *Los gobiernos subnacionales son destinatarios clave de los fondos y estrategias de estímulo de la COVID-19*

En los países incluidos en la muestra de este informe, los fondos nacionales de estímulo y los paquetes de recuperación para responder a la pandemia de COVID-19 normalmente han tenido en cuenta el papel de los gobiernos subnacionales para aplicar y financiar políticas, y han canalizado los fondos directamente hacia ellos con el propósito de aumentar las inversiones subnacionales y nacionales durante la fase de recuperación.

Apoyar la inversión subnacional es un objetivo claro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, cuyos fondos se dirigen en gran medida hacia el nivel subnacional de gobierno en muchos países. Además, el 37 % de estos fondos se destina a la acción por el clima. Por ejemplo, en Bélgica, aproximadamente la mitad del plan nacional de recuperación (centrado en la acción por el clima y la digitalización) se implementará y supervisará conjuntamente entre el Estado federal, las regiones y las comunidades, es decir, todos los inversores clave. En Dinamarca, dentro del Acuerdo sobre la Ley de Finanzas para 2020, el gobierno central también animó a los municipios a aumentar las inversiones en



infraestructuras y proyectos de renovación (escuelas, instalaciones públicas, viviendas públicas, etc.). En Francia, el plan *France Relance* se centra en el desarrollo territorial y tiene el objetivo de acompañar a los gobiernos subnacionales en su recuperación tras la crisis de la COVID-19. En Alemania, el gobierno federal también aplicó medidas para mejorar la planificación y la capacidad locales con el fin de impulsar una mayor inversión local, especialmente en infraestructuras de transporte y digitales (por ejemplo, la Ley de Aceleración de la Inversión y leyes para aumentar la implementación del transporte ecológico).

Además, tanto el Paquete de Ampliación de la UE como la adopción del Plan Económico y de Inversiones posterior a COVID pretenden abordar las debilidades estructurales y las reformas para la recuperación de la región de los Balcanes Occidentales. El plan movilizará hasta 9 000 millones de euros de la financiación del Instrumento de Ayuda Pre-Adhesión (IPA III) para 2021-27, que en su mayor parte se destinarán a inversiones productivas clave e infraestructuras sostenibles en los Balcanes Occidentales. Los gobiernos subnacionales podrían desarrollar algunas de estas inversiones. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, para apoyar a los municipios a lo largo de la recuperación, se está debatiendo la creación de un fondo rotatorio para solicitudes a la UE y proyectos internacionales, desarrollado en cooperación con el Gobierno de la FBiH y el Banco de Desarrollo de la FBiH.

En otros países se han desarrollado otros mecanismos. La política de recuperación económica del Reino Unido incluye un plan de crecimiento que designa al Banco de Infraestructuras del Reino Unido como inversor clave y prestamista para las autoridades locales, en particular para proyectos de infraestructura a gran escala y alineados con el clima. En Australia, se creó un Fondo de Ayuda y Recuperación COVID-19 de 1 000 millones de dólares australianos para apoyar a las regiones, comunidades y sectores industriales más afectados por la crisis. Entre otros beneficios, esta iniciativa ya ha proporcionado 100 millones de dólares australianos para financiar asociaciones de recuperación regional, que coordinarán las inversiones con otros niveles de gobierno para apoyar la recuperación y el crecimiento en diez regiones. En Chile, el plan de recuperación *Paso a Paso, Chile se Recupera* prioriza, entre su cartera de proyectos, el apoyo directo a los municipios y la mejora de la movilidad y la integración de las ciudades.

*Los planes de recuperación regionales y locales pueden ayudar a gestionar el impacto diferenciado de la COVID-19*

Los gobiernos subnacionales de varios países desempeñan un papel activo en la recuperación de la COVID-19 promoviendo sus propios planes de recuperación territorialmente específicos que tienen en cuenta los impactos sociales y económicos en las economías locales. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta la heterogeneidad de los efectos de la COVID-19 en las regiones (OECD, 2021<sup>[40]</sup>).

Los Estados y provincias de los países federales han desempeñado un papel particularmente activo en este sentido. En Canadá, las provincias, los territorios y algunos municipios también han lanzado sus propios planes de recuperación económica. La provincia de Alberta lanzó su "Plan de recuperación de Alberta" en el verano de 2020 para responder a una trifecta simultánea de retos: una recesión económica mundial, una caída sin precedentes de los precios del petróleo y la pandemia de la COVID-19.

En Australia, los gobiernos estatales y territoriales han anunciado sus propios paquetes de estímulo fiscal, que ascienden a un total de 50 000 millones de dólares australianos (2,5 % del PIB). Por ejemplo, el Plan de Recuperación del Gobierno de Nueva Gales del Sur destina 100 000 millones de dólares australianos a inversiones en infraestructuras a lo largo de cuatro años para impulsar el crecimiento del empleo.

En Bélgica, los gobiernos y las comunidades regionales también han elaborado sus propios planes y se han centrado en las áreas temáticas más relevantes para su territorio. Por ejemplo, la región flamenca hace hincapié en la inversión en los sistemas sanitarios y de bienestar, mientras que la región de Bruselas-Capital tiene previsto invertir en movilidad, vivienda social, empleo y medio ambiente.

En Suiza, varios cantones han publicado sus propios planes de recuperación para apoyar sus economías durante y después de la pandemia. Por ejemplo, el cantón de Friburgo publicó un plan de recuperación

regional compuesto por 25 medidas que abarcan los ámbitos de la construcción, la movilidad y la energía, la competitividad empresarial, la formación, el consumo, el turismo, la agricultura, la cultura y el deporte.

En Pakistán, los gobiernos de Punjab y Khyber Pakhtunkhawa formularon sus estrategias a medio plazo para el crecimiento económico. Estas estrategias guiaron a los gobiernos provinciales a la hora de canalizar sus fondos para estimular la actividad económica. El gobierno del Punjab también revisó su Estrategia de Crecimiento del Punjab a medio plazo. La estrategia revisada tiene en cuenta las conmociones económicas debidas a la pandemia y proporciona orientación estratégica para las inversiones públicas por sectores en el período posterior a la COVID-19.

En los países unitarios, los gobiernos subnacionales han diseñado sus propias estrategias de recuperación, en particular a escala regional. En Filipinas, los consejos regionales de desarrollo se han encargado de elaborar Programas Regionales de Recuperación (PRR). Se espera que los PRR describan los distintos retos a los que tuvo que enfrentarse una región determinada durante el período de confinamiento de la COVID-19, el marco de recuperación y el plan de acción estratégico de la región, así como sus programas para recuperarse eficazmente desde el punto de vista económico y social. Los PRR complementan los Planes de Desarrollo Regional para 2017-2022, con el fin de garantizar que los actuales esfuerzos de desarrollo continúen a pesar de la pandemia.

En los Países Bajos, las doce provincias estaban en primera línea para apoyar a los sectores más afectados (por ejemplo, cultura, transporte público, desarrollo económico regional). De este modo, decidieron establecer un Plan Regional de Recuperación Económica común con el objetivo de proporcionar apoyo financiero a los sectores afectados por las restricciones de la COVID-19. En Lituania, en mayo de 2020 los dos municipios más grandes elaboraron Planes de Desarrollo y Gestión Económica pos-COVID-19 para fomentar la economía local y la recuperación a largo plazo.

*Las estrategias de recuperación tras la COVID-19 con dimensión territorial están centradas en agendas verdes y sociales*

Muchos países han diseñado sus planes de recuperación de la COVID-19 con el objetivo de fomentar la recuperación con una trayectoria de crecimiento estable y sostenible tras la pandemia reforzando las bases del país para un crecimiento verde y un desarrollo con bajas emisiones de carbono. Este es el caso, por ejemplo, del Préstamo de Política de Desarrollo Fiscal y Gestión de la Descarbonización de Costa Rica, financiado con el apoyo del Banco Mundial.

Hay países en los que esta estrategia tiene una dimensión territorial y, por lo tanto, suele desarrollarse con el apoyo de los gobiernos subnacionales. Este es el caso de los países federales o casi federales, como España y Alemania. En España, la estrategia de recuperación económica tras la pandemia hace hincapié en la inversión para la transición ecológica y la digitalización de la economía mediante la concesión de fondos específicos a las comunidades autónomas y los municipios para invertir en eficiencia energética, digitalización y movilidad eléctrica en el transporte público. En Alemania, el medio ambiente es un componente importante del paquete alemán de medidas de recuperación, sobre todo en lo que respecta a las regiones mineras del país. En la India, el gobierno central está aprovechando la oportunidad de la recuperación de la COVID-19 para reformar el sector energético y para descentralizar a escala estatal a fin de mejorar las infraestructuras mediante incentivos en forma de subvenciones.

Los gobiernos subnacionales también desempeñan un papel clave para la recuperación en algunos países unitarios, que pretenden combinar una recuperación económica ecológica y políticas de desarrollo regional. En Corea, el Pacto Verde incluye un componente de Nuevo Pacto Verde por valor de 73 billones de KRW (51 000 millones de USD). El Nuevo Pacto Verde debe implementarse a escala regional y garantizar que el futuro desarrollo económico se equilibre regionalmente invirtiendo la mitad del presupuesto total fuera de la zona del Gran Seúl. Para alcanzar este objetivo, los gobiernos provinciales han elaborado nuevos pactos verdes regionales. Los gobiernos subnacionales serán actores clave en la implementación de este Nuevo Pacto Verde.



## 3. ¿De dónde obtienen sus ingresos los gobiernos subnacionales?

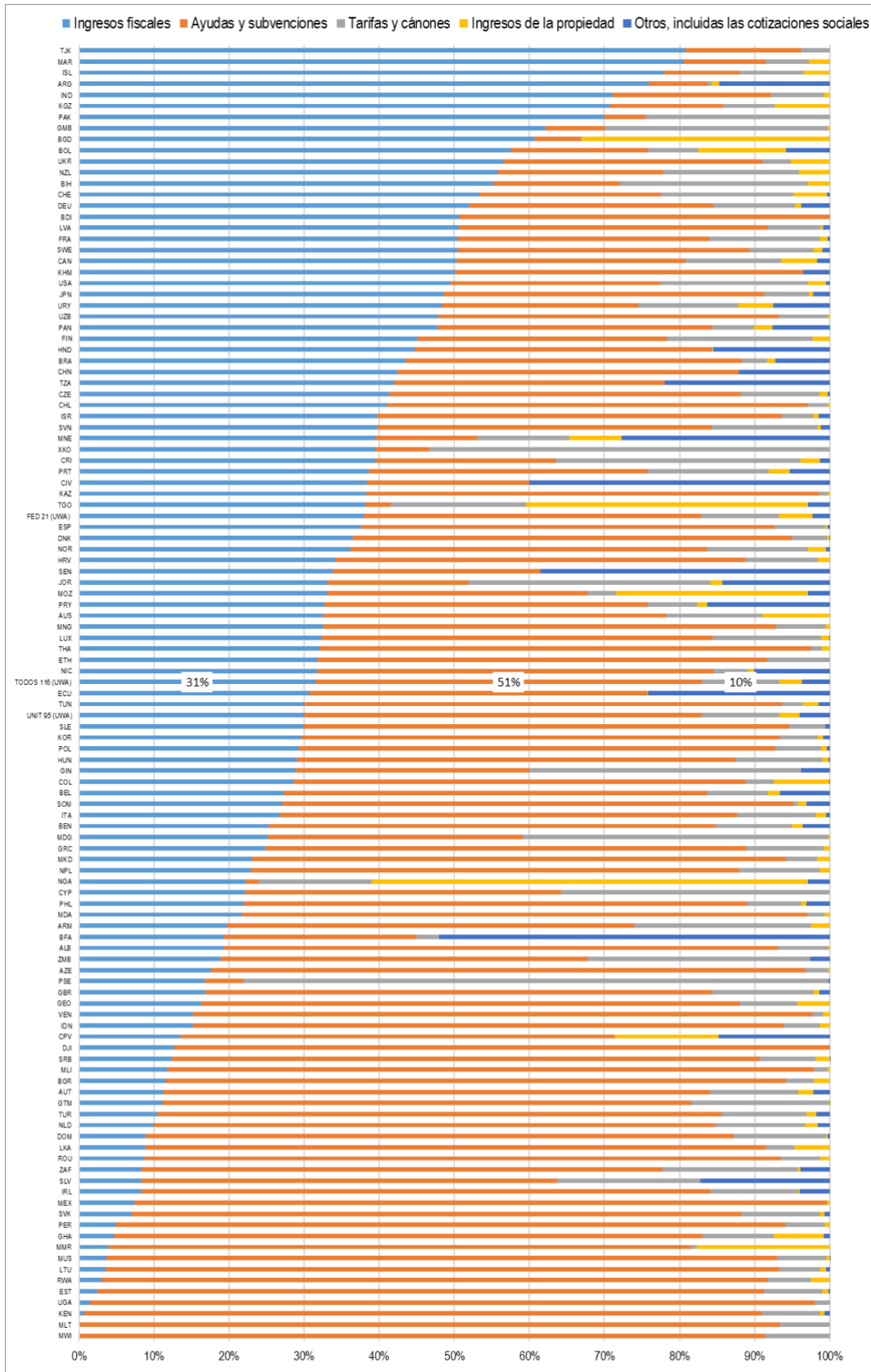
### 3.1. Perspectiva global de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales

Los ingresos subnacionales representan el 25,9 % de los ingresos públicos totales o el 8 % del PIB de media no ponderada en los 122 países incluidos en la muestra con datos disponibles, y ascienden a 2 617 USD PPA per cápita de media. Del mismo modo que ocurre con los datos relativos al gasto, la importancia de los ingresos subnacionales varía mucho de un país a otro, debido principalmente a las diferencias en el marco institucional, la asignación de responsabilidades y el nivel de ingresos. Asimismo, el porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales en el PIB y en los ingresos públicos es significativamente mayor en los países federales que en los unitarios: 15,6 % frente a 6,4 % del PIB y 51,9 % frente a 20 % de los ingresos públicos de media no ponderada. Los ingresos de los gobiernos subnacionales en los países federales ascienden de media a 5 587 USD PPA per cápita, frente a los 1 963 USD PPA per cápita de los países unitarios. 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 ingreso público total, al comparar la misma muestra de 104 países de la edición anterior de este informe entre los datos de 2016 y 2020.

Las importantes disparidades en materia de descentralización de los ingresos se explican por el nivel de ingresos. La mayoría de los países más descentralizados pertenecen al grupo de ingresos altos, mientras que los menos descentralizados pertenecen al grupo de ingresos bajos. Se podrían extraer las mismas conclusiones si utilizamos la ratio del PIB per cápita.

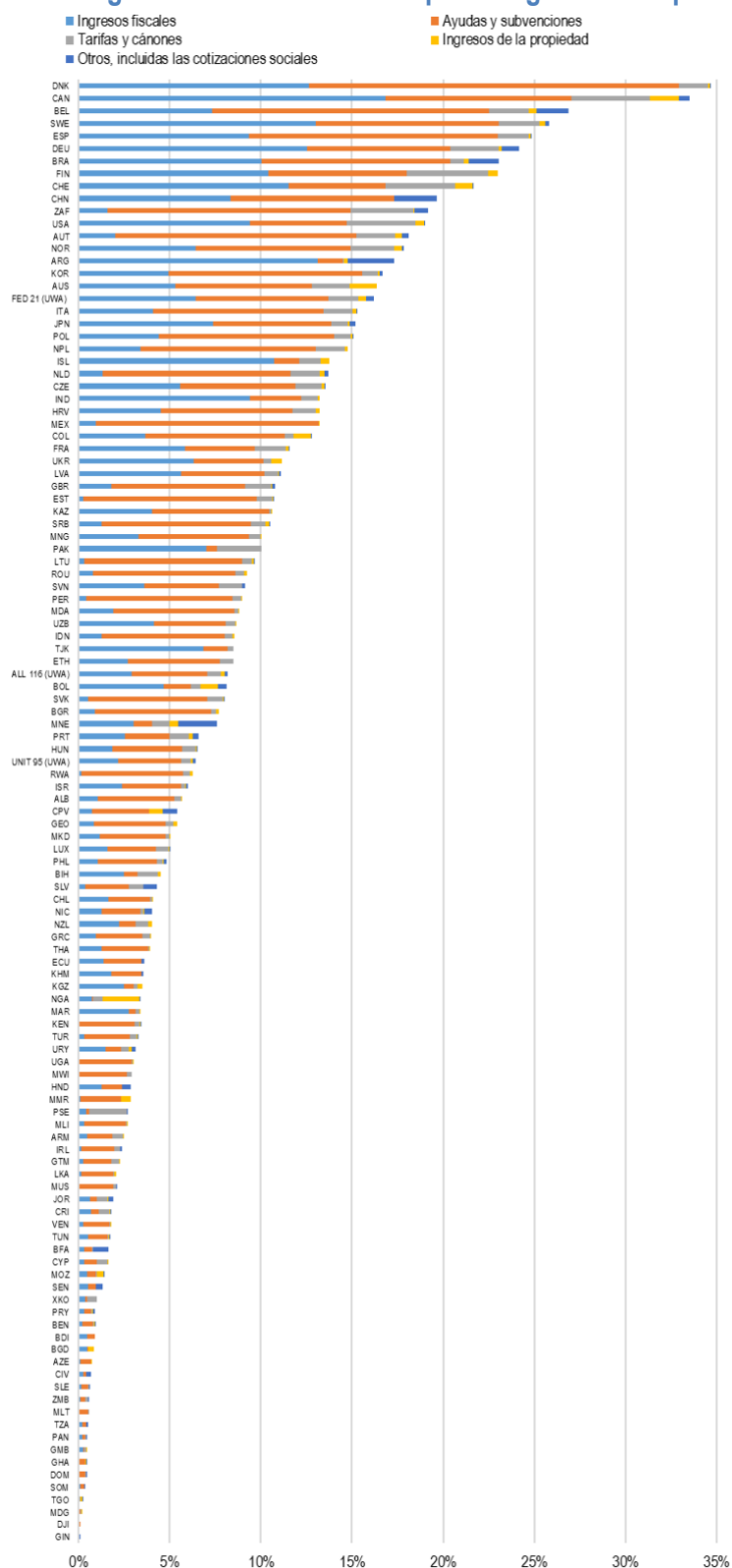
Los gobiernos subnacionales se financian a través de cinco fuentes principales de ingresos: ingresos fiscales, subvenciones y donaciones, tarifas y tasas, ingresos de la propiedad y otros ingresos (por ejemplo, cotizaciones sociales, ingresos de empresas locales, ingresos procedentes de recursos naturales). Las donaciones y subvenciones representan la principal fuente de ingresos subnacionales en más de la mitad de los países de la muestra con datos disponibles. Para todos los países de la muestra, las subvenciones y donaciones representan el 51,5 % del total de los ingresos subnacionales y el 4,1 % del PIB de media. Los ingresos fiscales son la segunda fuente de ingresos, con un 31,5 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales, o un 2,8 % del PIB. Las tarifas y tasas representan el 10,3 % de los ingresos subnacionales, o el 0,7 % del PIB. Por último, los ingresos de la propiedad ascienden al 3,1 % de los ingresos subnacionales, es decir, el 0,2 % del PIB. El desglose entre las distintas fuentes de ingresos y su peso en el PIB varían mucho de un país a otro (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Ingresos de los gobiernos subnacionales por categoría como % del total de ingresos subnacionales (2020)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Gráfico 3.2. Ingresos de los gobiernos subnacionales por categoría como porcentaje del PIB (2020)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### Cuadro 3.1. El impacto de la COVID-19 en los ingresos de los gobiernos subnacionales

Los ingresos de los gobiernos subnacionales se desplomaron en 2020 en la mayoría de los países del mundo. En particular, en 2020 la pandemia de COVID-19 afectó negativamente a los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, es decir, los ingresos fiscales propios, las tarifas y las tasas. El alcance del impacto varía según los países en función de la sensibilidad de los ingresos subnacionales a las fluctuaciones económicas, así como de la capacidad de los gobiernos centrales/federales para intervenir y apoyar a las finanzas subnacionales. En varios países, la caída de los impuestos y de las tarifas y tasas se compensó con un aumento de las transferencias intergubernamentales y el apoyo de los fondos de emergencia y compensación.

Por ejemplo, en la OCDE, los ingresos fiscales subnacionales (compartidos y de origen propio) disminuyeron un 4,3 % en términos reales de media entre 2019 y 2020. Esta cifra esconde grandes variaciones entre países: en algunos países, los gobiernos subnacionales experimentaron aumentos en sus ingresos fiscales subnacionales en términos reales (por ejemplo, un 4,6 % en Finlandia), principalmente porque el gobierno central aumentó la proporción de impuestos nacionales que se redistribuyeron a los gobiernos subnacionales (por ejemplo, en Finlandia, con la participación municipal en el impuesto de sociedades). La mayor parte de los países vieron disminuir sus ingresos fiscales (por ejemplo, un 11,1 % en Italia, un 4,9 % en Alemania, un 2,7 % en España y un 2,2 % en Canadá). Los ingresos por tarifas y tasas también cayeron bruscamente un 7,7 % de media en términos reales entre 2019 y 2020 en todos los países de la OCDE, con diferencias significativas entre ellos.

Esta disminución de los ingresos fiscales y las tasas de usuario de los gobiernos subnacionales se compensó parcialmente, o a veces totalmente, con un aumento de las donaciones y subvenciones de los gobiernos centrales en la mayoría de los países de la OCDE y la UE de nuestra muestra, lo que alivió el efecto de la pandemia en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Las donaciones y subvenciones aumentaron un 9,2 % de media en términos reales entre 2019 y 2020 en los 38 países miembros de la OCDE. El tamaño de los cambios de 2019 y 2020 difiere considerablemente entre países (por ejemplo, 34 % en Estados Unidos, 27 % en Alemania, 21 % en Finlandia, 16 % en Canadá, 11 % en Polonia y 7 % en Noruega). En consecuencia, los ingresos subnacionales totales aumentaron un 1,7 % de media en los países de la OCDE en 2020 en comparación con 2019.

El gobierno central adoptó varias medidas para apoyar los ingresos de las administraciones subnacionales durante la crisis. Las medidas relacionadas con los ingresos incluyeron el aumento de las transferencias intergubernamentales de funcionamiento y capital existentes, la creación de nuevos fondos para hacer frente a necesidades específicas, la aceleración de subvenciones y donaciones, el aumento y adelanto de los fondos estructurales de la UE, el aumento y adelanto de los ingresos procedentes de ingresos no tributarios y de impuestos compartidos (por ejemplo, Austria, Finlandia, Canadá, Polonia y Portugal) y el desarrollo de sistemas de compensación por la pérdida de ingresos procedentes de impuestos y tasas. Las medidas de apoyo también consistieron en activar los fondos para imprevistos y las reservas fiscales (República Checa, Japón, Luxemburgo, México, República Eslovaca, Estados Unidos, etc.). En algunos países, la activación de mecanismos de igualación mitigó el impacto diferenciado de la COVID-19 entre los gobiernos subnacionales (Luxemburgo, Suiza, Alemania).

La crisis también ofreció la oportunidad de poner en marcha o acelerar las reformas de las finanzas locales en algunos países como Francia, Islandia, España o el Reino Unido. En Francia, por ejemplo, el impuesto sobre el valor añadido de las empresas (CVAE), que es un impuesto regional basado en el valor añadido de las empresas locales uno o dos años antes, se sustituyó por una parte del IVA de 2021 para reducir el impacto de la pandemia en las finanzas de los gobiernos regionales. En España, en 2020 se creó un fondo específico para apoyar el gasto de las comunidades autónomas en sanidad

y educación y compensar el descenso de la actividad económica. En Alemania, se puso en marcha un Pacto de Solidaridad Municipal 2020 para compensar las pérdidas de ingresos relacionadas con el impuesto local de actividades económicas (*Gewerbesteuer*). Además, uno de los objetivos de estas reformas era tener en cuenta los retos a largo plazo, como las cuestiones demográficas (envejecimiento), que generan un déficit de financiación para el sector de las administraciones locales en muchos países, como Bélgica, Finlandia, Japón o Suecia.

Fuente: (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

### 3.2. Las donaciones y las subvenciones representan más de la mitad de los ingresos de los gobiernos subnacionales de media a escala global

Las donaciones y las subvenciones son la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales en muchos países de todo el mundo. Más del 50 % de los ingresos subnacionales proceden de subvenciones en 64 de los 116 países con datos disponibles en la base de datos del SNG-WOFI (es decir, el 55 % de la muestra). Las donaciones y las subvenciones representan el 51,5 % del total de los ingresos subnacionales o el 4,1 % del PIB de media. No obstante, existen notables disparidades entre los países, tanto en términos de porcentaje en el PIB como de porcentaje en el total de ingresos subnacionales (Gráfico 3.1 y Gráfico 3.2). Las donaciones y las subvenciones oscilan entre menos del 1 % del PIB en 53 países y más del 10 % en 10, entre ellos Dinamarca, Suecia, Argentina y, sobre todo, Canadá, donde alcanzan el 16,8 % del PIB.

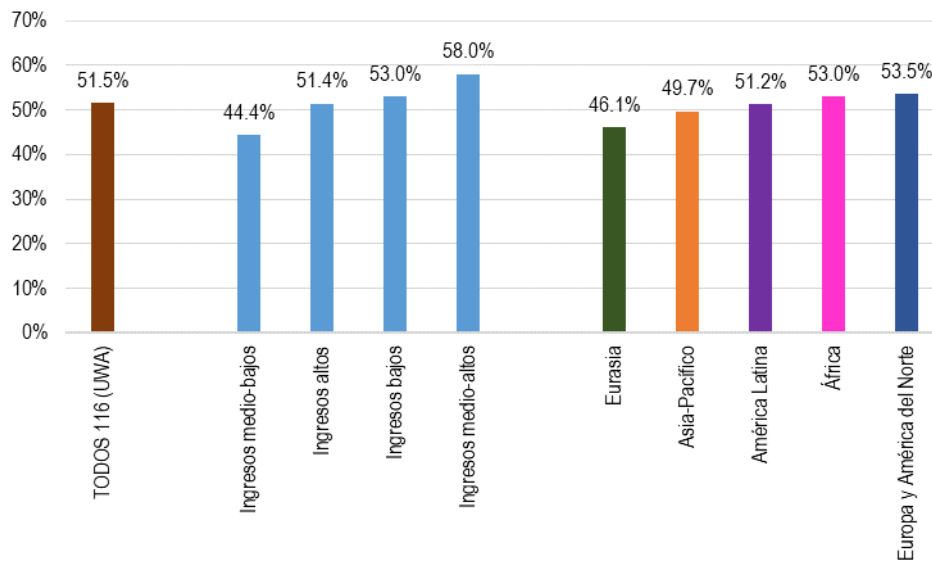
En la misma línea, el porcentaje de donaciones y subvenciones en los ingresos subnacionales es inferior al 25 % en 22 países (entre ellos Pakistán, la Autoridad Palestina, Togo y Nigeria, los más bajos) y superior al 80 % en 17 países (entre ellos Kenia, Malawi, México, Malta y Uganda, los más altos).

En los países federales, el porcentaje de donaciones y subvenciones en los ingresos de los gobiernos subnacionales es inferior a la de los países unitarios (44,9 % frente a 53 %). Sin embargo, como porcentaje del PIB, las donaciones y las subvenciones representan el 7,3 % del PIB en los países federales, frente al 3,5 % en los países unitarios.

Las medias no muestran un patrón claro entre el nivel de ingresos y el porcentaje de subvenciones en el total de ingresos subnacionales: el 53 % de los ingresos subnacionales procede de subvenciones en los países de bajos ingresos, frente al 58 % de los países de ingresos medio-altos y el 51,4 % de los países de ingresos altos. Tanto Europa y América del Norte como África superan la media mundial, van más allá del 51,5 %, hasta el 53,5 %, mientras que en Euroasia, Oriente Medio y Asia Occidental las subvenciones y donaciones solo ascienden al 46,1 % de los ingresos públicos subnacionales de media no ponderada (Gráfico 3.3). Estas cifras pueden deberse al aumento de la cuantía y del número de subvenciones a los gobiernos subnacionales para que puedan responder eficazmente a la pandemia de COVID-19.



**Gráfico 3.3. Las donaciones y subvenciones como porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Estas cifras muestran que existe una gran variedad de modelos de financiación. En algunos países muy descentralizados y en países federales, los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, que pueden representar una parte muy elevada del PIB. Las donaciones y las subvenciones suelen ser, en parte, el resultado de transferencias de igualación que, si se gestionan correctamente, pueden reducir las disparidades territoriales (Cuadro 3.2).

### Cuadro 3.2. Transferencias de igualación

Normalmente, los sistemas de igualación se consideran como un medio para corregir las disparidades territoriales en la prestación de bienes y servicios públicos. Más concretamente, los mecanismos de igualación tienen por objeto corregir los desequilibrios fiscales y proporcionar niveles aproximadamente comparables de servicios públicos con cargas fiscales comparables (Blöchliger et al., 2007<sup>[51]</sup>). A continuación, se exponen algunos ejemplos interesantes de transferencias y reformas de igualación intergubernamental en los países analizados en esta edición.

- En Japón, la Subvención Fiscal de Asignación Local (*Local Allocation Tax Grant, LAT*) es una subvención de igualación basada en los ingresos fiscales nacionales que posteriormente se redistribuyen a los gobiernos subnacionales. Los gobiernos subnacionales reciben entre el 25 % y el 34 % de los ingresos en función de su capacidad fiscal local y sus necesidades de gasto. Por lo tanto, no se distribuye a los gobiernos locales cuyos ingresos básicos superan sus necesidades financieras. La LAT se desglosa en una LAT "ordinaria" (94 % de los fondos) y una LAT "especial" (6 %), dedicada a gastos extraordinarios como daños por catástrofes naturales. La LAT sigue necesitando el complemento de otras fuentes de financiación, incluida la cuenta general del presupuesto del gobierno nacional y la financiación de la deuda, la mitad de la cual se cofinancia con los gobiernos locales.
- En Alemania, en 2020 el Parlamento aprobó nuevas normas y enmiendas constitucionales para reformar las relaciones fiscales intergubernamentales entre el Estado federal y los *Länder*, las cuales aumentaron el papel del primero. El elemento central de la reforma fue la supresión del mecanismo de igualación horizontal entre los *Länder*. Las dos categorías principales de subvenciones y mecanismos de igualación ahora son: (i) distribución de la proporción de los *Länder* en los ingresos por IVA de forma que se equilibren las capacidades fiscales de los *Länder* (es decir, recargos y deducciones basados en la capacidad fiscal de los *Länder*), y (ii) igualación vertical mediante transferencias adicionales a los Estados más pobres, especialmente a la antigua Alemania del Este.
- En Chile, el Fondo Común Municipal (FCM) pretende disminuir las desigualdades intermunicipales y proporcionar recursos adicionales a los municipios con menores ingresos fiscales para que puedan cumplir con sus competencias básicas. Los recursos del FCM proceden de las aportaciones automáticas de los municipios a través de la transferencia de una parte de sus ingresos tributarios (es decir, el impuesto territorial, las licencias comerciales municipales, el impuesto de matriculación de vehículos y el impuesto sobre transferencia de vehículos e ingresos por multas). Los fondos se distribuyen a los beneficiarios según una fórmula basada en criterios como la población, las exenciones de propiedad, la pobreza y los ingresos locales. El gobierno ha propuesto una serie de reformas para aportar respuestas concretas y eficaces, entre las que se encuentra el refuerzo del Fondo Común Municipal para establecer mayores contribuciones de las regiones con mayores ingresos.
- En Armenia, más de la mitad de los ingresos de los municipios están constituidos por subvenciones, que incluyen subvenciones de capital y subvenciones de igualación. El importe total de las transferencias de igualación está garantizado hasta el 4 % de los ingresos presupuestarios consolidados del ejercicio anterior. Las subvenciones específicas del gobierno central para la implementación de competencias delegadas solo se conceden a Ereván. En 2016, la adopción de una nueva Ley de Igualación Financiera definió los conceptos y principios de la igualación financiera, así como los procedimientos de cálculo y asignación de las subvenciones concedidas según los criterios de igualación. La ley tenía que entrar en vigor en 2019.

Fuente: (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

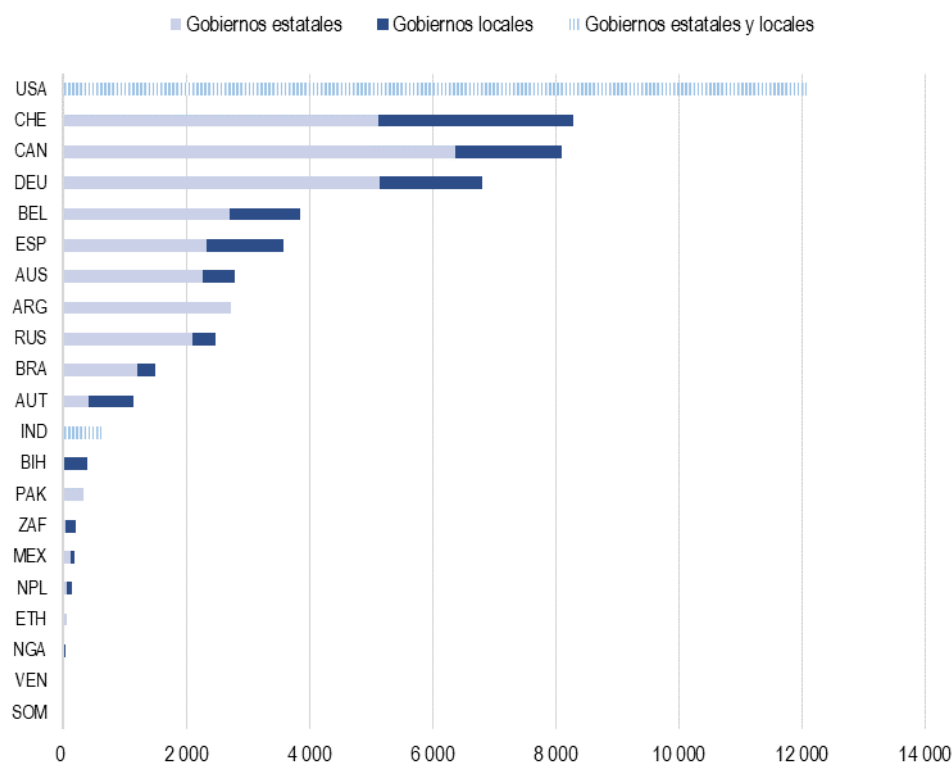
### 3.3. Los ingresos fiscales son la segunda fuente de ingresos, pero con grandes disparidades entre países

#### ***Los ingresos fiscales representan el 31,5 % de los ingresos subnacionales y el 2,9 % del PIB***

En 2020, los ingresos fiscales representaron el 31,5 % de los ingresos subnacionales y el 2,9 % del PIB de media no ponderada en el conjunto de los 116 países. Sin embargo, existen grandes disparidades (Gráfico 3.1 y Gráfico 3.5). En Malta, los gobiernos locales no pueden recaudar impuestos. En Kenia, Uganda, Estonia, Ruanda, Lituania, Mauricio, Ghana y Perú, los ingresos fiscales representan menos del 5 % de los ingresos subnacionales. En el otro extremo, los ingresos fiscales suponen más del 50 % de los ingresos subnacionales en 21 países, e incluso más del 70 % en Kirguistán, India, Argentina, Islandia, Marruecos y, sobre todo, Tayikistán, este último con un 80,7 % de los ingresos subnacionales. Como porcentaje del PIB, los países varían en una medida similar: en 53 países, los ingresos fiscales representaron menos del 1 % del PIB en 2020. En 15 países, superaron el 8 % del PIB. Los niveles más altos son los de Canadá, Argentina, Suecia, Dinamarca y Alemania.

Los países federales asignan a los gobiernos subnacionales una proporción fiscal y/o un poder tributario más elevado que los países unitarios: en conjunto, los ingresos fiscales subnacionales representan el 44,9 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales y el 6,4 % del PIB en los países federales, mientras que en los países unitarios los ingresos fiscales suponen el 30 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales y el 2,2 % del PIB. En muchos países federales (Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, India, Suiza), la financiación subnacional se basa básicamente en los impuestos. Sin embargo, en federaciones como Austria, México, Sudáfrica y Venezuela, los ingresos fiscales aportaron menos del 16 % de los ingresos en 2020 (igual o menos del 2 % del PIB). En los países federales, la participación de los Estados en los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales también es superior a la de los gobiernos locales (más del 60 %), excepto en Austria y Sudáfrica. En Brasil, Australia, Argentina, Pakistán, Etiopía y Somalia supera el 80 % (Gráfico 3.4).

**Gráfico 3.4. Ingresos fiscales de los gobiernos estatales y locales en los países federales (USD PPA per cápita, 2020)**

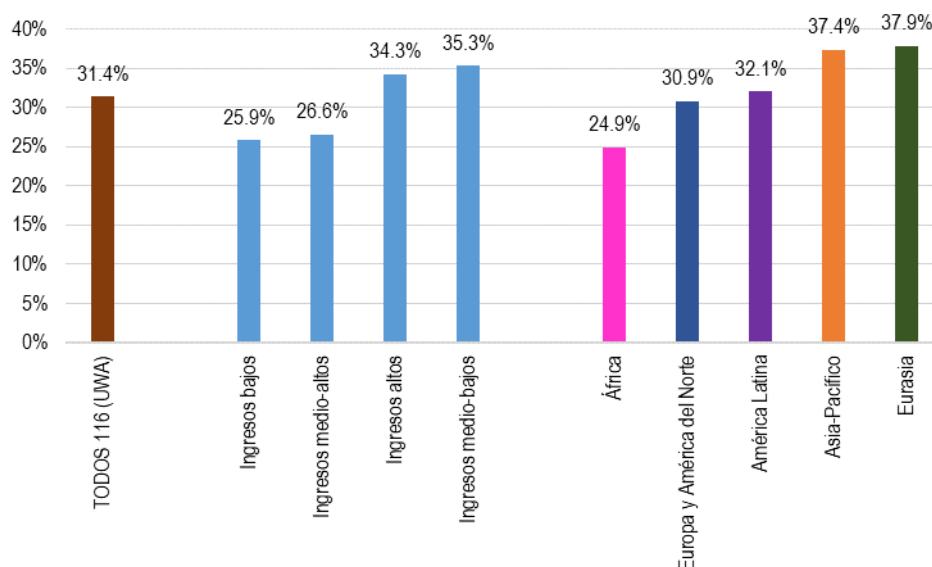


*Nota:* En la India y Estados Unidos no se dispone de datos desglosados de los gobiernos estatales y locales.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los impuestos también son una fuente importante de ingresos para varios países unitarios, como los nórdicos (Finlandia, Islandia, Suecia), pero también para China, Italia y Japón. Existen diferencias según el grupo de ingresos y la región del mundo. En los países de ingresos altos, el porcentaje de los impuestos en los ingresos subnacionales es mucho más elevado que en los de ingresos medio-altos (una diferencia del 7,7 %). También es significativamente mayor en Euroasia, Oriente Medio y Asia Occidental, así como en las regiones de Asia-Pacífico, que en América Latina, Europa y Norteamérica, así como en África (Gráfico 3.5).

**Gráfico 3.5. Ingresos fiscales como porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Las ratios fiscales deben interpretarse con prudencia. Indican un cierto nivel de autonomía de los ingresos, en comparación con la financiación mediante subvenciones, pero no son un indicador de la autonomía fiscal. De hecho, los ingresos tributarios engloban tanto los impuestos compartidos<sup>6</sup> como los impuestos de origen propio<sup>7</sup> con diferentes competencias tributarias y niveles de autonomía fiscal (para obtener más detalles sobre los límites de los indicadores de gastos e ingresos, véase el anexo E). Por lo tanto, una mayor proporción de ingresos fiscales subnacionales como porcentaje de los ingresos fiscales totales no equivale a mayores niveles de autonomía fiscal.

### **Los ingresos fiscales subnacionales representan el 14,5 % de los ingresos fiscales públicos de media mundial**

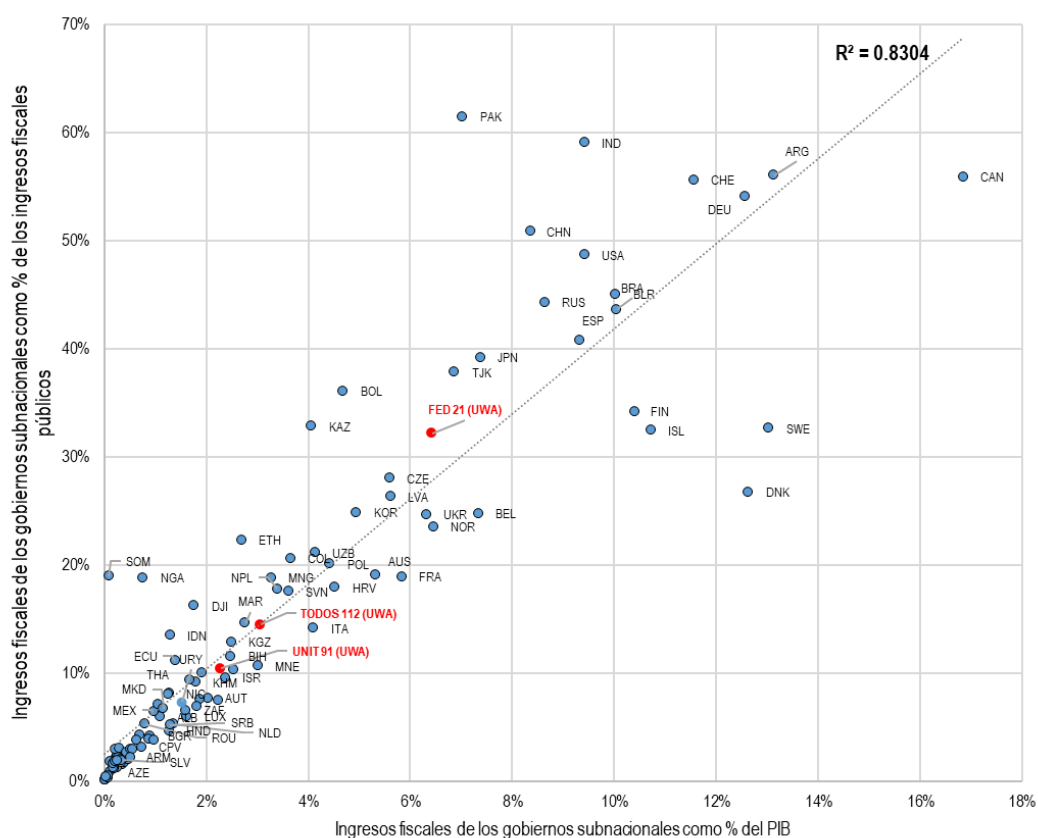
Los ingresos fiscales subnacionales representan, de media, el 14,5 % de los ingresos fiscales públicos: oscilan entre menos del 5 % en 45 países y más del 30 % en 19 países (Gráfico 3.6). El porcentaje supera el 50 % en China, Alemania, Suiza, Canadá, Argentina, India y, sobre todo, en Pakistán, donde alcanza el 61,5 %. En definitiva, la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos fiscales públicos es significativamente mayor en los países federales que en los unitarios (32,2 % frente a 10,4 %).

<sup>6</sup> Los impuestos compartidos son impuestos nacionales compartidos entre el gobierno central/federal y los gobiernos subnacionales que se redistribuyen a estos últimos como ingresos fiscales y no como subvenciones (incluso cuando las subvenciones se componen de impuestos nacionales específicos). Los tipos se definen a escala nacional y las recaudaciones fiscales se redistribuyen según criterios de asignación que define el Estado. Los gobiernos subnacionales tienen distintos grados de poder según el país (OECD, 2018<sub>[18]</sub>).

<sup>7</sup> Un impuesto de origen propio es un impuesto en el que los gobiernos subnacionales tienen cierto margen de maniobra en lo que respecta a la base imponible o los tipos impositivos. De hecho, clasificar un impuesto local como propio es complicado, ya que, en muchos países, este margen de acción no existe. Sin embargo, puesto que sus ingresos se atribuyen en su totalidad a los gobiernos subnacionales, se consideran impuestos de origen propio. La capacidad de actuación sobre tipos y bases también puede estar regulada y restringida, lo que reduce el poder tributario de los gobiernos subnacionales (imposición de límites, exenciones impuestas por el gobierno central, etc.) (OECD, 2018<sub>[18]</sub>).

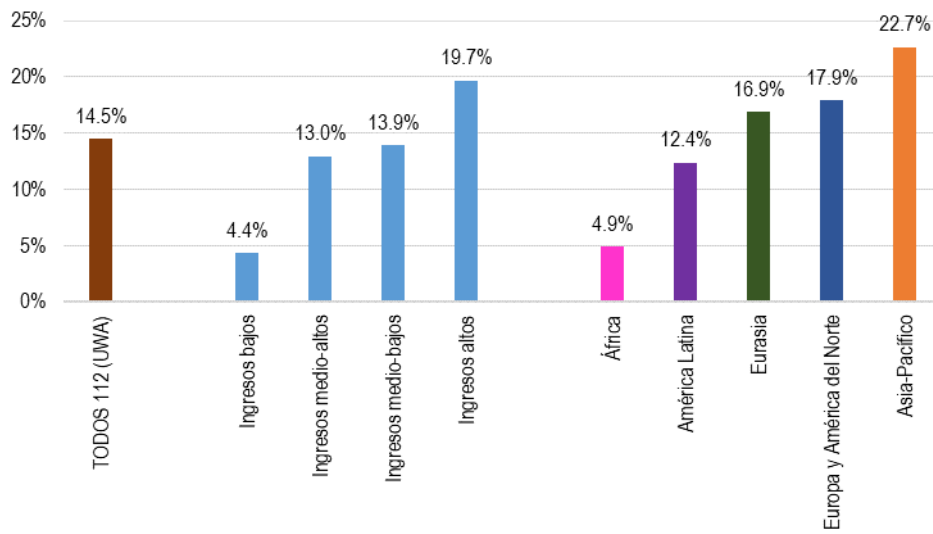
La participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos fiscales públicos difiere considerablemente según el grupo de ingresos y la región del mundo. Es más de cuatro veces superior en los países más ricos (es decir, los de "ingresos altos" del Gráfico 3.7) que en los países más pobres (es decir, los de "ingresos bajos" del Gráfico 3.7). Por regiones, las disparidades son todavía más acusadas: África ocupa el último lugar con diferencia, donde en 2020 los ingresos fiscales subnacionales representaron solo el 4,9 % de los ingresos fiscales públicos de media no ponderada, frente al 22,7 % de Asia-Pacífico (Gráfico 3.7).

**Gráfico 3.6. Ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB e ingresos fiscales públicos (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Gráfico 3.7. Ingresos fiscales subnacionales como porcentaje de los ingresos fiscales públicos por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**

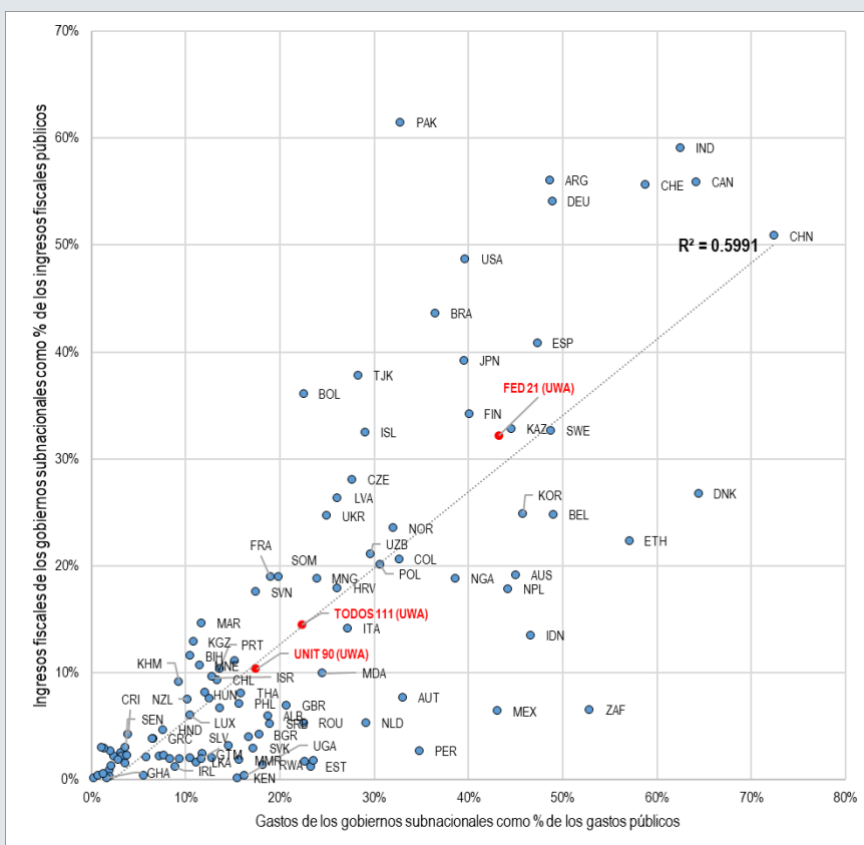


Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### Cuadro 3.3. Desequilibrios fiscales entre gastos e ingresos tributarios

Existen desequilibrios significativos entre el nivel de gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público y el nivel de ingresos fiscales subnacionales en los ingresos fiscales públicos, lo que refleja (aunque de forma imperfecta, como ya se ha destacado) el nivel de descentralización fiscal (Gráfico 3.8). La esquina inferior derecha del gráfico muestra los países en los que los gobiernos subnacionales representan una parte elevada del gasto público, pero su participación en los ingresos fiscales públicos es relativamente baja (por ejemplo, Dinamarca, Etiopía, Australia, Bélgica, Indonesia, Corea, Nepal, México, Perú, Sudáfrica, Austria, etc.).

**Gráfico 3.8. Diferencia entre el gasto y los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto y los ingresos fiscales de las administraciones públicas, respectivamente (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).



### ***El impuesto recurrente sobre la propiedad es una fuente clave de ingresos locales, pero sigue estando infraexplotado***

Entre los impuestos de origen propio, el impuesto recurrente sobre la propiedad o sobre bienes inmuebles suele considerarse como el "impuesto local por excelencia" (Cuadro 3.4). El impuesto sobre bienes inmuebles se recauda principalmente a escala local, es decir, por el municipio. Hay muy pocas excepciones, solo en algunos países federales los Estados se encargan de recaudar ellos mismos los impuestos sobre la propiedad (por ejemplo, Australia y Suiza) (Gráfico 3.9).

#### **Cuadro 3.4. Definición del impuesto sobre la propiedad**

El impuesto sobre la propiedad o sobre bienes inmuebles se refiere tanto a los impuestos recurrentes como a los no recurrentes<sup>8</sup> sobre el uso, la propiedad o la transferencia de bienes inmuebles. Incluye los impuestos sobre la propiedad o el patrimonio neto, los impuestos sobre la transmisión de la propiedad por herencia o donación y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital.

El impuesto recurrente sobre la propiedad que se aborda en este informe se recauda regularmente por el uso o la propiedad de bienes inmuebles. El impuesto no incluye la deuda, por lo que difiere del impuesto sobre el patrimonio neto y no está relacionado con la transferencia de propiedad.

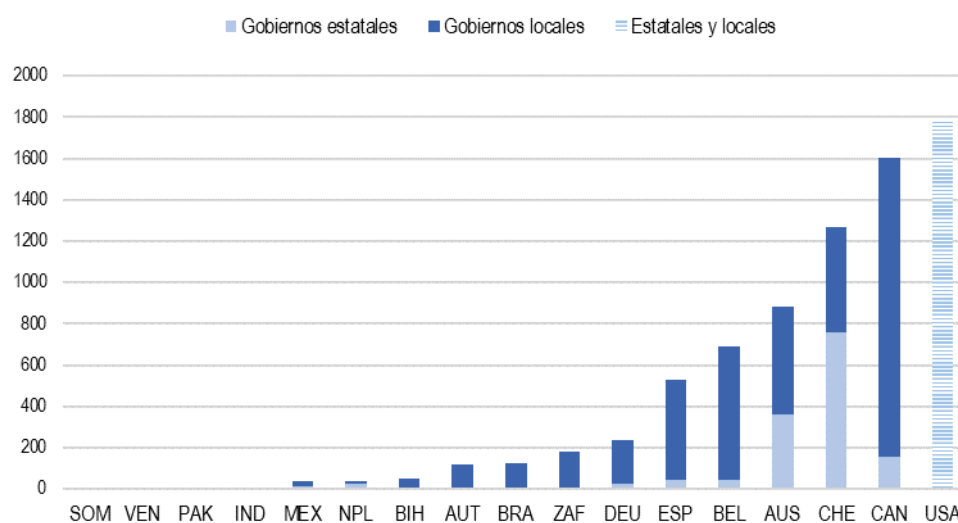
El impuesto recurrente sobre la propiedad presenta las siguientes características:

- Grava los terrenos y los edificios.
- Pueden pagarlo los propietarios, los inquilinos o ambos. En algunos casos, también lo puede pagar un nivel de gobierno a otro nivel con respecto a la propiedad bajo la jurisdicción de este último.
- Puede adoptar la forma de un porcentaje del valor tasado de un bien inmueble, que puede basarse en un ingreso de alquiler nacional, en el precio de venta o en el rendimiento capitalizado. También puede basarse en otras características de las propiedades (por ejemplo, tamaño o ubicación) de las que pueda derivarse una renta presunta o un valor de capital.

Fuente: (OECD, 2021<sup>[52]</sup>; OECD, 2017<sup>[17]</sup>)

<sup>8</sup> Los impuestos no recurrentes sobre la propiedad se pagan de golpe, a diferencia de los recurrentes, e incluyen los impuestos sobre el patrimonio neto y otros impuestos no recurrentes sobre los bienes inmuebles. Los impuestos sobre el patrimonio neto incluyen los impuestos recaudados para hacer frente a gastos de emergencia o con fines de redistribución. Los demás impuestos no recurrentes sobre los bienes inmuebles incluyen los impuestos recaudados para tener en cuenta los aumentos del valor del suelo debidos al permiso concedido para urbanizar o a la prestación de instalaciones locales adicionales por parte de las administraciones públicas, cualquier impuesto sobre la revalorización del capital y los impuestos únicos sobre elementos concretos de la propiedad.

**Gráfico 3.9. Ingresos de los impuestos recurrentes sobre la propiedad recaudados por los gobiernos estatales y locales en los países federales (USD PPA per cápita, 2020)**



*Nota:* En Somalia, Venezuela, Pakistán e India, el impuesto recurrente sobre la propiedad lo recaudan los gobiernos estatales. El importe en USD PPA per cápita es cercano, pero no igual a cero.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

### *Ventajas y retos del impuesto sobre la propiedad*

El impuesto recurrente sobre la propiedad es una fuente clave de ingresos locales por varias razones (Asian Development Bank, 2020<sup>[53]</sup>; OECD, 2021<sup>[54]</sup>). En primer lugar, el impuesto sobre la propiedad es difícil de evadir debido a la inmovilidad de los activos. En relación con este hecho, los gobiernos subnacionales pueden asignar fácilmente la base imponible, que además es más estable que las bases imponibles de los impuestos sobre el consumo y la renta (en particular para los sistemas de impuestos sobre la propiedad basados en la zona). Esto también se debe a la posibilidad de adaptar los tipos impositivos anualmente. Además, si los gobiernos subnacionales tienen control sobre los tipos y/o la base, el impuesto sobre la propiedad puede promover la autonomía fiscal local. En función de su diseño, el impuesto también puede incluir progresividad implícita y equidad horizontal, a diferencia de otros impuestos (por ejemplo, el IVA). Además, el impuesto sobre la propiedad genera poca o ninguna distorsión. Cuando el impuesto grava el suelo, el comportamiento de los contribuyentes no se ve distorsionado, ya que la oferta de suelo es fija. Cuando se aplica a mejoras (por ejemplo, edificios) a tipos moderados, el impuesto no es muy distorsionador.

Además de los beneficios mencionados, los impuestos recurrentes sobre la propiedad también pueden ser una herramienta política para alcanzar otros objetivos no fiscales que van desde la promoción del uso eficiente del suelo mediante el aumento del coste de la propiedad vacante (por ejemplo, Polonia), la estabilización de los precios de la vivienda mediante la reducción de la especulación en el mercado inmobiliario (por ejemplo, Luxemburgo) y la captación del aumento del valor del suelo y de los edificios que es atribuible al gasto de los gobiernos subnacionales para financiar el desarrollo de infraestructura verde. También puede desempeñar un papel importante en la mejora de la gobernanza democrática local. Teniendo en cuenta que la mayoría de las prestaciones de servicios públicos locales están directamente vinculadas a las propiedades (por ejemplo, abastecimiento de agua y alcantarillado), el impuesto puede crear incentivos para mejorar los servicios públicos locales. Por último, el impuesto sobre la propiedad puede aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales por los servicios públicos que prestan, ya que el impuesto sobre la propiedad es notablemente visible: suele pagarse en grandes

cantidades a tanto alzado varias veces al año, en lugar de incluirse en la compra de bienes y servicios (impuesto sobre las ventas) o ser retenido por los empleadores de los salarios (impuesto sobre la renta).

A pesar de su importante potencial recaudatorio, el impuesto recurrente sobre la propiedad sigue infrutilizado en la mayoría de los países del mundo, especialmente en los países en desarrollo. Existen diversas razones posibles por las que los gobiernos subnacionales no aprovechan todo el potencial de este impuesto, que son principalmente inherentes a su aplicación y gestión. Por ejemplo, es posible que los gobiernos subnacionales no sigan el avance de los valores inmobiliarios y puede ser que no se evalúen con la frecuencia necesaria. Los valores catastrales que no se reevalúan con frecuencia pueden dar lugar a un trato desigual, ya que se impondrán cargas más elevadas a los hogares con escasa capacidad de pago que a los de mayores ingresos. Más allá de las dificultades de valoración, un sistema fiable de identificación de la propiedad (o catastro) y un registro de la propiedad son costosos y pueden representar una inversión inicial elevada para los gobiernos subnacionales de los países en desarrollo. El impuesto recurrente sobre la propiedad también puede ser difícil de recaudar y gestionar para los gobiernos subnacionales, debido a su escasa capacidad administrativa y técnica. En cuanto a su aplicación, los gobiernos subnacionales pueden enfrentarse a una gran resistencia política por parte de los contribuyentes y los votantes, dada la impopularidad de este impuesto tan visible. En consecuencia, en muchos países, el gobierno central impone restricciones a los tipos o la base impositiva de los gobiernos subnacionales, así como diversas exenciones, créditos o deducciones a contribuyentes con ingresos bajas, lo que reduce los ingresos potenciales del impuesto sobre la propiedad para los gobiernos subnacionales (OECD, 2015<sup>[55]</sup>; OECD, 2021<sup>[54]</sup>; OECD, 2021<sup>[56]</sup>; OECD/UN ECA/AfDB, 2022<sup>[57]</sup>).

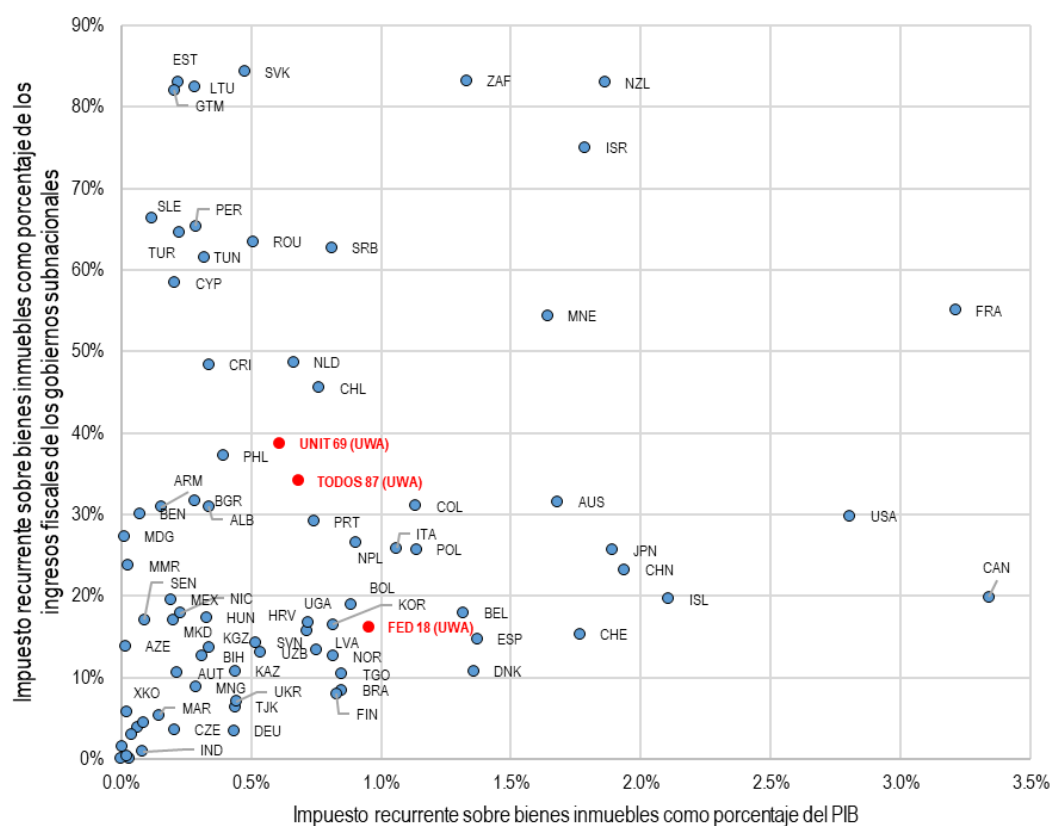
#### *Una fuente de ingresos infraexplotada a escala subnacional*

Los motivos anteriores explican por qué el tamaño del impuesto recurrente sobre la propiedad como porcentaje del PIB y de los ingresos fiscales subnacionales varía enormemente de un país a otro. A escala mundial (87 países), en 2020 el impuesto recurrente sobre la propiedad representó el 0,7 % del PIB, el 34,1 % de los ingresos fiscales subnacionales y el 8,2 % de los ingresos subnacionales de media no ponderada (Gráfico 3.10).

La proporción del impuesto recurrente sobre la propiedad en el PIB fue mayor en los 18 países federales analizados (1 %), mientras que su proporción en los ingresos fiscales subnacionales y en los ingresos subnacionales fue casi dos veces menor en los países federales (16,2 % y 4,7 % respectivamente).

En los 69 países unitarios analizados, el impuesto recurrente sobre la propiedad como porcentaje del PIB fue ligeramente inferior a la media mundial (0,6 %), mientras que fue superior como porcentaje de los ingresos fiscales subnacionales y de los ingresos subnacionales (38,8 % y 9,1 % respectivamente), lo que confirma que el impuesto representa una fuente importante de ingresos fiscales locales. El Gráfico 3.10 también muestra que en algunos países en los que el impuesto recurrente sobre la propiedad es el único impuesto a nivel local, en 2020 el impuesto generó ingresos significativos (por ejemplo, Canadá, Israel y Estados Unidos), por encima de la media del 0,7 % del PIB.

**Gráfico 3.10. Impuesto recurrente sobre la propiedad como porcentaje del PIB y de los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales (2020)**

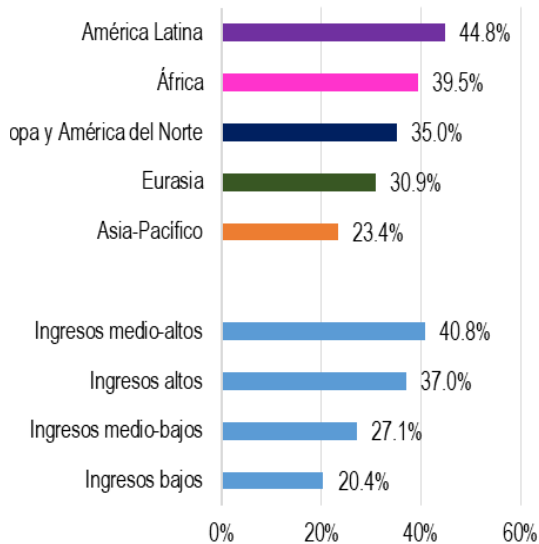


Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

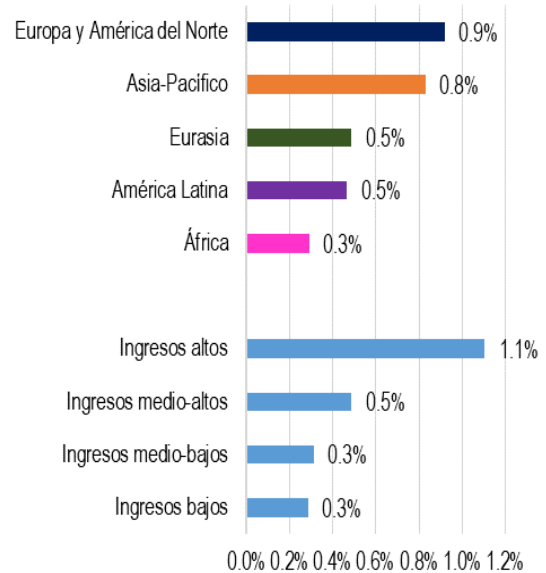
Estas disparidades también varían en función del nivel de ingresos y de las distintas regiones del mundo. El Gráfico 3.11 y el Gráfico 3.12 muestran que el impuesto recurrente sobre la propiedad representa una parte elevada de los ingresos fiscales subnacionales en los países de América Latina y África, pero que representa una parte muy baja de su PIB. En cambio, en 2020 el impuesto representó una parte menor de los ingresos fiscales subnacionales en Europa, Norteamérica y Asia-Pacífico, pero una parte elevada del PIB.

Con respecto al nivel de ingresos, el impuesto recurrente sobre la propiedad representa una parte elevada tanto de los ingresos fiscales subnacionales como del PIB en los países de ingresos medio-altos y altos, y una parte baja en los países de ingresos bajos y medio-bajos (Gráfico 3.11 y Gráfico 3.12). Esto subraya la necesidad de que los países en desarrollo y los países menos desarrollados (PMD) reformen su sistema de impuestos sobre la propiedad y/o diversifiquen sus impuestos a escala local.

**Gráfico 3.11. Impuesto recurrente sobre la propiedad como porcentaje de los ingresos fiscales subnacionales por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



**Gráfico 3.12. Impuesto recurrente sobre la propiedad como porcentaje del PIB por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### *Perspectiva global de las reformas de los impuestos sobre la propiedad en el mundo*

En los países en desarrollo y en los PMD, los intentos de reformar el sistema de impuestos sobre la propiedad de una manera más eficaz topan con obstáculos adicionales, además de los mencionados anteriormente, incluidos los mercados formales de suelos subdesarrollados, la rápida urbanización, los asentamientos informales, las grandes disparidades de ingresos, los intereses especiales a medida y las limitaciones políticas e institucionales (Asian Development Bank, 2020<sup>[53]</sup>; OECD/UN ECA/AfDB, 2022<sup>[57]</sup>). La falta de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para compartir datos y la falta de estandarización de los datos pueden ser otros retos (Asian Development Bank, 2020<sup>[53]</sup>).

A pesar de estas dificultades, las reformas del impuesto sobre la propiedad se han generalizado en muchos países de la OCDE y en todo el mundo durante la última década (Cuadro 3.1). También han aumentado en los países en vías de desarrollo y en los PMD, aunque la falta de reformas agrarias en algunos PMD puede relacionarse con las escasas mejoras en la recaudación de los ingresos procedentes del suelo. Un estudio del Centro Internacional para los Impuestos y el Desarrollo destaca los cinco principios que resultan útiles para aplicar correctamente las reformas de los impuestos sobre la propiedad en África. Son los siguientes: 1) reforzar la autonomía de los gobiernos subnacionales y fortalecer la colaboración entre el gobierno central y los subnacionales; 2) diseñar cuidadosamente e implementar gradualmente la identificación de la propiedad (por ejemplo, dirección autoexplicativa, posibilidad de visualizar la dirección en un mapa, etc.); 3) planificar los recursos financieros, materiales y humanos suficientes que se necesitan para implantar un nuevo sistema de impuestos sobre la propiedad; 4) diseñar y aplicar una estrategia de comunicación global adaptada a los contextos locales (por ejemplo, sensibilización, transparencia, credibilidad de la aplicación); y potenciar la digitalización para que el

sistema de impuestos sobre la propiedad sea más eficaz (por ejemplo, sistemas de información geográfica para la identificación, valoración automática, etc.) (ICTD, 2021<sup>[58]</sup>). La OCDE también elaboró un conjunto de diez principios rectores para promulgar reformas eficaces del impuesto recurrente sobre la propiedad (anexo F) (OECD, 2015<sup>[55]</sup>).

Las reformas del impuesto sobre la propiedad han adoptado diversas formas y tamaños (Cuadro 3.1), desde la creación de un nuevo impuesto sobre la propiedad (por ejemplo, Shanghai y Chongqing en China, Tailandia), la aplicación de una sobretasa sobre las propiedades que superan un determinado umbral (por ejemplo, Grecia), el establecimiento de nuevos métodos de valoración o revalorización de la base imponible (por ejemplo Dinamarca, Kenia, Filipinas), la ampliación del impuesto a nuevas categorías de propietarios (personas físicas o jurídicas) o de bienes (terrenos o edificios) (por ejemplo, Angola), la modificación de los tipos o tramos impositivos (por ejemplo, Ruanda), la modernización de los sistemas técnicos de recaudación (por ejemplo, Ghana, Nigeria), la mejora del sistema catastral (por ejemplo, Rumanía, Sierra Leona), etc. Las principales reformas del impuesto recurrente sobre la propiedad en el mundo durante los últimos cinco años se presentan en el Cuadro 3.1.

**Cuadro 3.1. Principales reformas del impuesto recurrente sobre la propiedad en el mundo en los últimos cinco años**

Países	Tipos de reforma del impuesto recurrente sobre la propiedad	Reformas del impuesto recurrente sobre la propiedad
Angola	Ampliación del impuesto a nuevos bienes; Mejora del sistema catastral; Digitalización del sistema fiscal	La ley 20/20 de 9 de julio estableció un nuevo código de impuestos sobre la propiedad para gravar los inmuebles urbanos y rurales y otras formas de propiedad inmobiliaria (por ejemplo, edificios, terrenos para construcción). Los impuestos recurrentes sobre la propiedad gravan el valor y los ingresos de los edificios. Se aplican diferentes tipos en función del valor del inmueble y del tipo de propiedad. El Ministerio de Finanzas también creó el <i>Portal do Municípe</i> para facilitar la recaudación digital de los impuestos locales, mejorar el intercambio de información entre jurisdicciones y facilitar la coordinación.
Camboya	Mejora del sistema de catastro; Revalorización de la base imponible; Seguimiento y análisis	En el marco de la Estrategia de Movilización de Ingresos 2014-2018, el país se propuso aumentar la recaudación del impuesto sobre la propiedad mejorando el sistema catastral desde la Dirección General de Catastro y Geografía del Ministerio de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Construcción (MLMUPC). A partir de julio de 2019 también se revalorizaron los inmuebles, lo que supuso un incremento del 70 %-80 % del valor de mercado en algunas zonas. El gobierno se está planteando aplicar exenciones fiscales o modificar la base imponible para limitar el impacto de los aumentos de impuestos. Por último, el país desarrolló un conjunto de indicadores de rendimiento y objetivos en el marco de su Estrategia de Movilización de Ingresos 2019-2023 para supervisar y analizar los resultados de la reforma.
China	Creación de un nuevo impuesto (proyecto piloto en dos ciudades)	En China se aplican varios impuestos subnacionales relacionados con las propiedades inmobiliarias (por ejemplo, el impuesto de uso del suelo urbano y municipal, el impuesto de ocupación de tierras cultivables, el impuesto sobre la propiedad, el impuesto de escrituración y el impuesto de revalorización del suelo). Estos impuestos se basan en la superficie física y los valores de transacción de las propiedades, en lugar de gravámenes recurrentes basados en el valor de mercado de las propiedades. En las ciudades piloto de Shanghai y Chongqing está en marcha un plan para introducir un impuesto recurrente sobre la propiedad. El plan anterior, que se prorrogó hasta octubre de 2021, se aplicaba en el momento de la compra a un grupo relativamente reducido de propietarios. El nuevo plan incluirá todas las propiedades residenciales y no residenciales (excluidas las granjas).
Francia	Supresión de un componente del impuesto	Hasta 2021, el impuesto sobre la propiedad comprendía (i) el impuesto sobre la propiedad de construcción (TFPB), el impuesto sobre la propiedad de terrenos (TFPNB) y (iii) el impuesto sobre la vivienda. La reforma fiscal de 2021 ha suprimido el impuesto sobre la vivienda (en un 80 % en 2021 y en su totalidad en 2023), que antes percibían los municipios y los organismos de cooperación intermunicipal (EPCI). Los municipios y EPCI recibirán, como compensación, una parte del impuesto sobre la propiedad de construcción (TFPB) de los departamentos, y estos recibirán una parte del IVA. Los gobiernos subnacionales tienen potestad tributaria sobre estos impuestos, pero los tipos deben ajustarse a los límites establecidos a escala central y no tienen autonomía para fijar la base imponible. El resultado de la reforma es que la proporción del impuesto sobre la propiedad

		en el PIB de Francia (3,2 % en 2020), que era una de las más altas de la OCDE, disminuirá.
Alemania	Revalorización de la base imponible; Ampliación del impuesto a nuevos activos	El sistema de valoración de la propiedad se ha reformado a raíz de una decisión del Tribunal Constitucional Federal, que dictaminó que las normas de valoración del impuesto debían revisarse en consonancia con las disposiciones de la Ley Fundamental, especialmente con el principio de igualdad. Las nuevas valoraciones inmobiliarias se utilizarán para calcular el impuesto sobre la propiedad a partir de 2025, mientras que las antiguas valoraciones inmobiliarias de 1964 (Alemania Occidental) y 1935 (Alemania Oriental) seguirán aplicándose hasta 2024. El nuevo cálculo del impuesto sobre la propiedad se basa en un enfoque basado en el valor de la propiedad, que se calcula con el valor de mercado de la propiedad, el tipo impositivo y una tasa de evaluación fijada por cada municipio. La reforma también permite a la mayoría de los municipios gravar con un impuesto adicional los terrenos edificables vacíos a partir de 2025 con el fin de aumentar la oferta de viviendas en las ciudades.
Ghana	Mejora del sistema catastral; Digitalización del sistema fiscal	En 2020 se implementó un nuevo programa informático de valoración de la propiedad en 49 administraciones locales de todo el país en colaboración con la GIZ, que sustituyó al proceso manual que se aplicaba anteriormente. En marzo de 2022, la valoración digital de la propiedad se desarrolló en 5 de las 6 asambleas metropolitanas, 54 de las 117 asambleas municipales y 15 de las 138 asambleas de distrito, que en conjunto constituyen el nivel local en Ghana. El uso de un sistema de información geográfica (SIG) en algunos municipios dio lugar a un aumento sustancial del número de propiedades registradas.
Italia	Mejora del sistema catastral; Revalorización de la base imponible	El impuesto recurrente sobre la propiedad, en vigor desde 2013, incluye tres impuestos: (i) el IMU ( <i>imposta municipale propria</i> ), que pagan únicamente los propietarios de segundas residencias, (ii) la tasa por servicios indivisibles (TASI), que es un impuesto complementario para financiar los servicios públicos locales y (iii) la tasa de residuos (TARI) para cubrir los costes de la gestión de residuos. Tanto el IMU como el TASI se derogaron sobre las viviendas principales (excepto las de lujo) en 2014 y 2015. Se está debatiendo una reforma para actualizar el catastro con el fin de identificar mejor las propiedades. Para ello, la propuesta promueve un intercambio de datos más eficiente entre los municipios y la Agencia Tributaria, encargada del catastro. La propuesta también incluye un cambio en los métodos de valoración de la propiedad a partir de 2026. Los métodos actuales se basan en parámetros calculados hace años y la intención es que se basen en valores de mercado con mecanismos de ajuste periódico.
Irlanda	Revalorización de la base imponible	Irlanda revisó su impuesto recurrente sobre la propiedad en julio de 2021 para hacerlo más equitativo. La reforma del Impuesto Local sobre la Propiedad (LLP) amplió la base imponible, ya que incluyó nuevas propiedades que estaban exentas en la base imponible y actualizó el catastro fiscal, que anteriormente se basaba en la valoración de la propiedad desde mayo de 2013. Está previsto que los valores de los inmuebles residenciales se actualicen cada cuatro años en lugar de cada tres. La reforma ha llevado a añadir regularmente nuevas propiedades residenciales a la base imponible con el fin de maximizar los ingresos fiscales y aumentar la equidad.
Kenia	Revalorización de la base imponible; Mejora del sistema catastral; Digitalización del sistema fiscal	En 2021 se elaboró un proyecto de ley nacional de tasación para sustituir las Leyes de Tasación y Valoración por Tasación, promulgadas en la década de 1960, y actualizar las valoraciones de las propiedades. El país también está implantando el Sistema Nacional de Gestión de la Información Territorial (NLIMS, por sus siglas en inglés), que es un sistema de datos centralizado en línea que vincula la información territorial y las transferencias entre los distintos niveles de gobierno con el fin de facilitar la coordinación entre jurisdicciones.
Luxemburgo	Modificación del sistema fiscal	Para finales de 2022 estaba previsto un proyecto de ley de reforma del impuesto sobre la propiedad ( <i>impôt foncier</i> ). La reforma está relacionada con la revisión de la nueva generación de Planes de Ordenación General ( <i>Plans d'Aménagement Généraux</i> , PAG) y tiene como objetivo reducir la especulación del suelo y hacer frente a la escasez de vivienda. La reforma sustituirá y simplificará el sistema actual del impuesto municipal sobre la propiedad desocupados o no destinados a la construcción de determinados edificios.
Filipinas	Revalorización de la base imponible	El Parlamento aprobó la Ley de Reforma de la Valoración y Tasación de la Propiedad en noviembre de 2019 con el objetivo de ampliar la base imponible del impuesto sobre la propiedad sin aumentar los tipos impositivos. La reforma incluye (i) el establecimiento de una valoración única de la propiedad basada en el mercado, (ii) el apoyo a los gobiernos subnacionales en materia de valoración y evaluación de la propiedad a través del refuerzo de la Oficina de Finanzas de los Gobiernos Locales (BLGF) y (iii) la recentralización de la aprobación de la tabla de valores de mercado al Departamento de Finanzas con una revisión realizada por la BLGF. Se espera que la reforma aumente la recaudación de impuestos sobre la propiedad en el país.
Polonia	Ampliación del impuesto a nuevos activos	Los impuestos municipales sobre la propiedad incluyen un impuesto sobre la propiedad de terrenos y edificios, un impuesto sobre tierras agrícolas y un impuesto forestal. El impuesto

		sobre la propiedad grava los edificios y las parcelas por metro cuadrado, con tipos diferentes para los edificios comerciales y los residenciales. Los tipos impositivos están limitados por umbrales fijados por el gobierno central. El gobierno central está estudiando un nuevo impuesto sobre las propiedades desocupadas, que en 2020 representaban el 11 % de las viviendas en las zonas rurales y el 6 % en las zonas urbanas.
Rumania	Mejora del sistema catastral; Digitalización del sistema fiscal	El gobierno central pretende mejorar la recaudación del impuesto sobre la propiedad y la calidad de su sistema catastral, especialmente en las zonas rurales, con el perfeccionamiento del registro sistemático en el Sistema Integrado de Catastro y Libro de Tierras (SICCF). En 2020, se pusieron en marcha los servicios de pago en línea para que particulares y empresas obtuvieran el libro catastral y los servicios de localización en tiempo real. En marzo de 2020, alrededor del 37,6 % de las unidades de propiedad estimadas a escala nacional estaban registradas en el SICCF.
Serbia	Mejora del sistema catastral; Evaluación de la base imponible	En noviembre de 2020, el Parlamento aprobó la Ley de Modificación de la Ley de Impuestos sobre la Propiedad para mejorar la recaudación de este impuesto. La reforma incluye una mejor clasificación e identificación de las propiedades e instalaciones auxiliares, así como una modificación del umbral para las exenciones fiscales. La reforma también especifica cómo determinar el precio medio de las propiedades por municipio y ciudad que se utiliza para calcular la base imponible del impuesto sobre la propiedad. La base imponible es el producto del precio medio y un coeficiente definido por los gobiernos locales.
Sierra Leona	Mejora del sistema catastral; Digitalización del sistema fiscal; Transparencia; Evaluación de la base imponible	En 2020, el gobierno central exigió a los ayuntamientos que pusieran en marcha la automatización de los sistemas de catastro inmobiliario para facilitar la recaudación del impuesto sobre la propiedad. Además, la ciudad de Freetown ha implementado formas de presupuestación participativa en las que los ciudadanos pueden participar directamente en la asignación de los ingresos fiscales con el fin de aumentar la transparencia y la confianza entre la población. En 2018, la ciudad también desarrolló un sistema de puntos para evaluar la valoración de las propiedades basado en características objetivas (por ejemplo, superficie, ubicación, acceso a servicios, calidad de la construcción), lo que dio lugar a un fuerte aumento de las propiedades registradas (de alrededor de 30 100 a más de 97 400 en el primer año de implementación).
Tailandia	Creación de un nuevo impuesto	El país ha aprobado la Ley del Impuesto sobre el Suelo y la Construcción, que entró en vigor en enero de 2020. La reforma pretende aumentar los ingresos fiscales, incrementar la utilización del suelo y reforzar la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. El nuevo impuesto sobre el suelo y la construcción, que sustituye al anterior impuesto recurrente sobre la propiedad, incluye las propiedades residenciales en la base imponible y grava totalmente las segundas residencias. El nuevo impuesto también tiene tipos impositivos progresivos, con tipos más altos para los terrenos no utilizados. La base imponible es el valor total de la propiedad, tanto de los edificios como del suelo, que fija el gobierno central, en lugar del valor del alquiler. El gobierno también está desarrollando una base de datos inmobiliaria centralizada que mejorará la cooperación y el intercambio de datos entre el Departamento de Catastro y la tasación inmobiliaria del Departamento de Hacienda.

Fuente: Elaboración propia a partir de los perfiles de países y territorios del SNG-WOFI, [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org), (Asian Development Bank, 2020<sup>[53]</sup>; ICTD, 2021<sup>[58]</sup>; OECD/UN ECA/AfDB, 2022<sup>[57]</sup>; OECD, 2022<sup>[59]</sup>)

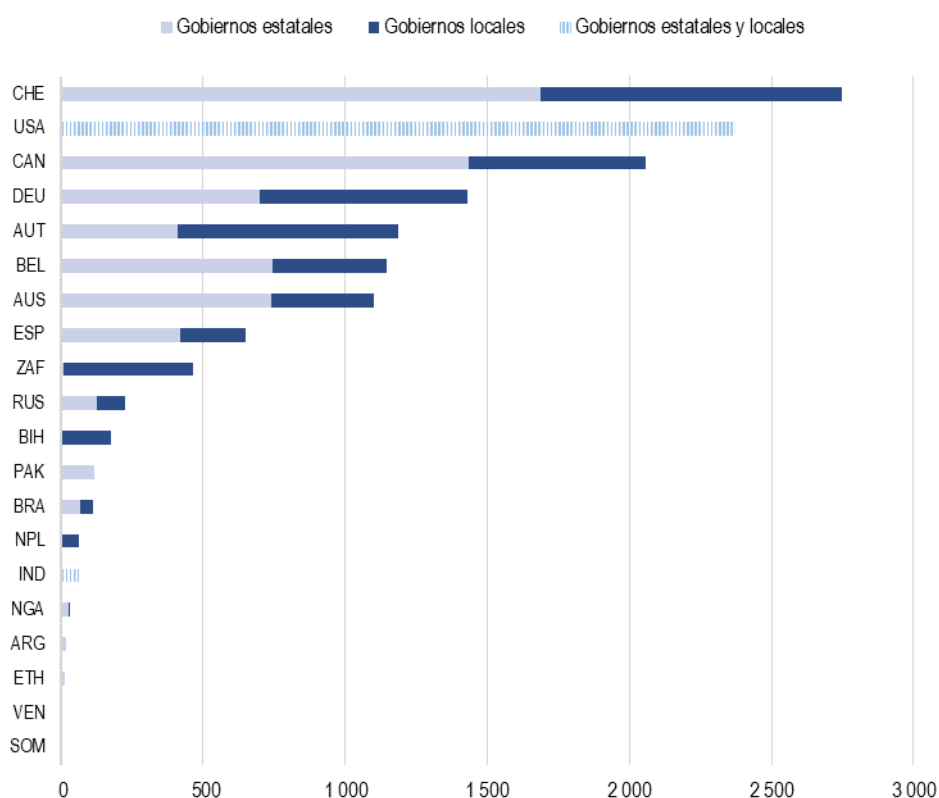
### 3.4. Las tarifas, tasas y los ingresos sobre la propiedad pueden ser fuentes importantes de ingresos en algunos países

La proporción de las tarifas y tasas en el PIB y en los ingresos totales de los gobiernos subnacionales oscila entre menos del 0,5 % del PIB en 63 países y más del 2 % del PIB en 13 países, y más del 15 % de los ingresos subnacionales en 22 países. Hay países que destacan tanto por su elevada participación en el PIB como en los ingresos subnacionales, como por ejemplo Francia, Finlandia, Suiza y Estados Unidos. En esta categoría de ingresos, los países federales y unitarios no muestran diferencias significativas cuando se miden en términos de participación en el total de los ingresos subnacionales, ya que los países federales presentan, de media, una participación de las tarifas y tasas en los ingresos subnacionales que asciende al 10,4 %, frente al 10,3 % de los países unitarios. La diferencia es más marcada en términos de PIB por término medio: un 1,7 % para los países federales frente a un 0,5 % para los países unitarios. En los países federales, el porcentaje de tarifas y tasas recaudadas por los gobiernos locales oscila entre cero (por ejemplo, Argentina y Etiopía) y el 100 % (Bosnia y Herzegovina). Sin



embargo, los gobiernos locales solo recaudan el 50 % o más de las tarifas y tasas en 5 de los 20 países federales de la muestra. Estos países son Bosnia y Herzegovina, Sudáfrica, Nepal, Austria y Alemania. En los demás países, los gobiernos estatales son quienes normalmente recaudan las tarifas y tasas (Gráfico 3.13).

**Gráfico 3.13. Tarifas y tasas a escala del gobierno estatal y local en los países federales (USD PPA per cápita, 2016)**

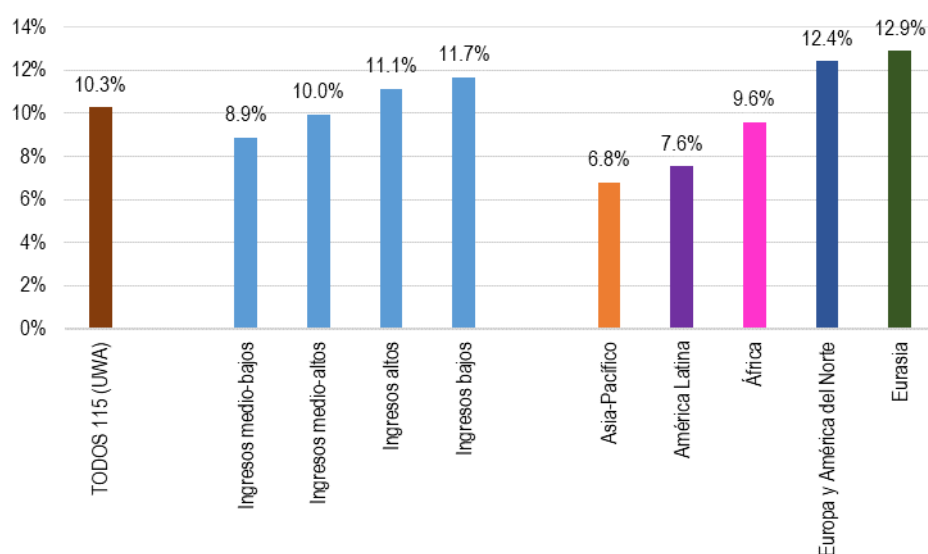


*Nota:* Para Estados Unidos y la India no se dispone de datos desglosados de los gobiernos estatales y locales.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Las tarifas y tasas representan un mayor porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales en los países de ingresos bajos, seguidos de los países de ingresos altos. También representan un porcentaje mayor en Euroasia, Oriente Medio y Asia Occidental, así como en Europa y América del Norte, que en África, América Latina o Asia-Pacífico (Gráfico 3.14). Este tipo de ingresos depende en gran medida de la disponibilidad de servicios públicos locales (que depende, a su vez, de la asignación de responsabilidades y de la capacidad de los gobiernos subnacionales para prestar estos servicios), de la capacidad de los usuarios para pagar por estos servicios y de las prerrogativas políticas (OECD, 2018<sup>[18]</sup>).

**Gráfico 3.14. Tarifas y tasas como porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales por grupo de ingresos y región del mundo (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los ingresos de la propiedad son especialmente importantes en los países en los que los gobiernos subnacionales poseen importantes activos financieros y físicos, incluidos terrenos y activos del subsuelo. Las tasas de urbanización que pagan los promotores inmobiliarios también se incluyen en esta categoría. Por lo tanto, existen grandes disparidades entre los países en este ámbito, desde la ausencia de ingresos hasta ingresos que representan hasta el 2 % del PIB, en particular en Nigeria, Canadá, Australia, Suiza, Bolivia, Colombia y Cabo Verde. En 2020, el porcentaje de los ingresos fue significativo, especialmente en los países de ingresos bajos y medio-bajos, como Nigeria (58,1 %), Togo (37,5 %) y Bangladesh (33 %), pero también en otros países como Australia (9 %), Colombia (7,4 %), Montenegro (6,9 %) y Canadá (4,8 %).

Los ingresos de las empresas públicas locales (empresas estatales) pueden ser importantes en algunos países en los que las empresas públicas locales están bien desarrolladas y proporcionan importantes dividendos a sus propietarios. En Nueva Zelanda, como parte de la concesión de la autorización para el desarrollo, los ayuntamientos exigen a los promotores derechos o contribuciones de urbanización para que puedan sufragar los costes de las nuevas infraestructuras (carreteras, infraestructuras de agua y aguas residuales e instalaciones comunitarias). En China, los gobiernos subnacionales, condados y prefecturas reciben ingresos de la venta de derechos de uso del suelo durante períodos de 30 a 70 años. La Ley de Administración del Suelo faculta a todos los niveles de gobierno para controlar y regular el uso del suelo, convertir terrenos rurales en urbanos y vender derechos sobre el suelo a promotores inmobiliarios, dentro de los límites fijados por la política nacional de preservación de tierras de cultivo.

Los ingresos procedentes de los recursos naturales (*royalties*) también pueden ser una fuente importante de ingresos para los gobiernos subnacionales en países como Australia y varios países de América Latina (Colombia, Perú, Argentina, Brasil). En Argentina, las autoridades de las provincias ricas en recursos reciben importantes cantidades de *royalties* procedentes de la explotación de recursos naturales, en particular la minería, la electricidad y la producción de petróleo crudo y gas natural.

## 4. ¿Los gobiernos subnacionales tienen suficiente acceso a la financiación externa?

### Las normas fiscales y de deuda se han reforzado con el tiempo, pero también han sido cuestionadas durante la crisis de la COVID-19

En los últimos 15 años, las normas fiscales y de deuda se han reforzado tras varias crisis de sobreendeudamiento (por ejemplo, en América Latina), así como después de la crisis económica de 2008 en el contexto de las políticas de consolidación de las finanzas públicas.

Varios países han aprobado leyes de responsabilidad fiscal y han creado autoridades independientes de responsabilidad fiscal para supervisar e informar sobre el cumplimiento de las normas fiscales por parte de todos los niveles de gobierno (por ejemplo, Burundi, Estonia, Eswatini, Mauricio y Sudáfrica).

Sin embargo, a pesar de que la reducción de los riesgos fiscales suele requerir normas fiscales estrictas, en circunstancias excepcionales puede ser necesario garantizar que las normas fiscales se adapten a la situación. Por ejemplo, en una recesión económica unas normas inflexibles pueden generar tendencias procíclicas. Por esta razón, muchos países decidieron ampliar la flexibilidad o permitir el incumplimiento de algunas de las reglas fiscales mencionadas anteriormente ante la crisis de la COVID-19 (Cuadro 4.1).

En este sentido, pasó lo mismo con los marcos de endeudamiento. Los marcos de endeudamiento también se han reforzado en muchos países durante la última década y han incluido: el establecimiento o el aumento de los límites de deuda (por ejemplo, Brasil, Costa Rica, Indonesia), la deuda pendiente y los nuevos préstamos anuales (por ejemplo, Vietnam, Irlanda), las prohibiciones o restricciones relativas a la emisión de bonos (por ejemplo, Irlanda, Malasia, Angola, Armenia), los préstamos con instituciones extranjeras o el uso de préstamos en moneda extranjera (por ejemplo, Venezuela, Nueva Zelanda), la regulación de los préstamos a tipo variable y el uso de *swaps* (por ejemplo, Francia, China), etc. Estas nuevas normativas también han reforzado el control de la deuda y la elaboración de informes periódicos sobre los principales indicadores fiscales (por ejemplo, Cabo Verde, Vietnam, Argentina, Chile y Australia).

En la pandemia de COVID-19, las medidas de apoyo a las finanzas subnacionales también incluyeron medidas relacionadas con la deuda con el objetivo de facilitar el uso de la deuda para las necesidades a corto plazo (liquidez) y las necesidades a más largo plazo para mantener o estimular las inversiones (Cuadro 4.1). Por consiguiente, la deuda de los gobiernos subnacionales ha aumentado en muchos países, lo que también ha sido consecuencia de unas condiciones de financiación favorables (tipos de interés bajos). En 34 países de la OCDE, la deuda pendiente total aumentó de media un 5,4 % en términos reales entre 2019 y 2020 y se incrementó en 28 de los 34 países de la OCDE de los que se dispone de datos. La deuda financiera total (que incluye los depósitos, los bonos y los préstamos, pero excluye las pensiones de seguros y las garantías normalizadas, así como otras cuentas por pagar) también aumentó un 6,6 % en términos reales.

## Cuadro 4.1. El impacto de la COVID-19 sobre las normas fiscales y la deuda de los gobiernos subnacionales

### Normas fiscales

En una situación de emergencia, las normas de equilibrio presupuestario, los límites de gasto y otras normas similares a veces se relajan en dos direcciones: se activan cláusulas formales de escape activadas para situaciones concretas o se suspenden ciertas normas que ya se prevé que los gobiernos subnacionales no podrán cumplir (OECD, 2020<sup>[60]</sup>).

La pandemia de COVID-19 hizo que muchos gobiernos tuvieran que activar estas disposiciones fiscales excepcionales. En Dinamarca, se suavizaron temporalmente las normas fiscales para los municipios: se ampliaron los límites para los gastos operativos y las inversiones relacionadas con el coronavirus. En Alemania, el Parlamento suspendió el "freno a la deuda" que recoge su constitución y permitió a los *Länder* incurrir en déficit para responder a las presiones fiscales que generó la pandemia. En 2020, los *Länder* pudieron cubrir parcialmente los déficits presupuestarios utilizando asignaciones netas preaprobadas y pudieron disponer de flexibilidad para utilizar los fondos sobrantes de estas asignaciones en los años siguientes para financiar los costes relacionados con la pandemia y las pérdidas de ingresos. Esta ayuda federal se suma a la ayuda que los *Länder* proporcionaron a los gobiernos locales. En concreto, los *Länder* decidieron flexibilizar las normas fiscales aplicables a los municipios y suspendieron la norma de equilibrio presupuestario y la obligación de adoptar medidas de recorte, así como la congelación del gasto. Además, se flexibilizaron las condiciones de concesión de préstamos a corto plazo. La deuda de los gobiernos subnacionales aumentó en muchos países. Hay que destacar también que las buenas condiciones de financiación (bajos tipos de interés) favorecieron esta situación. En la India, el gobierno central aumentó el límite de endeudamiento de los gobiernos estatales del 3 % al 5 % de su producto interior bruto estatal, aunque solo el primer 0,5 % de este aumento estaba libre de condiciones. Se permitió un 1 % adicional si el endeudamiento estaba vinculado a reformas específicas como la sostenibilidad de la deuda, la creación de empleo, las reformas del sector energético y el desarrollo urbano.

En algunos casos, las normas fiscales se han relajado tras una consulta pública. En Islandia, el gobierno lanzó una consulta pública relativa a un proyecto de ley sobre enmiendas a diversas leyes relacionadas con los municipios y la COVID-19. Su objetivo era autorizar a los municipios a desviarse de la norma de deuda y equilibrio de la Ley de Gobierno Local hasta el año 2025, así como incluir disposiciones temporales en la Ley sobre el Fondo de Préstamos Municipales para facilitar la concesión de préstamos a los municipios.

### Préstamos a corto y a largo plazo

La pandemia de COVID-19 también obligó a los gobiernos a aplicar medidas específicas relacionadas con la deuda subnacional. Esto pasó, sobre todo, con los gobiernos subnacionales cuya salud fiscal ya era deficiente antes de la pandemia. La mayoría de los países del mundo adoptaron medidas como la relajación de las normas prudenciales de deuda (Colombia, Polonia, Portugal), la reducción de la carga de la deuda (Brasil, Italia) o el establecimiento de ayudas a la liquidez municipal (Italia, Estados Unidos) (OECD, 2021<sup>[4]</sup>). En 34 países de la OCDE, la deuda pendiente total aumentó de media un 5,4 % en términos reales entre 2019 y 2020 y se incrementó en 28 de los 34 países de la OCDE de los que se dispone de datos. La deuda financiera total (que incluye los depósitos, los bonos y los préstamos, pero excluye las pensiones de seguros y las garantías normalizadas, así como otras cuentas por pagar) también aumentó un 6,6 % en términos reales.

El endeudamiento a corto plazo sirvió para paliar los retrasos en los ingresos y para cubrir la falta de liquidez. Por ejemplo, algunos gobiernos facilitaron el acceso a préstamos a corto plazo y líneas de

crédito (a veces con líneas de crédito COVID-19). En junio de 2020, los préstamos a corto plazo y de emergencia representaron más de la mitad de los nuevos préstamos de los gobiernos subnacionales de la Unión Europea (OECD, 2021<sup>[4]</sup>). En 2020, el gobierno colombiano permitió que los gobiernos subnacionales contrataran préstamos a corto plazo (líneas de crédito) que no se contabilizarían en las ratios de endeudamiento. El Banco de Canadá intervino para garantizar que las provincias y los territorios tuvieran acceso a préstamos a corto plazo para financiar sus respectivas respuestas a la pandemia mediante el establecimiento de un Programa Provincial de Compra de Bonos y un Programa Provincial de Compra en el Mercado Monetario.

En cuanto al endeudamiento a largo plazo, parece que tanto los programas de recuperación como los planes de estímulo de la inversión pública apuntan en la dirección de un aumento significativo del endeudamiento a largo plazo. En consecuencia, varios gobiernos han relajado las restricciones sobre el endeudamiento subnacional a largo plazo y han facilitado el acceso al endeudamiento a largo plazo, especialmente en los mercados de capitales (por ejemplo, México, bonos COVID-19 en China) (OECD, 2021<sup>[4]</sup>).

Fuente: (OECD, 2021<sup>[4]</sup>; OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

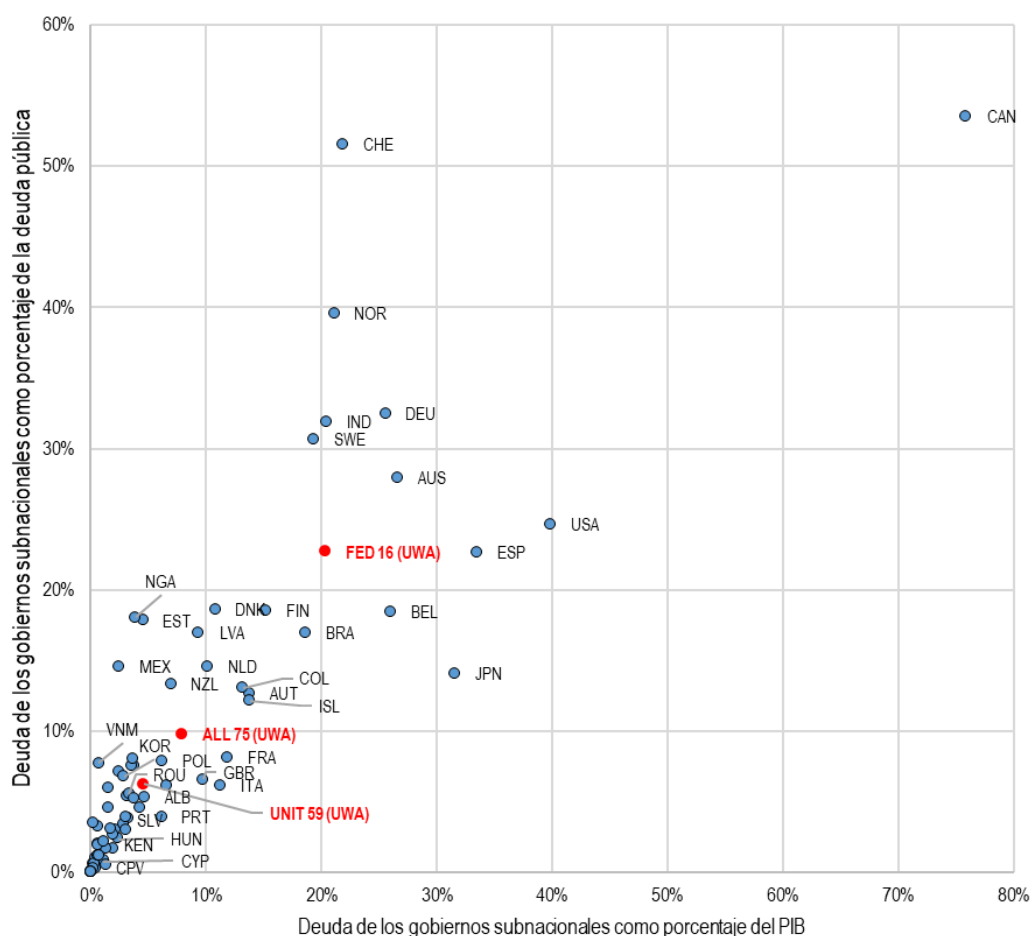
#### 4.1. Aproximación general a la deuda subnacional

##### ***La deuda subnacional asciende al 9,8 % de la deuda pública total y al 7,9 % del PIB de media mundial***

La deuda subnacional bruta pendiente representa el 9,8 % de la deuda pública total (es decir, el 7,9 % del PIB) de media no ponderada en los 75 países de los que se dispone de datos y que se incluyen en la base de datos. Los países muestran valores muy diversos en cuanto a este indicador: van desde una deuda casi nula hasta un pico de deuda del 53,6 % de la deuda pública (es decir, el 75,8 % del PIB), como es el caso de Canadá (Gráfico 4.1).

La deuda bruta subnacional pendiente aumentó del 7,5 % al 7,9 % en términos de PIB de 2016 a 2020, pero disminuyó del 11,5 % al 9,8 % en términos de deuda pública total, al comparar la misma muestra de la edición anterior de este informe entre los datos de 2016 y 2020. Esto indica que, si bien de media muchos gobiernos subnacionales aumentaron la deuda para hacer frente a la crisis, con frecuencia los gobiernos nacionales han asumido una mayor carga de deuda.

**Gráfico 4.1. Deuda de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB y de la deuda de las administraciones públicas (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### **La deuda de los gobiernos subnacionales es significativamente mayor en los países federales que en los unitarios**

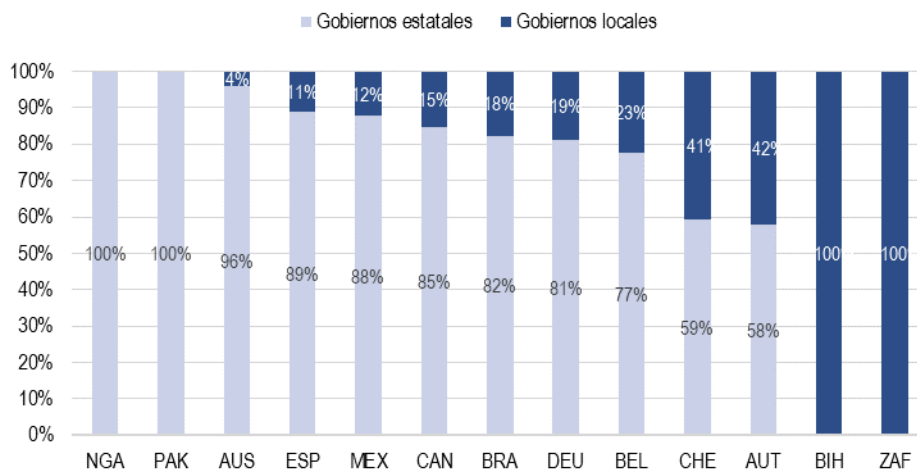
En 2020, en los países federales, la deuda subnacional ascendía al 22,7 % de la deuda pública (es decir, el 20,3 % del PIB), mientras que representaba el 6,2 % de la deuda pública (es decir, el 4,6 % del PIB) de media no ponderada en los países unitarios (Gráfico 4.1).

Entre los países federales, la deuda de los gobiernos subnacionales es mayor en los países de la OCDE que en los que no pertenecen a ella. En los países de la OCDE, la media no ponderada de los países federales (excluyendo México) asciende al 29,5 % del PIB y al 28,7 % de la deuda pública. En los siete países federales no miembros de la OCDE de los que se dispone de datos en la base de datos, la deuda subnacional representa el 7,5 % del PIB y el 13,1 % de la deuda pública total de media no ponderada.

En general, la deuda de los gobiernos estatales representa el grueso de la deuda subnacional, sobre todo en Nigeria, Pakistán, Australia, España, México, Canadá, Brasil, Alemania y Bélgica, pero también en otros países para los que no se dispone de datos desglosados por nivel subnacional, como la India y Estados Unidos (Gráfico 4.2). La deuda de los gobiernos estatales en los países federales presenta niveles más elevados, porque los Estados no suelen estar sujetos a la llamada "regla de oro", una

disposición legal que restringe el endeudamiento para financiar proyectos de inversión a largo plazo a fin de limitar el nivel de endeudamiento. Asimismo, el elevado endeudamiento de los gobiernos estatales refleja el hecho de que, en algunos países federales, existe una elevada proporción de pensiones de seguros y garantías estandarizadas, como en Australia y Estados Unidos. Sudáfrica es un caso singular, ya que las provincias no están autorizadas a endeudarse, o solo en pequeñas cantidades. Únicamente los municipios están facultados constitucionalmente para endeudarse.

#### Gráfico 4.2. Deuda de los gobiernos estatales y locales como porcentaje del total de la deuda subnacional pendiente en los países federales (2020)



*Nota:* Para Estados Unidos y la India no se dispone de datos desglosados de los gobiernos estatales y locales.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

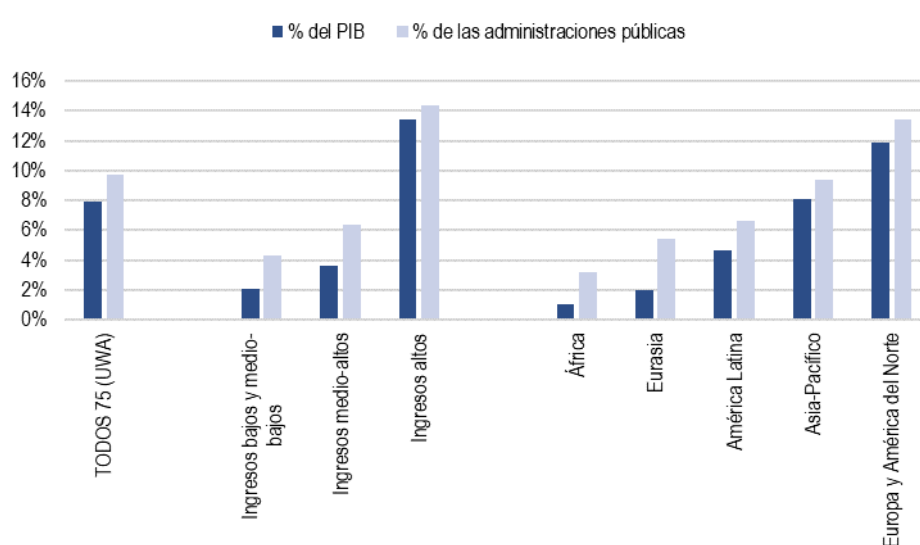
La deuda de los gobiernos locales, en comparación con la deuda de los gobiernos estatales o regionales, es sustancialmente inferior tanto en los países federales como en los unitarios: en 2020 representó el 4,5 % del PIB y el 6,1 % de la deuda pública total (media no ponderada basada en 68 países). Lógicamente, los niveles de deuda de los gobiernos locales son más bajos en los países en los que los gobiernos subnacionales tienen menos responsabilidades de gasto y/o en los que el endeudamiento local está restringido por la "regla de oro" (que suele ser el caso de la gran mayoría de los países) y se rigen por normas prudenciales estrictas que definen los gobiernos centrales o estatales (por ejemplo, se debe obtener una aprobación previa para pedir un préstamo a una autoridad supervisora; límites a la deuda pendiente, al servicio y a los nuevos préstamos anuales; prohibición de la deuda externa, prohibición de la financiación mediante bonos, condiciones impuestas a los préstamos, deuda restringida a las grandes ciudades, etc.). Los países en desarrollo incluidos en la muestra reducen la media, ya que en muchos países de ingresos bajos no se permite el endeudamiento local. Sin embargo, esta prohibición de endeudamiento local no se limita a las economías en desarrollo y también existe en los países de la OCDE, como por ejemplo en Chile. En resumen, la deuda local pendiente es inferior al 1,5 % del PIB en 27 países, y en 24 países es inferior al 2,5 % de la deuda pública.

Sin embargo, algunos países unitarios tienen un alto nivel de deuda pública local. Japón, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia destacan por su elevado nivel de deuda pública local, superior al 12 % del PIB. En Japón, la deuda de los gobiernos locales ascendió al 31,5 % del PIB y al 14,1 % de la deuda pública en 2020; en cambio, en Noruega la deuda local alcanzó el 21,2 % del PIB y el 39,6 % de la deuda pública (Gráfico 4.1).

### **El nivel de ingresos está correlacionado con el nivel de deuda subnacional**

En cuanto a los gastos (Gráfico 2.6) y los ingresos (Gráfico 3.3 y Gráfico 3.5), el nivel de ingresos de los distintos países está correlacionado con el nivel de deuda subnacional, tanto como porcentaje del PIB como como porcentaje de la deuda de las administraciones públicas (Gráfico 4.3). Esto refleja el grado de descentralización en términos de responsabilidad de gasto, en especial en cuanto a la inversión. También refleja la capacidad fiscal y la solvencia de los gobiernos subnacionales, así como el marco fiscal (en especial, las normas de endeudamiento). Finalmente, el acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados de crédito nacionales e internacionales puede ser más fácil en los países de ingresos altos.

**Gráfico 4.3. Deuda de los gobiernos subnacionales por grupo de países de ingresos y región del mundo como porcentaje del PIB y de la deuda de las administraciones públicas (2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

La deuda de los gobiernos subnacionales también es mayor en Europa, América del Norte y Asia-Pacífico que en otras regiones del mundo (Gráfico 4.3). En Asia-Pacífico en concreto, la media de deuda subnacional es elevada, pero principalmente la impulsan Japón, Australia y la India. El nivel de deuda en otros países asiáticos sigue siendo bajo.

## **4.2. Perspectiva global de los préstamos y bonos subnacionales**

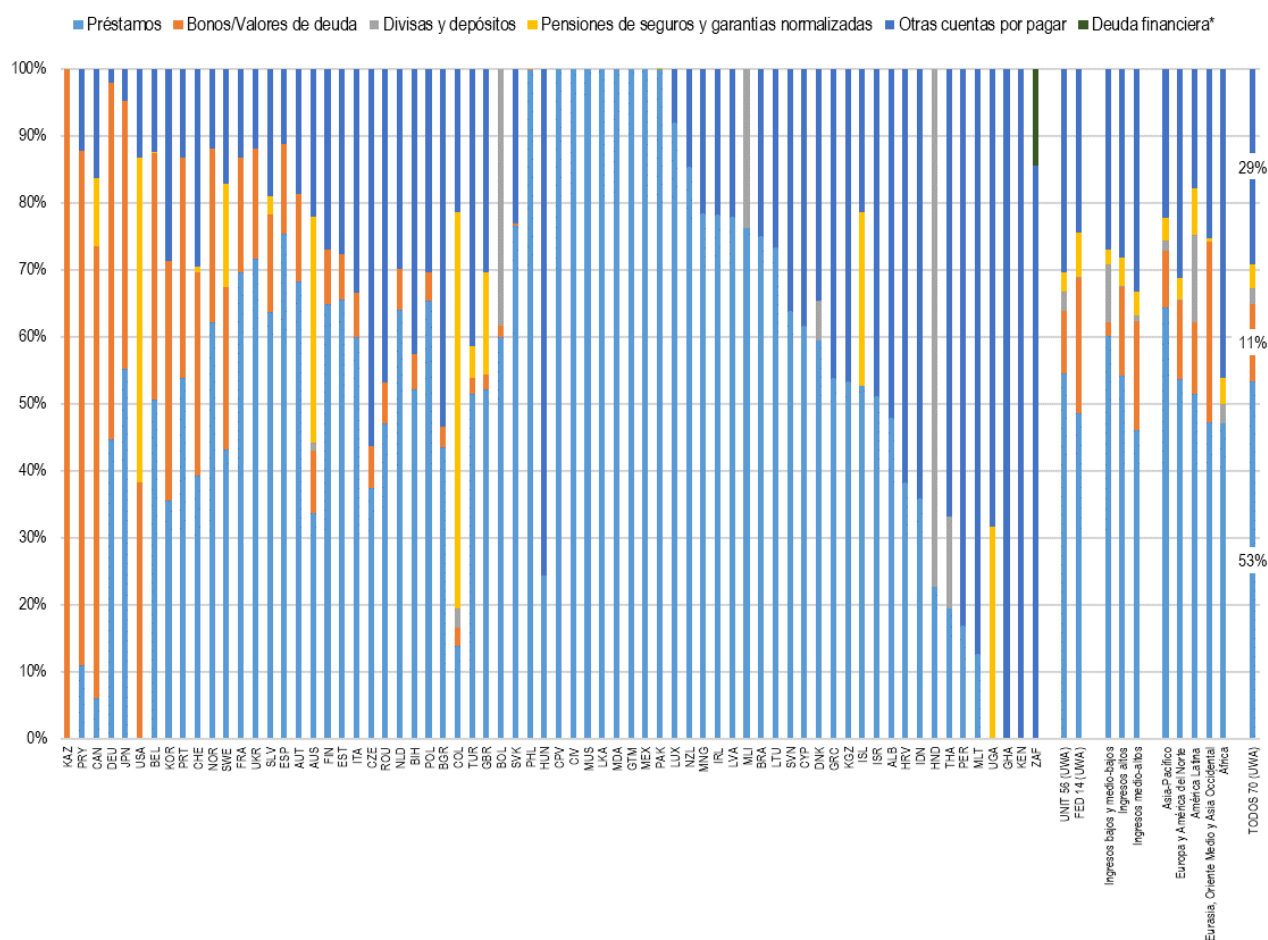
El saldo de la deuda de los gobiernos subnacionales se compone tanto de "deuda financiera" (principalmente préstamos y títulos de deuda resultantes de préstamos) como de "deuda no financiera", es decir, la suma de otras cuentas a pagar (atrasos, deuda de proveedores, etc.), así como de obligaciones por pensiones (pensiones de seguros y garantías estandarizadas). En 2020, la deuda financiera y la deuda no financiera representaron, respectivamente, el 67,2 % y el 32,8 % del saldo de deuda de la muestra de países, según la media no ponderada de 70 países.

### **Los préstamos constituyen la mayor parte de la deuda de los gobiernos subnacionales**

De media no ponderada, los préstamos constituyen la mayor parte de la deuda de los gobiernos subnacionales (53,4 % del saldo de la deuda), seguidos de "otras cuentas a pagar" (29,2 %) y bonos/títulos de deuda (11,4 %), como se muestra en el Gráfico 4.4.



**Gráfico 4.4. Deuda de los gobiernos subnacionales por instrumento como porcentaje de la deuda total pendiente (2020)**



*Nota:* En el caso de Sudáfrica, los datos sobre préstamos, bonos/títulos de deuda y depósitos en divisas solo están disponibles como total agregado, el cual en este documento se denomina "Deuda financiera". Todas las medias se refieren a medias no ponderadas.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los préstamos son más frecuentes en los países unitarios que en los federales (54,6 % frente al 48,7 % de la deuda subnacional), y también son más frecuentes en los países de ingresos medio-bajos que en otros grupos de ingresos.

La acumulación de deuda a corto plazo o "deuda comercial" con proveedores y los atrasos pueden llegar a ser preocupantes. En algunos países, la proporción de "otras cuentas por pagar" en el total de la deuda de los gobiernos subnacionales es especialmente elevada, como en Kenia, Ghana, Malta, Sudáfrica, Perú, Hungría y Uganda (Gráfico 4.4).

## La financiación mediante bonos se concentra en algunos países y niveles de gobierno subnacional

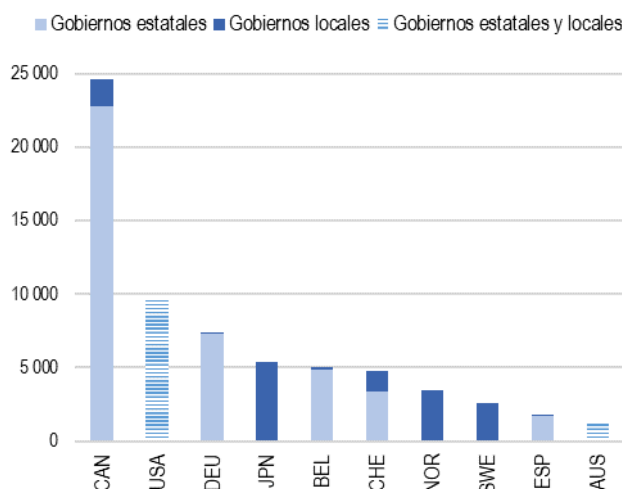
*El uso de bonos por parte de los gobiernos subnacionales varía significativamente entre países y entre niveles de gobierno subnacional*

La financiación mediante bonos está más desarrollada en los países federales que en los unitarios (20,1 % frente a 9,3 % del saldo de la deuda). En los países federales, la emisión de bonos es la fuente de financiación favorita de los gobiernos estatales. En cambio, la proporción correspondiente a los gobiernos locales sigue siendo pequeña o incluso inexistente (Gráfico 4.5 y Gráfico 4.6). Canadá destaca por su elevado nivel de bonos per cápita (casi 24 612 USD PPA), seguido de lejos por Estados Unidos.

En muchos países unitarios, la financiación mediante bonos por parte de los gobiernos locales no está permitida, o al menos no es muy frecuente. Sin embargo, la importancia de los bonos en el saldo de deuda puede ser significativa, como por ejemplo en Kazajistán, Paraguay, Japón, Corea, Portugal, Noruega y Suecia.

La proporción de bonos en el saldo de deuda también es ligeramente superior en los países de ingresos medio-altos que en los de ingresos altos (16,2 % frente a 13,3 %), mientras que en los países de ingresos bajos e ingresos medio-bajos solo alcanza el 2 %. Finalmente, la proporción de bonos de las distintas regiones del mundo está bastante equilibrada: cero en África, 8,5 % en Asia-Pacífico y 26,9 % en Euroasia, Oriente Medio y Asia Occidental.

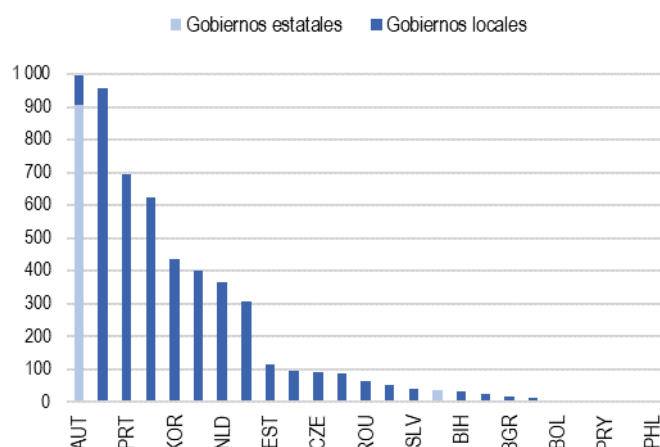
**Gráfico 4.5. Bonos/títulos de deuda por nivel de gobierno (>1 000 USD PPA per cápita, 2020)**



*Nota:* Para Estados Unidos y la India no se dispone de datos desglosados de los gobiernos estatales y locales.

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Gráfico 4.6. Bonos/títulos de deuda por nivel de gobierno (<1 000 USD PPA per cápita, 2020)**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los intermediarios financieros también emiten bonos en nombre de los gobiernos subnacionales. Por sus características, a veces estos intermediarios pueden tener un acceso más fácil a la financiación que los gobiernos subnacionales y, sobre todo, más fácil que los locales. Una vez consiguen financiación, los intermediarios financieros conceden préstamos a los gobiernos subnacionales. Existen distintos tipos de intermediarios financieros, como los mecanismos de financiación conjunta o los bancos de desarrollo.

### *Bonos verdes*

Los bonos verdes son instrumentos de deuda que se utilizan para financiar proyectos ecológicos que aporten beneficios medioambientales. En general, el mercado de bonos verdes se está desarrollando a un ritmo modesto, ya que se enfrenta a varios retos: la ausencia de una definición internacional de bonos verdes, los requisitos desiguales para este tipo de productos, la existencia de múltiples tipos de bonos relacionados con el clima, así como su compleja implementación y los costosos requisitos burocráticos. Estos obstáculos limitan tanto el uso como el interés de los gobiernos subnacionales en este tipo de financiación (OECD, 2022<sup>[10]</sup>).

Sin embargo, la base de datos incluye algunos países cuyos gobiernos subnacionales tienen acceso o, de alguna manera, están dando pasos hacia el uso de bonos verdes para financiarse. Por ejemplo, el Kommunalbanken (KBN) de Noruega es una sociedad anónima estatal y el mayor proveedor de financiación de deuda a los municipios noruegos, con una cuota de mercado de aproximadamente el 50 %. El KBN comenzó a conceder préstamos para inversiones verdes en el sector de los gobiernos locales en 2010, y en 2013 se convirtió en uno de los primeros emisores europeos en lanzar un bono verde público en dólares destinado a proyectos verdes. El KBN ofrece préstamos verdes a municipios, autoridades comarcales, empresas municipales, empresas intermunicipales y otros tipos de empresas con garantía municipal. Los prestatarios que cumplan los requisitos pueden obtener un tipo de interés con descuento para proyectos que ayuden a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejoren la eficiencia energética o contribuyan a la adaptación al cambio climático. En España, hace poco los gobiernos subnacionales a todos los niveles han empezado a acceder a herramientas de financiación verde, como los bonos verdes. Los municipios pueden emitir bonos verdes para financiar su deuda hasta un límite máximo del 2,5 %, aunque puede llegar hasta el 20 % en el caso de las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas. La Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Barcelona ya han emitido bonos de sostenibilidad, y la Junta de Andalucía ha incorporado explícitamente los bonos verdes como parte de su Marco de Financiación Sostenible. Ciudad de México emitió bonos verdes por valor de 50 millones de dólares (USD) en 2017 para financiar su Programa de Acción Climática 2014-2020, que

incluye inversiones en nuevas líneas de transporte rápido (autobús) y un proyecto de alumbrado público LED.

## 5. ¿En qué punto se encuentran la gobernanza y las finanzas multinivel en los países menos desarrollados?

### 5.1. Aproximación general a la submuestra de países y de las dificultades de acceso a los datos fiscales

Los países menos desarrollados (PMD) se definen como países de ingresos bajos que se enfrentan a graves problemas estructurales para alcanzar un desarrollo sostenible. Para clasificarse dentro de esta categoría, los PMD deben cumplir los tres criterios siguientes:

- Media trienal baja de la renta nacional bruta (RNB) per cápita: 1 018 USD o menos a partir de 2021
- Nivel bajo del índice de activos humanos (IAC): 60 o menos
- Alta vulnerabilidad estructural según la medición del índice de vulnerabilidad económica y medioambiental (EVI): 36 o superior

La tercera edición de la base de datos del SNG-WOFI contiene información y datos de 31 de los 46 PMD que estaban registrados en el mundo en 2022, frente a los 23 PMD que se analizaron en la edición anterior de este informe.

### Cuadro 5.1. Advertencia

Antes de pasar a analizar los resultados de los PMD, conviene hacer una advertencia. La calidad, fiabilidad y disponibilidad de los datos de los PMD es baja. Se dispone de muchos menos datos financieros subnacionales de los PMD que del resto de la muestra del SNG-WOFI. A modo de ejemplo, de los 31 PMD incluidos en esta edición, 25 aportan información de sus gastos e ingresos totales subnacionales y se dispone de una distribución más detallada de dichas cifras totales para 22 de ellos, mientras que solo existen datos de inversión pública para 7 PMD. En cuanto a la deuda, la base de datos solo contiene datos de un país (Uganda). Cabe destacar que muchos PMD no siguen procesos sistemáticos de recopilación de datos. Las definiciones de cada categoría de gastos, ingresos y deuda no están estandarizadas entre los países. En consecuencia, la recogida y clasificación de datos subnacionales de forma no sistemática dificulta considerablemente la tarea de establecer comparaciones entre países. En todos los países, incluidos los PMD, los perfiles nacionales y territoriales clasifican la calidad de los datos recopilados. Por lo tanto, cualquier media calculada que incluya a los PMD debe interpretarse con cautela.

Sin embargo, en esta edición de la base de datos del SNG-WOFI se ha mejorado la recopilación de datos sobre los PMD. Además, el componente cualitativo también se ha ampliado para incluir temas relacionados con las reformas de igualación territorial y fiscal, el impuesto sobre bienes inmuebles, las asociaciones público-privadas subnacionales y el papel de los socios para el desarrollo, entre otros. Tal y como se observa más adelante, esto permite analizar mejor las tendencias de los PMD sin tener que depender necesariamente de datos cuantitativos. En definitiva, el SNG-WOFI ofrece una perspectiva general de la situación de las finanzas subnacionales en estos países y anima a los actores relevantes a seguir recopilando datos de alta calidad.

Cuadro 5.1. 31 PMD en la tercera edición del SNG-WOFI por grupo de ingresos y región del mundo

Región del mundo	País	Grupo de ingresos
África subsahariana	Angola	Ingresos medio-bajos
	Benín	Ingresos medio-bajos
	Burkina Faso	Ingresos bajos
	Burundi	Ingresos bajos
	Chad	Ingresos bajos
	Yibuti	Ingresos medio-bajos
	Etiopía	Ingresos bajos
	Gambia	Ingresos bajos
	Guinea	Ingresos bajos
	Liberia	Ingresos bajos
	Madagascar	Ingresos bajos
	Malawi	Ingresos bajos
	Mali	Ingresos bajos
	Mauritania	Ingresos bajos
	Mozambique	Ingresos bajos
	Níger	Ingresos bajos
	Ruanda	Ingresos bajos
	Senegal	Ingresos medio-bajos
	Sierra Leona	Ingresos bajos
	Somalia	Ingresos bajos
Tanzania	Ingresos medio-bajos	
Togo	Ingresos bajos	
Uganda	Ingresos bajos	
Zambia	Ingresos medio-bajos	
Asia-Pacífico	Bangladesh	Ingresos medio-bajos
	Bután	Ingresos medio-bajos
	Camboya	Ingresos medio-bajos
	República Democrática Popular Lao	Ingresos medio-bajos
	Myanmar	Ingresos medio-bajos
	Nepal	Ingresos medio-bajos
América Central	Haití	Ingresos medio-bajos

*Nota:* A partir de octubre de 2022, se producirán las graduaciones siguientes: Angola se graduará en 2024, mientras que Bangladesh, la República Democrática Popular Lao y Nepal se graduarán en 2026. (UNCTAD, 2021<sub>[61]</sub>).

*Fuente:* Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

A pesar de que cada PMD tiene su propio contexto particular, todos ellos se enfrentan a retos similares como la pobreza generalizada, la escasez de capital humano y de infraestructuras, altas tasas de crecimiento demográfico y elevadas tasas de dependencia, así como una vulnerabilidad estructural significativamente alta. En cuanto a los resultados económicos generales, desde que se estableció la categoría de PMD hace más de 50 años, el crecimiento de los PMD ha sido, en el mejor de los casos, desigual, y solo seis de los 53 países que se incluyeron inicialmente en esta categoría alcanzaron la graduación. En la muestra actual, algunos PMD, como Somalia o Angola, se están quedando rezagados (es decir, sus tasas de crecimiento del PIB per cápita a largo plazo son al menos un 1 % inferiores a la media ponderada mundial); otros, como Chad o Guinea, están mejorando (es decir, su tasa de crecimiento del PIB per cápita se sitúa a  $\pm 1$  % de la media ponderada mundial) y el resto, como Bangladesh o Mali, están llegando a su objetivo (es decir, sus tasas de crecimiento superan la media ponderada mundial en más de un 1 %). (UNCTAD, 2021<sub>[61]</sub>).

Muchos PMD tienen grandes extensiones de tierra, como por ejemplo Chad, Níger, Angola y Mali, que figuran como los números 16, 17, 18 y 19 en cuanto a países más grandes de esta muestra de 135 países que se tienen en cuenta en esta edición del informe del SNG-WOFI. Otro dato relacionado es que en los PMD la población urbana crece a un ritmo anual más elevado que en el resto de los países de la muestra. Por término medio, los PMD registran una tasa de crecimiento anual de la población urbana del 3,9 %, frente al 1,3 % del resto de países. Sin embargo, la tasa de población urbana de los PMD sigue siendo notablemente inferior a la del resto del mundo, ya que la población urbana representa el 38,5 % de media de la población total de los PMD frente al 54,4 % del resto del mundo. Las mayores extensiones de tierra y la menor concentración urbana pueden hacer más complejos los marcos de descentralización y dificultar a los gobiernos subnacionales la capitalización de las economías de escala.

Los problemas a los que se enfrentan los PMD son especialmente complejos y exigen procesos de descentralización específicos y adaptados. Las autoridades locales son actores esenciales para suministrar los bienes y servicios públicos que respondan a las necesidades de su población. También desempeñan un papel importante en la resolución de conflictos, los acuerdos de paz y las cuestiones migratorias y demográficas. Y cabe destacar que las autoridades locales y regionales pueden actuar como impulsores clave del desarrollo económico local, pero siempre y cuando exista un marco de descentralización claro y sólido.

## 5.2. Marco de gobernanza multinivel y organización territorial

Los PMD de la base de datos del SNG-WOFI son principalmente países unitarios, con la excepción de Etiopía, Nepal y Somalia. La mayoría de ellos han experimentado una democratización política y reformas de descentralización en las últimas décadas, sobre todo a partir de los años noventa. La democratización no fue la única razón de los procesos de descentralización de los años 90; la mejora de los mecanismos de prestación de servicios también ha sido un impulsor clave. El proceso que se ha seguido en varios países es un sistema dual entre descentralización y la desconcentración: los órganos de gobierno locales elegidos trabajan con órganos desconcentrados que representan al gobierno central. Por ejemplo, en Chad y Madagascar, la transición de la desconcentración a la descentralización comenzó en 2000 y 2004, respectivamente, pero el gobierno central sigue estando representado hoy en día en cada municipio. A escala regional, en Madagascar todavía hay gobernadores nombrados por el gobierno central que administran las regiones, a pesar de que las normas electorales estipulan, desde 2014, que los representantes regionales deben ser elegidos democráticamente.

En algunos países, el solapamiento de responsabilidades entre niveles de gobierno puede crear confusión. Es el caso de Mozambique, donde los gobiernos locales provinciales descentralizados siguen sin tener autoridad sobre las entidades estatales, que funcionan dentro de su jurisdicción, a pesar de la nueva legislación aprobada tras la revisión constitucional, que pretendía reforzar el proceso de descentralización en relación con la arquitectura de la administración pública desconcentrada. Del mismo modo, las responsabilidades asignadas a las regiones o ciudades que poseen un estatuto específico pueden generar confusión. Por ejemplo, a pesar de que la ciudad de Yibuti tiene derecho a delegar competencias a los municipios en varios ámbitos, a veces se reconocen responsabilidades en materia de ordenación del territorio y desarrollo urbano y se asignan tanto a la ciudad de Yibuti como a los municipios. Estos solapamientos pueden dar lugar a una actuación descoordinada e ineficaz y a una duplicación inútil de políticas. Lo mismo ocurre en Somalia, donde la asignación de funciones no está clara, lo que provoca la proliferación de solapamientos y la ineficacia en la prestación de servicios. Por el contrario, en Ruanda los organismos desconcentrados en las cuatro *intara* (provincias) funcionan como órganos de coordinación entre niveles de gobierno y apoyan la capacidad de los gobiernos locales, en concreto los recursos humanos y la ordenación territorial.

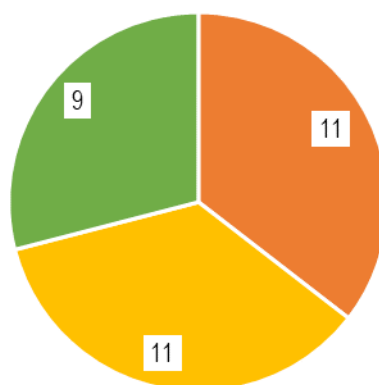
Los diferentes legados históricos, así como las distintas geografías y superficies, han dado lugar a una gran diversidad de organización territorial y estructuras institucionales en los PMD. Se dividen casi



exactamente entre sistemas de uno, dos y tres niveles (Gráfico 5.1). Los países de uno y dos niveles suelen tener un tamaño municipal medio superior al de los países de tres niveles, y se registran tamaños medios mucho mayores en África que en Asia o América Central (Gráfico 5.2). Las diferencias son bastante notables, desde unos 600 000 habitantes de media en Mozambique a únicamente 855 en la República Democrática Popular Lao. Muchos PMD también tienen formas de gobierno submunicipales, como Haití, cuyas secciones subcomunales se eligen por sufragio universal cada cuatro años a pesar de no tener prácticamente autonomía financiera u organizativa.

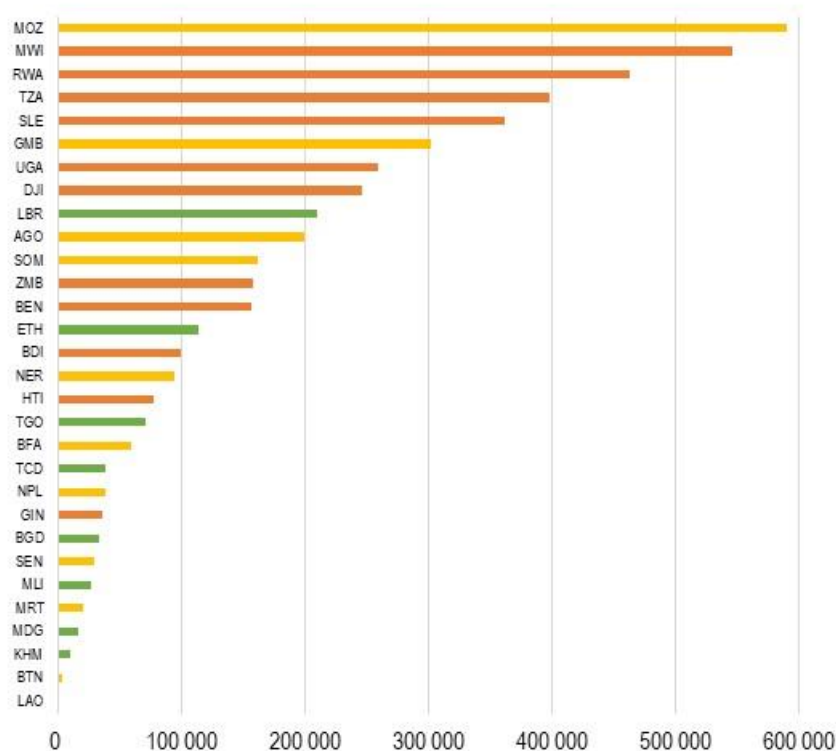
### Gráfico 5.1. PMD por número de niveles de gobierno subnacionales

■ Países de un nivel ■ Países de dos niveles ■ Países de tres niveles



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Gráfico 5.2. Tamaño medio de los municipios de los PMD



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Hay tres países federales en la base de datos del SNG-WOFI: Etiopía, Nepal y Somalia. Etiopía es única entre los PMD, ya que ha desarrollado una federación de naciones multiétnicas para gestionar la diversidad étnica que permite a cada región desarrollar disposiciones específicas. A su vez, tras una prolongada guerra civil, Somalia adoptó una forma federal en 2012 para dar cabida a los Estados semiautónomos emergentes; aun así, dos Estados somalíes han conseguido aprobar sus propias constituciones, lo que motivó la creación del Consejo de Cooperación Interestatal en 2017 para que los países federales debatieran entre ellos y negociaran con el gobierno federal. Por último, Nepal pasó de una forma de gobierno unitaria a una federal en 2015, con un fuerte énfasis en la descentralización basada en el "federalismo cooperativo".

En los países unitarios, aunque la autoridad local más baja y la única descentralizada suele ser el municipio, las autoridades tradicionales sirven con frecuencia como circunscripciones o lugares para promover la participación ciudadana a escala submunicipal, como en Ruanda, Ghana y Zambia.

A diferencia de los representantes regionales, que son elegidos indirectamente por los concejales municipales (por ejemplo, en Camboya, Guinea y Mali) o nombrados por el gobierno central (por ejemplo, en Madagascar y Níger), los concejales municipales suelen elegirse directamente, muchas veces por sufragio universal. Sin embargo, hay algunas excepciones a esta regla: en Angola no se han celebrado elecciones locales (en mayo de 2015, el Parlamento aprobó un plan para la preparación de elecciones locales, que se preveía, erróneamente, que tuvieran lugar antes de las elecciones generales de agosto de 2022), y en Chad solo 42 municipios de 420 han elegido alcaldes y concejales. En Togo, tras la creación de 117 municipios en 2017 sobre la base de una agrupación de cantones o distritos, los concejales municipales se eligieron finalmente el 30 de junio de 2019 y tomaron posesión de sus cargos en 2021, lo que disolvió las delegaciones especiales establecidas en las prefecturas y comunas en 2001. En Níger, la renovación del mandato de los concejales locales y regionales elegidos en 2011, prevista para 2016,

se pospuso, pero finalmente tuvo lugar en diciembre de 2020. En Uganda, las últimas elecciones para los consejos de distrito/ciudad, municipio/división de la ciudad y ayuntamientos se celebraron en 2021, después de haber organizado elecciones a los consejos de aldea en 2018 por primera vez en 17 años. En Senegal, los alcaldes y presidentes de los consejos departamentales se eligieron en 2022 por primera vez por sufragio universal, tras los cambios introducidos en el código electoral.

### Cuadro 5.2. Estructura de gobernanza multinivel de los PMD

	Población		Número de GSN		
	<i>Población municipal media</i>	<i>Nivel submunicipal</i>	<i>Nivel municipal</i>	<i>Nivel intermedio</i>	<i>Nivel regional</i>
Angola	200 404	562	164		18
Bangladesh	33 651		4 894	492	64
Benín	157 444		77		
Bután	3 692	1 044	209		20
Burkina Faso	59 554	19	351		13
Burundi	99 923		119		
Camboya	10 157		1 646	203	25
Chad	39 109		420	115	23
Yibuti	247 001		4		5
Etiopía	113 600	16 223	1 012	68	13
Gambia	302 083		2		5
Guinea	36 278	19 883	362		
Haití	78 099	571	146		
República Democrática Popular Lao	855		8 507	148	18
Liberia	210 737		24	126	15
Madagascar	16 337	19 830	1 695	23	6
Malawi	546 570		35		
Mali	27 001		750	58	11
Mauritania	21 231		219		13
Mozambique	589 725		53		11
Myanmar					14
Nepal	38 694		753		7
Níger	94 928	17 500	255		7
Ruanda	462 579	17 402	28		
Senegal	30 061		557		43
Sierra Leona	362 590	190	22		
Somalia	162 176		98		18
Togo	70 758	387	117	1	5
Uganda	259 892	84 094	176		
República Unida de Tanzania	398 228		150		
Zambia	158 482	1 858	116		

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### Cuadro 5.2. Gestión de la pandemia de COVID-19 en los PMD

Igual que en otras regiones del mundo, la respuesta de los PMD a la pandemia de COVID-19 fue diferente en cada país. La mayoría actuó de forma centralizada. Por ejemplo, en Angola la gestión de la crisis de la COVID-19 estuvo muy centralizada en torno a la Comisión Multisectorial, lo que hizo que todas las provincias dependieran de las órdenes de Luanda. Los gobiernos subnacionales se vieron obligados a ayudar a hacer cumplir no solo la cuarentena provincial, sino también la nacional, sobre todo en las provincias fronterizas. En Yibuti, el comité de gestión de crisis, creado para hacer frente a la COVID-19, estuvo compuesto únicamente por ministerios sectoriales y se encargó de gestionar, coordinar, financiar y aplicar todas las medidas sin implicar a los gobiernos subnacionales. En los países en los que los gobiernos subnacionales desempeñaron un papel menor, si es que tuvieron alguno, muchas veces los gobiernos centrales dependieron de los gobiernos subnacionales para implementar sus decisiones. En Bangladesh, los gobiernos subnacionales de las zonas urbanas desempeñaron tres funciones clave en relación con la respuesta a la COVID-19: (i) colaborar estrechamente con el gobierno central para prestar apoyo a las actividades de salud pública; (ii) garantizar los servicios urbanos habituales y críticos, incluida la respuesta de emergencia; y (iii) coordinar y facilitar las actividades sectoriales locales para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Otros países implicaron a gobiernos o entidades subnacionales de forma más amplia en el proceso de toma de decisiones para responder a la crisis. En Benín, el gobierno central lideró la respuesta, pero implicó a la Asociación Nacional de Comunas de Benín junto con las instituciones del sistema de las Naciones Unidas, lo que ayudó a impulsar la campaña de vacunación de la COVID-19. En Burkina Faso, el comité creado para gestionar la crisis tuvo tres niveles (central, intermedio y periférico) en el que participaron ministros, gobernadores regionales y autoridades locales. En Etiopía, se activaron Centros de Operaciones de Emergencia de Salud Pública en todos los estados regionales del país. Asimismo, el Centro Nacional de Coordinación de Emergencias apoyó y coordinó a los Centros Regionales de Coordinación de Emergencias, que también se crearon para responder a la pandemia de COVID-19. Los Centros de Operaciones de Emergencia de Salud Pública nacionales y regionales desempeñaron un papel fundamental en la coordinación de los recursos de los distintos organismos implicados en la respuesta a la pandemia y en la coordinación de la información relacionada con la COVID-19 mediante reuniones periódicas y foros de coordinación de socios.

Finalmente, los gobiernos subnacionales de algunos países pudieron establecer sus propios mecanismos de respuesta adaptados a las necesidades regionales, locales y submunicipales. En Bután, se crearon grupos de trabajo de prevención de COVID-19 en los *dzongkhag* a escala de distrito. Además, los respectivos distritos desarrollaron sus propios Procedimientos Operativos Estándar para la distribución de artículos de primera necesidad. Algunos también pusieron en marcha su propio Sistema de Mando de Incidentes de Catástrofe, previa consulta con los actores relevantes locales y regionales. Algunos distritos se dividieron en subzonas para hacer más eficaz la gestión intradistrital. Cada zona abarcó una serie de manzanas y se administró a través de un punto de contacto focal y un "comandante de incidentes".

Fuente: (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

### **Nueva legislación y documentos estratégicos sobre gobernanza multinivel en los PMD**

Entre 2016 y 2021, varios PMD llevaron a cabo reformas de sus marcos de gobernanza multinivel. Se aprobaron leyes para establecer y/o racionalizar mejor los principios y normas de la gobernanza descentralizada. Por lo general, las leyes en este ámbito se aprobaron con el propósito de organizar o

reorganizar los órganos institucionales, redistribuir las competencias y reforzar la rendición de cuentas. Este objetivo principal puede observarse, por ejemplo, en la Ley sobre el Código de las Autoridades Locales y Regionales de Mali, que se aprobó en 2017, o en el Código de Gobierno Local y Regional de Benín, que entró en vigor en 2022. Estos códigos establecen las características y las prerrogativas de los gobiernos locales y regionales y sirven de marco jurídico que delimita y garantiza la autonomía local y regional.

Algunos países han recogido principios de gobernanza descentralizada en sus constituciones. En 2020, los municipios de Burundi fueron reconocidos como entidades administrativas descentralizadas y se les atribuyó personalidad jurídica y autonomía financiera mediante una ley orgánica adicional. Del mismo modo, la Constitución de Guinea, revisada en 2020, reconoce explícitamente la autoridad y la autonomía locales en su artículo 136. En Haití, el gobierno creó el Comité Consultivo Independiente con el mandato de redactar una nueva Constitución que incluyera cambios en el marco de gobierno subnacional para abordar la incapacidad de las autoridades locales y regionales de desempeñar su papel en el desarrollo local; sin embargo, el proceso, que comprende una fase de consulta y un referéndum, se ha retrasado.

Otros países han adoptado estrategias nacionales que identifican la descentralización y el desarrollo regional como una de sus principales prioridades. Un ejemplo es Mauritania, donde el gobierno nacional adoptó en 2020 la Estrategia Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local con el fin de orientar la acción nacional en este ámbito durante los 10 años siguientes. Este documento estratégico pretende empoderar a las autoridades locales y regionales como actores clave de la gobernanza y el desarrollo territorial inclusivo, y considera este objetivo como fundamental para aprovechar todo el potencial de los territorios. También establece mecanismos de seguimiento y evaluación, así como un fondo regional modificado que desde entonces sigue siendo la principal fuente de financiación de los municipios. Estrategias similares en la región han sido la Estrategia Decenal de Descentralización (2017-2026) de Burkina Faso o el Octavo Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) junto con un plan adicional de actualización de la descentralización para el gobierno local en Zambia. En los países en los que ya se había iniciado el proceso de descentralización se están llevando a cabo revisiones. Por ejemplo, la Política Nacional de Descentralización de Sierra Leona de 2010 se actualizó en 2020 con el objetivo de alinear mejor el papel de los consejos locales con el plan nacional de desarrollo a medio plazo del país para 2019-2024 y la implementación de los ODS. Recientemente, en 2021, el gobierno central de Malawi anunció el inicio de un proceso de revisión de la Ley de Gobierno Local y la Política Nacional de Descentralización.

La inestabilidad política ha obstaculizado el avance de la descentralización. Por ejemplo, tras los acontecimientos de enero de 2022 que provocaron la destitución del presidente de Burkina Faso, las nuevas autoridades disolvieron los consejos de gobierno locales y regionales en febrero de 2022 y aún no está claro cómo evolucionará esta situación. En otros países, la aplicación de las disposiciones recién aprobadas no ha llegado a materializarse. Por ejemplo, la Ley de Gobierno Local de Liberia, que establece el marco para delegar competencias administrativas, políticas y fiscales a condados y ciudades, se promulgó en 2018 pero aún no ha entrado en vigor. La Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de Liberia, enmendada en 2020, confirma que los gobiernos de condado y municipales siguen careciendo de autonomía fiscal a día de hoy. Los retrasos en la implementación de la legislación sobre descentralización son visibles también en Níger, donde en 2019 se aprobó una transferencia gradual de los servicios técnicos estatales desconcentrados a las autoridades locales y regionales, pero desde entonces no ha progresado. También se han observado retrasos en relación con la legislación electoral, como se ha visto anteriormente, en países como Angola o Chad. Somalia también sufre retrasos significativos, ya que los cambios en el liderazgo municipal —especialmente los que se basan en el dinamismo de los clanes— son muy frecuentes.

La importancia de la gobernanza descentralizada y la organización territorial sigue siendo fundamental. La adopción o revisión de numerosas políticas y estrategias de descentralización (por ejemplo, la Visión Prospectiva de la Descentralización en Burkina Faso, y la Visión Uganda 2040 en Uganda), así como la creación o modificación de instituciones descentralizadas (por ejemplo, el Alto Consejo de Autoridades

Locales y Regionales Autónomas y Jefaturas Tradicionales de Chad, el Consejo de Cooperación Interestatal en Somalia) dan fe de ello.

### **Cooperación horizontal, fusión y partición municipales**

Del mismo modo que ocurre con el resto de los países de la base de datos del SNG-WOFI, los PMD también recurren a las fusiones o a las desagregaciones municipales, así como a la cooperación intermunicipal, de diferentes formas y con distinta frecuencia.

Los marcos de descentralización de muchos PMD fomentan la cooperación intermunicipal, como los de Mauritania, Burundi, Senegal y Sierra Leona. En algunos países, la cooperación intermunicipal es incluso obligatoria: en Togo, los municipios de una misma prefectura, así como los del Gran Lomé, deben cooperar legalmente entre sí.

Los PMD suelen empezar por aplicar una legislación que regule la cooperación intermunicipal. En este sentido, Benín, Burundi y Guinea aprobaron una legislación en 2020 y 2021 que establece las normas para la creación, organización y funcionamiento de organismos públicos de cooperación intermunicipal. En Benín, el recién aprobado Código que rige los gobiernos locales y regionales autoriza a los municipios a crear EPCI (*Établissement Public de Co-opération Intercommunale*), es decir, organismos pluricomunales responsables de construir y gestionar instalaciones, así como de crear servicios para las comunas miembros. Son legalmente responsables de contribuir anualmente a las necesidades presupuestarias de los EPCI mediante asignaciones de subvenciones. En Burundi, en febrero de 2020 se aprobó una ley orgánica que establece que los municipios pueden cooperar a través de un sistema de cooperación intercomunal con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y social de las comunas tanto a escala individual como colectiva, fomentando así la solidaridad. Desde entonces, se han creado 50 sistemas intercomunales en el país. Finalmente, las normas guineanas para la creación de organismos de cooperación horizontal han generado numerosas cooperaciones intermunicipales. Por ejemplo, el primer sistema de cooperación intercomunal de la región de Boffa, denominado GREPAH, es una estructura única en el país que engloba a 10 miembros de pago y apoya a 44 comités de mantenimiento rurales y dos urbanos encargados del mantenimiento de las pistas rurales y las carreteras urbanas. Otro ejemplo de cooperación intermunicipal en Guinea es la asociación "Guinea 44" de la región de Kindia. Anteriormente estaba financiada por un socio externo en Francia (Consejo General de Loira-Atlántico), pero ahora ha empezado a diversificar sus fuentes de financiación para seguir ampliando su campo de acción en los ámbitos del saneamiento del agua y del desarrollo regional y local en general.

Una mayor cooperación puede dar lugar a una proliferación de iniciativas conjuntas. En definitiva, los gobiernos subnacionales existentes pueden mostrar interés en convertirse en un único organismo político. Sin embargo, las fusiones de este tipo no han destacado considerablemente en lo que respecta a los PMD. En Burkina Faso, el Código General de Autoridades Locales y Regionales permite a las comunas aunar esfuerzos para prestar servicios públicos. En consecuencia, hasta ahora se han creado tres comunidades de comunas, de las cuales el Gran Uagadugú es la más grande. Sin embargo, estas iniciativas conjuntas también pueden considerarse una forma de cooperación intermunicipal reforzada, ya que las comunas no llegan a convertirse en una única entidad política. De este modo, el caso de Burkina Faso no puede considerarse propiamente como una fusión como la que se ha visto en otros países que no son PMD, como Armenia o Ucrania.

En cambio, los PMD han sido más propensos a desarrollar particiones municipales. Parece que la proliferación de nuevas autoridades subnacionales, sobre todo en el nivel tres, es una tendencia general entre los PMD. Si se comparan los datos disponibles de los 20 PMD africanos incluidos en el informe anterior con los valores actualizados de estos mismos países en esta edición, se constata que el número total de gobiernos subnacionales ha aumentado casi un 4 % en solo tres años, lo que representa un incremento de 270 gobiernos subnacionales de nueva creación (220 a nivel local, 60 a nivel intermedio y una reducción de 10 gobiernos regionales). El impulso para estructurar mejor el sistema de gobernanza

multinivel de un país mediante la creación de los niveles de gobierno necesarios destaca la importancia de la descentralización en las agendas de desarrollo de los PMD. Algunos ejemplos de partición municipal son Zambia, Sierra Leona, Madagascar, Senegal y Etiopía. Aunque la población de Zambia ha aumentado considerablemente, dicho aumento se ha concentrado en determinadas regiones y ciudades. Por este motivo, Zambia creó 13 nuevos distritos entre 2016 y 2018, por lo que el número total de distritos asciende a 116, con el objetivo de alinear la prestación de servicios públicos a escala local con la política de descentralización. Del mismo modo, en 2017 Sierra Leona decidió aumentar el número de jefaturas, su tercer nivel de gobierno, de 145 a 190. En Madagascar, la región de Vatovavy-Fitovinany se dividió en dos, mientras que el distrito senegalés de Keur Massar, antes en el departamento de Pikine, también adquirió el estatus de departamento independiente. En Etiopía, el número de ciudades sigue creciendo en las 11 regiones. Pasó de 116 en 2019 a 180 en 2022.

La cooperación intermunicipal puede traspasar las fronteras nacionales. Teniendo en cuenta que las actividades delictivas y las amenazas a la seguridad afectan a territorios que pertenecen a la jurisdicción de distintos países fronterizos, los municipios bajo distintas jurisdicciones nacionales pueden colaborar eficazmente para abordar problemas de seguridad específicos. Por ejemplo, la región de Dori de Burkina Faso y el departamento de Tilabéry de Níger han recibido importantes flujos de refugiados debido al conflicto de Mali. Igual que en otros sectores, el reto al que se enfrentan los gobiernos locales y regionales en el ámbito de la seguridad es elaborar e implementar un marco de descentralización claro y un enfoque basado en el lugar y con conciencia espacial que permita tener en cuenta las especificidades de cada territorio. Alcanzar este objetivo garantizaría el desarrollo de una perspectiva común de los territorios afectados, lo que fomentaría políticas de desarrollo local coherentes y coordinadas en ámbitos como las infraestructuras públicas transfronterizas, la ordenación del territorio y los servicios.

### 5.3. Responsabilidades de los gobiernos subnacionales

Normalmente, los gobiernos locales ejercen responsabilidades vinculadas a los intereses locales, la administración civil y la ordenación del territorio. Sin embargo, la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno varía mucho de un PMD a otro, con diferentes grados de claridad. Una asignación poco clara de las responsabilidades entre niveles de gobierno puede crear marcos de descentralización ineficaces que den lugar a una duplicación inútil de políticas y a una coordinación deficiente.

La falta de claridad en el reparto de responsabilidades es un problema en determinados países, para diferentes ámbitos políticos y entre distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, en los gobiernos locales urbanos y rurales de Bangladesh se solapan los mandatos en ámbitos como la sanidad, la educación y la planificación de infraestructuras, y con frecuencia hay confusión sobre la asignación funcional de responsabilidades entre los gobiernos subnacionales y las agencias administrativas desconcentradas. Además, los gobiernos subnacionales muchas veces se ven incapaces de prestar todos los servicios que tienen asignados, lo que demuestra que sus mandatos no están financiados o están financiados de manera insuficiente y lo que amenaza la eficacia y sostenibilidad de su sistema de gobernanza multinivel (OECD, 2019<sup>[8]</sup>; Rodríguez-Pose and Vidal-Bover, 2022<sup>[9]</sup>). En Yibuti, el decreto sobre la división de responsabilidades establece las condiciones y los modos de reparto del poder entre los niveles de gobierno, pero existe cierta confusión con las competencias reconocidas y asignadas simultáneamente a la ciudad de Yibuti y a las comunas, sobre todo en los ámbitos de la planificación del uso del suelo, el desarrollo urbano y la vivienda. En los países federales, como en Etiopía, la constitución establece una clara división de poderes entre los Estados y los gobiernos locales. En cambio, en Nepal, la reciente constitución asigna responsabilidades a los tres niveles de gobierno, es decir, hay tres listas exclusivas dirigidas a los gobiernos federal, estatal y local, respectivamente, una lista federal-estatal y una lista federal-estatal-gobierno local, que se aplican simultáneamente. En algunos países, la transferencia de los recursos correspondientes a las nuevas responsabilidades asignadas es lenta y los gobiernos subnacionales no participan demasiado en los procesos presupuestarios de los programas. Esto es muy evidente en Mali, a pesar del Acuerdo de Paz y Reconciliación de 2015. En Bangladesh, a veces el

gobierno central interviene para desempeñar las funciones transferidas si los recursos locales son limitados.

Diseñar un marco que asigne claramente responsabilidades a cada nivel de gobierno es un reto, pero implementarlo lo es aún más, ya que puede provocar la oposición y las reticencias de los distintos actores involucrados. Este es también el caso de Burkina Faso, donde desde que se publicaron los decretos específicos en 2009 el proceso de operacionalización de las transferencias de responsabilidades y recursos sigue siendo, en general, incompleto. También hay casos como el de Malawi, donde a pesar de contar con una clara disposición legal en la Ley de Gobierno Local que asigna responsabilidades entre los gobiernos, las funciones se siguen desempeñando entre todos los niveles de gobierno, lo que conduce a una ineficiente duplicación de políticas. Por último, hay países que carecen de disposiciones legales que delimiten las responsabilidades asignadas a los distintos niveles de gobierno, lo que genera confusión, como en Somalia.

Aunque en la mayoría de los países la descentralización de responsabilidades está, cuanto menos, prevista, hay algunas excepciones que muestran un patrón de recentralización. En Uganda, la recentralización de competencias y autoridad ha sido una tendencia recurrente desde 2005. El gobierno central ha sido más asertivo en los asuntos locales, mientras que las competencias administrativas y los recursos financieros de los gobiernos locales se han ido erosionando gradualmente. De este modo, los gobiernos locales de Uganda están legalmente descentralizados, pero, en la práctica, no reciben los recursos financieros necesarios para controlar y gestionar adecuadamente los temas locales. En Mozambique, los municipios ejercen sus responsabilidades bajo la supervisión de los órganos locales del Estado, y se anima a los organismos empresariales a satisfacer las necesidades colectivas. De hecho, se les concede cierta autonomía administrativa y financiera. En Camboya, el gobierno central se encarga de las tareas presupuestarias y de gestión, mientras que las responsabilidades de los municipios se limitan a la administración civil, la sanidad primaria, la educación preescolar y la gestión de residuos.

Además, las autoridades locales, en ciertos casos, también desempeñan un papel en la seguridad, la resolución de conflictos y los acuerdos de paz. En Benín, una de las responsabilidades compartidas entre los niveles de gobierno es la seguridad. Las comunas, junto con las autoridades nacionales y otras autoridades locales y regionales, contribuyen al establecimiento de un plan coordinado de seguridad pública para combatir la delincuencia y el crimen en la comuna. Además, si es necesario, y a pesar de cualquier disposición que dicte lo contrario, proporcionan apoyo a las unidades encargadas de la seguridad y la protección civil. En Somalia, la Constitución de Somalilandia asigna a dicho territorio autónomo la responsabilidad de proporcionar seguridad interna a la región. En muchos acuerdos de paz, las autoridades locales se han considerado como actores potenciales para superar y prevenir conflictos. De hecho, se les reconoce como tales en los Acuerdos de Paz con un determinado porcentaje de los presupuestos nacionales que deben descentralizarse (Mali). Tal y como se ha mencionado en el subapartado anterior, la cooperación transfronteriza es de suma importancia para abordar mejor la creciente criminalidad en estas zonas. Esto requiere una cooperación eficaz a varios niveles dentro de un país, así como canales internacionales de comunicación entre los niveles de gobierno de todos los países implicados.

#### 5.4. Finanzas y deuda de los gobiernos subnacionales

El acceso a datos fiables y de calidad suele ser difícil en la mayoría de los PMD. En esta edición del informe se han recopilado datos fiscales subnacionales básicos (es decir, datos disponibles sobre el gasto subnacional total) de 24 de los 31 países (Cuadro 5.3). Como puede observarse, los países disponen de datos en distintos grados. En general, los tres países federales (Etiopía, Nepal y Somalia) proporcionan más información sobre sus gastos e inversiones. Algunos países unitarios también destacan por ofrecer datos relativamente completos sobre indicadores básicos, como Benín, Mali, Ruanda, Senegal, Togo y Uganda. En otros países, como Bután o Camboya, no siempre se encontraron datos detallados y



desglosados sobre el gasto subnacional, lo que deja en blanco la información sobre el gasto de personal y/o la inversión pública. Por último, los únicos siete PMD incluidos en esta edición para los que no se encontraron datos sobre indicadores fiscales subnacionales son Chad, Yibuti, Haití, Liberia, Mauritania, República Democrática Popular Lao y Zambia.

### **Gasto e inversión de los gobiernos subnacionales de los PMD**

**Cuadro 5.3. Gasto de los gobiernos subnacionales de los PMD (2020)**

	Gastos			Gastos de personal			Inversión		
	Per cápita	% PIB	% GG	Per cápita	% PIB	% GG	Per cápita	% PIB	% GG
Angola	93,76	1,45	3,65	-	-	-	-	-	-
Bangladesh	48,01	0,93	5,10	-	-	-	-	-	-
Benín	28,84	0,82	3,22	4,61	0,13	2,98	15,13	0,43	10,65
Bután	1 313,72	11,81	35,19	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	32,54	1,43	5,83	3,59	0,16	1,82	16,61	0,73	11,16
Burundi	6,47	0,84	3,12	-	-	-	-	-	-
Camboya	100,16	2,27	9,30	23,49	0,53	6,47	-	-	-
Chad	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yibuti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Etiopía	168,46	7,82	57,09	82,75	3,84	69,55	37,91	1,76	34,82
Gambia	7,62	0,33	1,98	2,90	0,13	2,99	-	-	-
Guinea	0,80	0,03	0,27	0,26	0,01	0,27	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-
República Democrática Popular Lao	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madagascar	3,04	0,12	0,71	2,60	5,63	1,82	-	-	-
Malawi	46,75	2,92	13,58	33,82	2,11	43,51	-	-	-
Mali	61,56	2,62	10,52	40,53	1,73	27,92	8,09	0,34	7,09
Mauritania	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mozambique	60,16	4,64	12,77	28,44	2,19	17,18	-	-	-
Myanmar	149,27	2,91	15,71	14,98	0,29	9,37	-	-	-
Nepal	487,16	12,16	44,24	116,23	2,90	49,07	221,58	5,53	53,38
Níger	5,01	0,20	0,84	-	-	-	-	-	-
Ruanda	140,30	6,34	18,20	51,34	2,32	56,53	35,91	1,62	44,92
Senegal	38,66	1,10	3,64	9,34	0,27	4,89	9,44	0,27	4,46
Sierra Leona	9,23	0,53	2,11	1,88	0,11	1,33	-	-	-
Somalia	3,91	0,31	19,82	2,56	0,21	27,78	0,02	0,00	2,67
Togo	3,39	0,33	1,32	0,59	0,06	1,09	0,50	0,05	1,01
Uganda	76,30	3,35	16,28	52,30	2,30	55,08	8,44	0,37	5,39
República Unida de Tanzania	14,36	0,53	2,87	9,09	0,34	6,88	-	-	-
Zambia	-	-	-	-	-	-	-	-	-

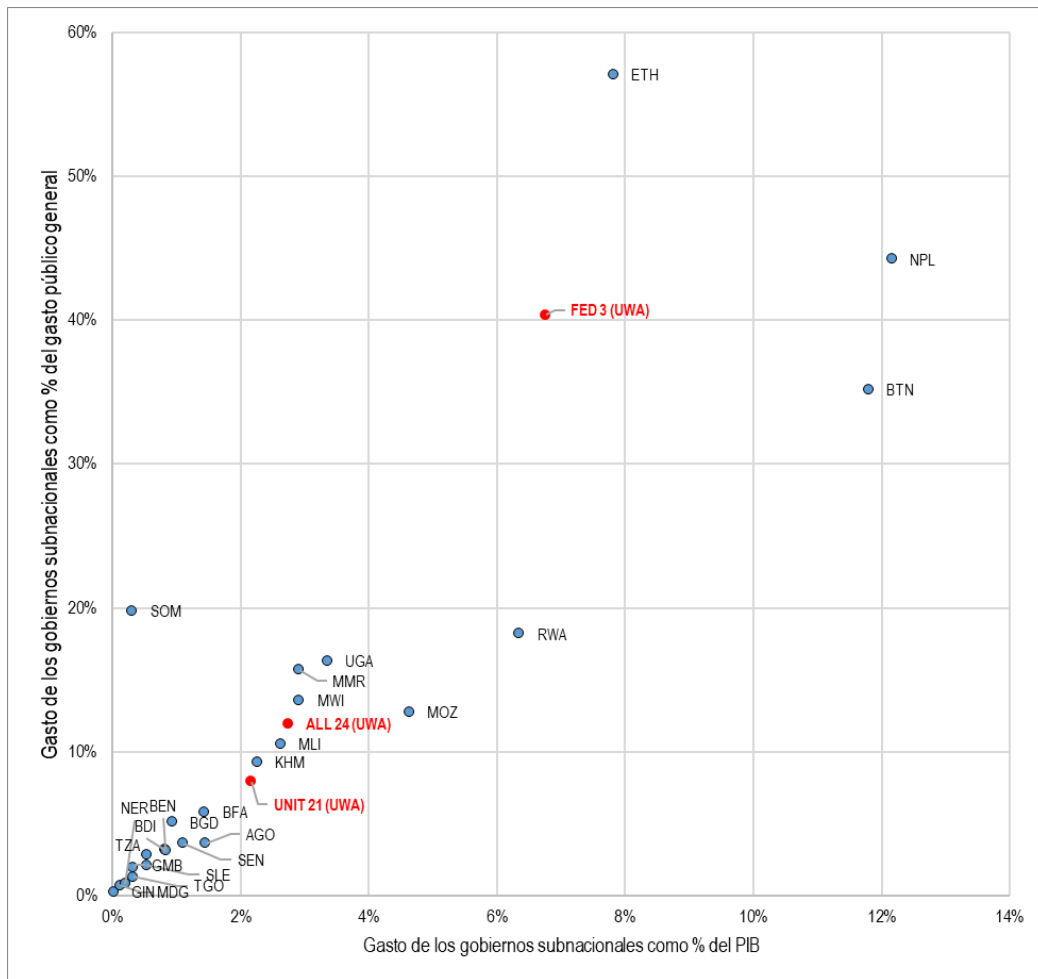
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

En muchos países, los gastos totales de los gobiernos subnacionales representan una parte baja del PIB, es decir, menos del 1 % del PIB en 11 países (Bangladesh, Benín, Burundi, Gambia, Guinea, Madagascar,

Níger, Sierra Leona, Somalia, Togo y Tanzania) y entre el 1 % y el 3 % del PIB en otros seis países (Angola, Burkina Faso, Camboya, Malawi, Mali y Senegal). En el resto de los países de los que se dispone de datos, los gastos de los gobiernos subnacionales son algo superiores, desde el 3,3 % de Uganda hasta el 12,2 % de Nepal. En este sentido, entre los países de la base de datos del SNG-WOFI parece que existe una correlación entre los dos porcentajes de gasto subnacional (porcentaje del PIB y porcentaje del gasto público total) (Gráfico 5.3). Cabe destacar que los países federales muestran valores bastante diversos: Nepal y Etiopía presentan valores elevados de gasto subnacional en ambas medidas y, en cambio, Somalia gasta muy poco a escala subnacional (0,31 % del PIB). En cuanto a los países unitarios, con la excepción de Bután, parece que todos los países siguen una relación lineal relativamente clara entre las dos medidas: el valor medio de los países unitarios es del 2,2 % del PIB y del 8 % del gasto de las administraciones públicas.

Nepal destaca por ser el país con el mayor nivel de gasto subnacional entre los PMD, con un 44,2 % del gasto público a escala subnacional, aunque la heterogeneidad entre regiones sigue siendo significativa. A continuación, aparecen Etiopía y Bután, que tienen altos niveles de gasto subnacional, sobre todo valorado en porcentaje del PIB. En cuanto a los gastos de personal, tienen un peso significativo en Uganda y en Ruanda, ya que ascienden a más del 55 % del gasto público total. También son muy significativos en Nepal y Malawi. En el extremo inferior se encuentran PMD como Guinea, Madagascar, Níger o Togo, cuyos gastos de personal ascienden a menos del 1,5 % del gasto público. En estos países, existen varias cuestiones que afectan al margen de maniobra de que disponen los gobiernos subnacionales a la hora de gastar los recursos. En Guinea, la aprobación del Código de Poderes Locales y Regionales en 2017 generó mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente al asignar nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales sin proporcionarles los recursos administrativos y financieros necesarios. A veces, los gobiernos subnacionales de estos países disponen de poco poder adquisitivo, ya que deben dedicar la mayor parte de sus gastos a tareas obligatorias o a pagar al personal local. En Madagascar, el 85 % de los gastos corrientes se destinan a personal. Finalmente, en otros países una gran parte del gasto subnacional se dedica a cubrir los costes de las tareas delegadas por el gobierno central. En Bangladesh, los gobiernos locales actúan principalmente como agentes pagadores, ya que las contribuciones del gobierno central se destinan sobre todo a pagar los salarios del personal local y a celebrar elecciones locales. La insuficiencia de recursos para cumplir con las responsabilidades, la falta de capacidad a escala local, los gastos obligatorios designados por ley o las subvenciones asignadas limitan el poder de gasto de los gobiernos locales.

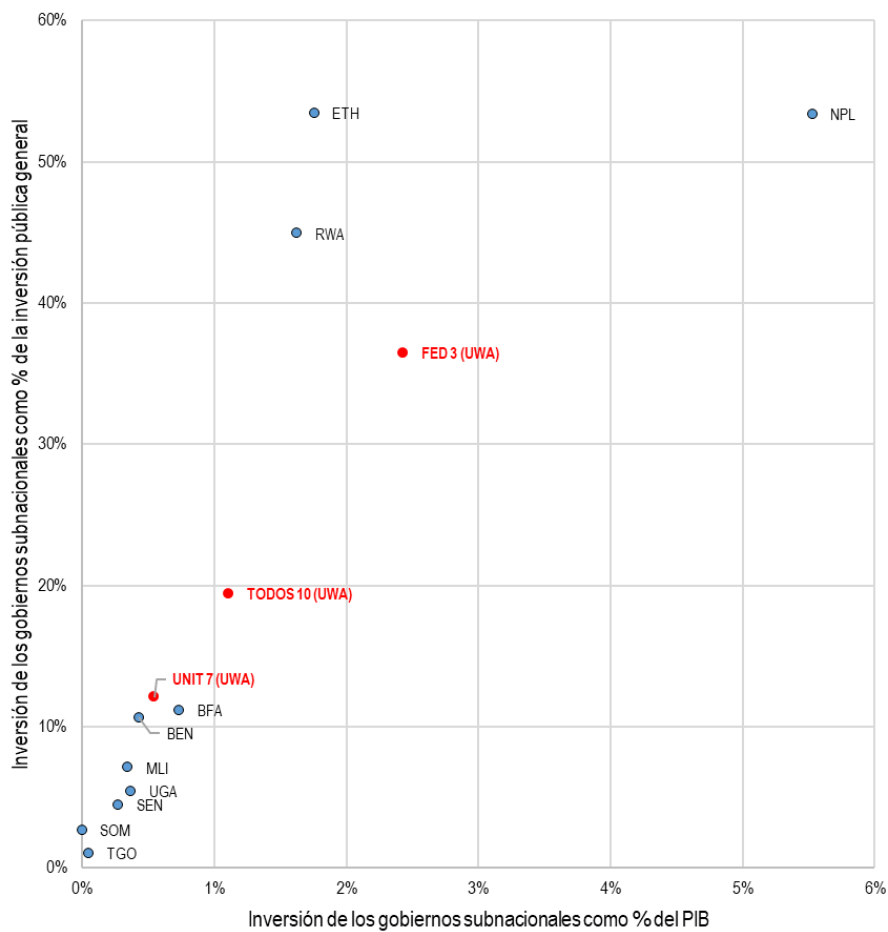
**Gráfico 5.3. Gasto de los gobiernos subnacionales de los PMD como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público general**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

El papel de los gobiernos subnacionales en la inversión pública varía notablemente entre los 10 PMD de los que se dispone de datos de inversión. En primer lugar destaca Nepal, donde la inversión subnacional representa más de la mitad de la inversión pública total y más del 5,5 % del PIB. En Etiopía, la misma cifra asciende a casi el 35 % de la inversión total de las administraciones públicas, mientras que los gobiernos subnacionales etíopes invierten casi el 1,8 % de su PIB. Por el contrario, a pesar de ser un Estado federal, los gobiernos subnacionales de Somalia no desempeñan un papel clave en la inversión pública, ya que esta solo asciende al 2,7 % de la inversión de las administraciones públicas. Estos valores son tan bajos como en algunos países unitarios, en los que la parte de la inversión pública que se realiza a escala subnacional es más limitada que en Etiopía y Nepal. De este modo, la inversión subnacional representa una pequeña parte de la inversión pública total en Mali, Uganda, Senegal y Togo, y en Benín y Burkina Faso se sitúa en torno al 10 %. Entre los siete países unitarios, Ruanda destaca como gran excepción, donde la administración subnacional representa más del 1,6 % de su PIB y el 44,9 % de su inversión pública total. Sin una autofinanciación suficiente, sin acceso a préstamos y sin transferencias de capital adecuadas, oportunas y predecibles del gobierno central, los municipios siguen sin poder hacer frente a las enormes necesidades de inversión, por lo que la inversión local es limitada.

**Gráfico 5.4. Inversión de los gobiernos subnacionales de los PMD como porcentaje del PIB y como porcentaje de la inversión pública general**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### ***Ingresos subnacionales en los PMD***

En la mayoría de los PMD, los ingresos de los gobiernos subnacionales son limitados, tanto como porcentaje del PIB como de los ingresos de las administraciones públicas (Cuadro 5.4). Unos 15 de los 21 países unitarios tienen unos ingresos inferiores al 2 % del PIB y al 10 % de los ingresos de las administraciones públicas (Gráfico 5.5). En los casos de Malawi, Uganda y, sobre todo, Ruanda, la media de ingresos subnacionales desciende al 1,7 % del PIB y al 9,7 % de los ingresos de las administraciones públicas. Existe un marcado contraste con países federales como Nepal y Etiopía, los cuales presentan valores de ingresos de los gobiernos subnacionales que superan la mitad de sus ingresos públicos generales totales y más del 14,7 % y el 8,4 % de sus respectivos PIB. Una vez más, Somalia se distancia de otros PMD federales en cuanto a ingresos como porcentaje del PIB.

Sin embargo, sigue siendo fundamental analizar la composición de los ingresos para comprender mejor la autonomía con la que cuentan los gobiernos subnacionales de los PMD en lo que se refiere a sus recursos financieros. Un análisis más detallado permite identificar claramente una preponderancia de las transferencias intergubernamentales (es decir, donaciones y subvenciones), lo que en la práctica deja entrever una dependencia relativamente elevada de las transferencias del gobierno central. La mayoría de los países de ingresos bajos también reciben subvenciones y donaciones internacionales. En Uganda, Malawi, Ruanda, Yibuti y Mali, las donaciones y subvenciones del gobierno central representan el 94 %, 91 %, 89 %, 87 % y 86 % de los ingresos subnacionales, respectivamente, con variaciones muy modestas en comparación con la edición anterior de este informe. Una parte significativa de los ingresos subnacionales de estos países procede indirectamente de los donantes, a través de subvenciones al gobierno central, que, a su vez, las concede a los gobiernos subnacionales. La gran proporción de transferencias del gobierno central en los ingresos de los gobiernos subnacionales tiene lugar independientemente de la estructura del país, ya sea federal o unitaria. Del mismo modo que ocurre en los países unitarios antes mencionados, los ingresos de los gobiernos subnacionales en países federales como Somalia, Nepal y Etiopía se componen en un 68 %, 65 % y 60 % de donaciones y subvenciones, respectivamente. Teniendo en cuenta la importancia de las subvenciones y los subsidios, hay países que han introducido mecanismos para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, en Uganda el gobierno introdujo un Sistema de Evaluación del Rendimiento del Gobierno Local alineado con las Reformas de Transferencias Fiscales Intergubernamentales para que la financiación del gobierno local sea más adecuada, equitativa y eficiente. Existen instrumentos similares en países como Benín, Burundi y Mali, pero no siempre se aplican plenamente. Por último, en otros países, como Tanzania, Mozambique, Madagascar, Guinea, Senegal y Burkina Faso, las transferencias intergubernamentales son menos significativas y ascienden a alrededor de un tercio del total de los ingresos subnacionales.

### Cuadro 5.3. Reformas de los sistemas de financiación local

Muchos PMD han reformado sus sistemas fiscales modificando directa o indirectamente las transferencias fiscales de igualación. Por ejemplo, en Benín las transferencias fiscales intergubernamentales pronto dejarán de canalizarse a través del Fondo de Apoyo al Desarrollo de las Comunas (FADeC), un organismo conjunto de los gobiernos central y local creado en 2008; en su lugar, los fondos intergubernamentales se dirigirán al Fondo de Inversión Comunal (FIC), en un intento de reducir la brecha entre las responsabilidades y los recursos atribuidos a las comunas. En Senegal, se ha debatido la reforma del Fondo de Equipamiento de las Autoridades Locales (FECL) creado en julio de 2018. La Dirección de Autoridades Locales y Regionales propuso un modelo de distribución basado en el principio de equidad territorial con una combinación de varios indicadores calculados a partir de los datos de la Agencia Nacional de Estadística y Demografía, lo que da lugar al "coeficiente de equidad territorial anual per cápita" para cada comuna. El coeficiente anual de equidad territorial se determina a partir de tres ponderaciones: un 20 % para la demografía; un 40 % para la pobreza, con el fin de dar prioridad a las autoridades locales y regionales, las cuales se enfrentan a los mayores retos socioeconómicos; y un 40 % para la ruralidad, con el fin de favorecer a los territorios rurales con municipios de menos de 250 habitantes por kilómetro cuadrado. Finalmente, en Yibuti, las autoridades regionales recibieron transferencias fiscales por primera vez; sin embargo, hasta ahora la ciudad de Yibuti solo ha recibido subvenciones del nivel nacional.

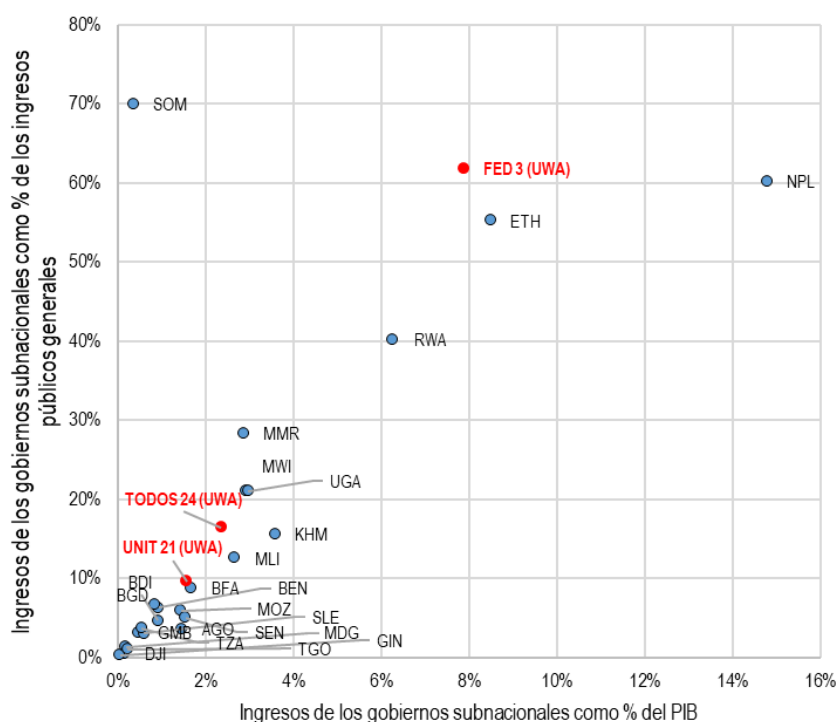
*Fuente:* (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

Cuadro 5.4. Ingresos de los gobiernos subnacionales en los PMD (2020)

	Ingresos totales			Ingresos fiscales				Donaciones y subvenciones			
	Per cápita	% PIB	% GG	Per cápita	% PIB	% GSN	% GG	Per cápita	% PIB	% GSN	% GG
Angola	93,76	1,45	3,65	-	-	-	-	-	-	-	-
Bangladesh	43,53	0,85	6,67	26,40	0,51	60,65	-	2,68	0,05	6,15	-
Benín	32,52	0,93	6,31	8,22	0,23	25,29	2,18	19,34	0,55	59,45	-
Bután	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	37,82	1,66	8,86	7,31	0,32	19,32	2,12	9,69	0,43	25,61	-
Burundi	7,04	0,91	4,72	3,57	0,46	50,64	2,53	3,48	0,45	49,36	-
Camboya	158,39	3,58	15,68	79,34	1,79	50,10	9,15	73,41	1,66	46,35	-
Chad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yibuti	8,06	0,14	0,53	1,02	0,02	12,66	0,16	7,04	0,12	87,34	-
Etiopía	183,01	8,50	55,25	58,21	2,70	31,81	22,30	109,51	5,08	59,84	-
Gambia	10,57	0,46	3,24	6,56	0,29	62,06	2,66	0,85	0,04	8,01	-
Guinea	1,14	0,04	0,34	0,33	0,01	28,85	0,11	0,35	0,01	31,08	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
República Democrática Popular Lao	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madagascar	4,31	0,17	1,33	1,08	0,04	25,15	0,43	1,47	0,06	34,04	-
Malawi	46,70	2,91	21,16	-	-	-	-	42,70	2,67	91,44	-
Mali	62,30	2,65	12,59	7,35	0,31	11,79	2,00	53,63	2,28	86,09	-
Mauritania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mozambique	18,55	1,43	5,93	6,13	0,47	33,05	2,05	6,44	0,50	34,72	11,83
Myanmar	146,65	2,86	28,31	5,87	0,11	4,00	1,83	113,77	2,22	77,58	-
Nepal	592,22	14,78	60,19	135,97	3,39	22,96	17,80	384,91	9,61	64,99	-
Níger	4,32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ruanda	138,44	6,25	40,25	4,26	0,19	3,08	1,41	122,78	5,55	88,69	-
Senegal	53,81	1,54	5,06	18,20	0,52	33,83	3,01	14,90	0,43	27,69	-
Sierra Leona	10,27	0,59	3,04	3,07	0,18	29,90	1,29	6,64	0,38	64,66	-
Somalia	4,28	0,34	69,95	1,16	0,09	27,13	18,97	2,91	0,23	68,00	-
Togo	2,21	0,21	1,13	0,84	8,18	38,17	0,54	0,07	0,01	3,34	-
Uganda	68,03	2,96	21,08	0,99	0,04	1,46	0,38	65,64	2,86	96,50	-
República Unida de Tanzania	14,36	0,53	3,70	6,03	0,22	42,00	1,85	5,17	0,19	36,00	-
Zambia	19,87	0,57	-	3,76	0,11	18,90	-	9,73	0,28	48,95	-

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

**Gráfico 5.5. Ingresos de los gobiernos subnacionales en los PMD como porcentaje del PIB y como porcentaje de los ingresos de las administraciones públicas**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

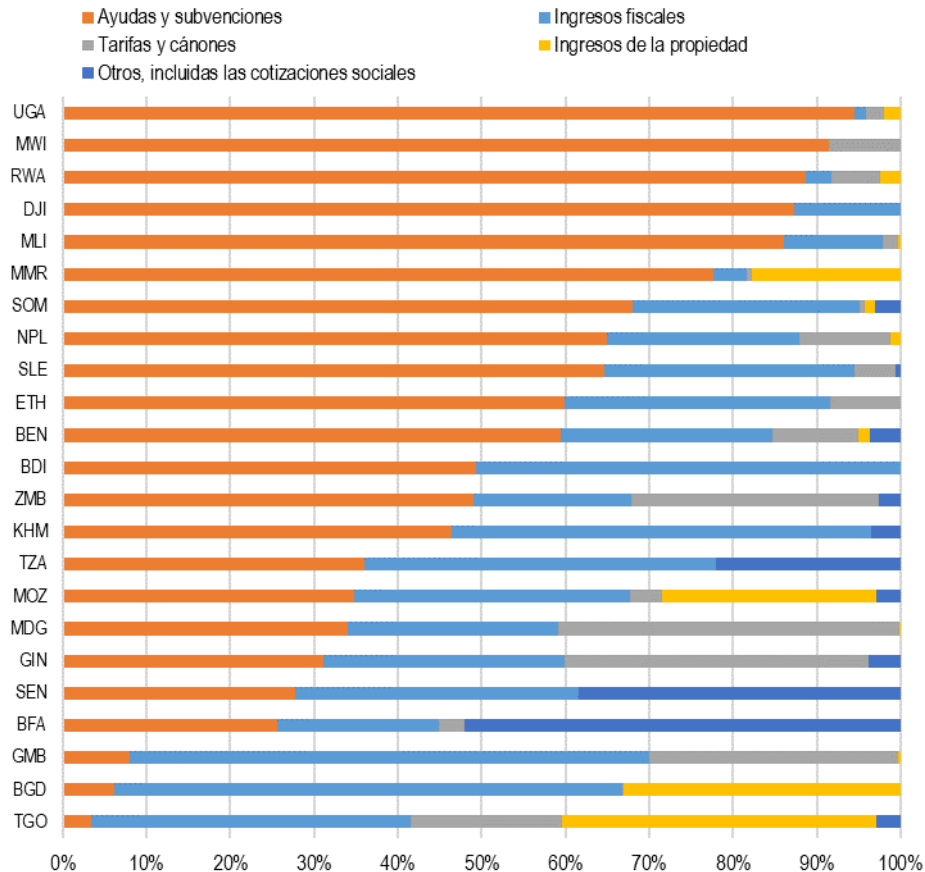
En comparación, la proporción de ingresos fiscales subnacionales en el total de ingresos subnacionales parece bastante limitada, aunque también hay excepciones notables. Por ejemplo, el 62 % y el 61 % de los ingresos subnacionales de Gambia y Bangladesh proceden de los ingresos fiscales, y el 51 % y el 50 % en Burundi y Camboya. Sin embargo, estos datos deben valorarse en perspectiva: en Burundi, por ejemplo, los ingresos fiscales representan el 51 %, pero este porcentaje representa en realidad 4 USD PPA per cápita y el 2,5 % de los ingresos fiscales de las administraciones públicas. En otros países, como Mozambique, Guinea, Madagascar y Senegal, los ingresos fiscales y las donaciones y subvenciones representan aproximadamente el mismo porcentaje, en torno al 30 % cada categoría.

Además, unos niveles más altos de ingresos fiscales no significan necesariamente que los gobiernos subnacionales tengan suficiente margen de maniobra para recaudarlos y gestionarlos: la categoría de ingresos fiscales comprende tanto los impuestos compartidos, en los que los gobiernos subnacionales tienen poco o ningún poder tributario, como los impuestos de origen propio, sobre los que los gobiernos subnacionales tienen cierto poder en cuanto a sus tipos y bases. Los impuestos de origen propio suelen consistir principalmente en impuestos sobre la propiedad y varían de un país a otro. Por ejemplo, en Bangladesh, la base imponible y los tipos impositivos de todos los gobiernos subnacionales los determina el gobierno nacional, a pesar de la disposición de la Ley de Gobiernos Locales de 2009 que transfiere a todos los órganos de gobierno local la autoridad legal para hacerlo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los gobiernos subnacionales tienen cierta potestad para fijar los tipos de determinadas partidas de ingresos fiscales dentro de los límites legales. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales de Malawi pueden fijar legalmente sus propios tipos del impuesto sobre la propiedad, como también ocurre en Etiopía. El grado de autonomía subnacional para fijar los tipos impositivos evoluciona continuamente. Por ejemplo, en Togo, el tipo del impuesto sobre la propiedad, que estaba fijado en el 15 % del valor de alquiler



del edificio, se ha reducido al 7,5 % desde 2020, y el tipo del impuesto sobre la propiedad no urbanizados se ha reducido del 5 % del valor de mercado al 0,5 %.

**Gráfico 5.6. Ingresos de los gobiernos subnacionales en los PMD por categoría como porcentaje del total de ingresos de los gobiernos subnacionales**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Las tarifas y las tasas constituyen una parte considerable de los ingresos subnacionales en países como Madagascar (41 %), Guinea (36 %), Gambia (30 %), Zambia (30 %) o Togo (18 %). A modo de ejemplo, las tarifas y tasas de Guinea engloban las tasas de los puestos de mercado, el alquiler de quioscos y puestos, el almacenamiento de ganado, el estacionamiento de vehículos de motor, las tasas y recaudaciones de embargos, las tasas de explotación de sitios turísticos, las tasas de canteras, las tasas de minería artesanal, las tasas forestales, las tasas de ocupación privada del dominio público, las tasas topográficas, las tasas de enterramiento y la retención fiscal para la vivienda. Normalmente, los alcaldes guineanos confían la recaudación de la mayoría de estos ingresos no tributarios a particulares o personas denominadas "recaudadoras" o a sindicatos de transporte (estaciones de autobuses) o administradores de mercados (quioscos y puestos en los mercados) y, a veces, a las comisiones de finanzas de los consejos comunales. Hay países que han registrado un aumento de esta categoría de ingresos, como Togo, donde el importe recaudado en 2020 (3,16 millones USD PPA) fue un 16 % superior al de 2019 (2,49 millones USD PPA). Este aumento se debe a la importante subida de la tasa de inspección sanitaria de productos alimenticios (71 % del total) y a las tasas de expedición, registro de actos administrativos y estado civil (28 %).

Tal y como se menciona en el capítulo 3, la clasificación de las distintas fuentes de ingresos no está exenta de problemas. Por ejemplo, la delimitación entre impuestos y tasas es confusa, ya que la frontera entre un contribuyente y un usuario de un servicio puede ser difusa (OECD, 2018<sup>[18]</sup>). Además, las fronteras entre las distintas fuentes de ingresos no están bien definidas, sino que son una especie de continuo con delimitaciones difusas que van desde muy poca autonomía (subvenciones con fines específicos) hasta una gran autonomía (impuestos de origen propio para los que los gobiernos subnacionales tienen la potestad de fijar tipos y bases). Por lo tanto, el análisis de cada tipo de ingresos debe observarse con cierta perspectiva.

### **Deuda subnacional en los PMD**

Los datos sobre la deuda pública contraída a escala subnacional son extremadamente escasos. De hecho, solo se dispone de datos de un país (Uganda). En términos generales, se permite el endeudamiento a escala subnacional para financiar inversiones de capital (regla de oro), previa aprobación del Ministerio de Finanzas. Este es el caso de la gran mayoría de los PMD, como Benín, Burkina Faso, Etiopía, Gambia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Senegal y Sierra Leona. Haití va un paso más allá, ya que no solo exige la aprobación del gobierno central, sino también la ratificación de los habitantes de la comuna mediante referéndum. A los dos requisitos principales antes mencionados pueden añadirse otras normas prudenciales. Por ejemplo, en Mozambique el uso del crédito bancario debe cumplir dos criterios: el importe no debe superar la cuarta parte de las transferencias recibidas del fondo de compensación municipal y la deuda debe saldarse íntegramente al final del ejercicio fiscal correspondiente. Por último, algunos países prohíben terminantemente que los gobiernos subnacionales se endeuden, como por ejemplo Angola, Camboya, Yibuti y Liberia.

En la práctica, incluso en los lugares donde el endeudamiento es legalmente posible, la deuda local es muy limitada. En algunos casos, las disfunciones normativas son un obstáculo para el endeudamiento. Por ejemplo, en Guinea existe un plan de préstamos para las autoridades locales a escala del Banco Central, pero no es operativo, por lo que los gobiernos subnacionales no pueden obtener préstamos a través de este sistema. Del mismo modo, la aprobación necesaria para obtener un préstamo puede llevar mucho tiempo, lo que retrasa el proceso en general. Togo es un ejemplo de ello. Desde que se aprobó la Ley de Descentralización y Libertades Locales, las autoridades locales y regionales pueden obtener préstamos de los bancos nacionales siempre que cuenten con la aprobación ministerial pertinente. Sin embargo, debido al requisito legal de que se firme una orden conjunta del ministro de Autoridades Locales y Regionales y del ministro de Finanzas, el proceso se retrasa. En consecuencia, los gobiernos subnacionales no han podido obtener dicha orden de aprobación y no han podido obtener préstamos.

Es importante destacar que los intermediarios financieros, como la Caja de Depósitos y Desarrollo (CDD, *Caisse des Dépôts et de Développement*) de Mauritania o la Agencia de Desarrollo Municipal (ADM o *Agence de développement municipal*) de Senegal, también pueden intervenir y apoyar a las autoridades locales y regionales en la captación de recursos financieros de socios privados (a través de los mercados de capitales y el sector bancario, entre otros), lo que puede aumentar la solvencia del gobierno subnacional correspondiente. Sin embargo, en Mauritania esto solo ha ocurrido una vez con un préstamo concedido a su Asociación de Alcaldes para la adquisición de su sede; y en Senegal, la única experiencia conocida es la de la ciudad de Dakar, donde finalmente se suspendió un intento de emitir bonos municipales en 2015 y en su lugar se recurrió a un préstamo del Banco de Desarrollo de África Occidental. En Nepal, el Fondo de Desarrollo Urbano (TDF), creado en 1997, actualmente es la única organización del sector público que actúa como institución financiera intermediaria que aplica planes de financiación a largo plazo para financiar infraestructuras urbanas. Sin embargo, hasta ahora, el TDF solo se ha utilizado para financiar unos cuantos proyectos de infraestructuras urbanas.

Por lo tanto, queda mucho por hacer para ampliar el acceso a la financiación externa a escala subnacional en los PMD. La consecución de este objetivo permitiría a los gobiernos subnacionales invertir más en

proyectos de infraestructuras clave para poder suministrar bienes y servicios públicos básicos. Este hecho es muy importante, ya que los gobiernos subnacionales de todo el mundo se enfrentan a una mayor demanda de servicios, al tiempo que su situación fiscal se ha debilitado debido a la pandemia de COVID-19 (Steffensen, Löffler and Engen, 2020<sup>[62]</sup>; UNCDF, 2021<sup>[63]</sup>). Para reconstruir mejor y recuperarse de la pandemia de COVID-19, es de suma importancia mejorar la solvencia de los gobiernos subnacionales, lo que implica que su financiación debe aumentar. Disponer de fuentes de ingresos suficientes y diversificadas es señal de unos cimientos de financiación sólidos, así como una condición previa para acceder a la financiación, ya sea en los mercados de crédito o de capitales. Una vez se logre esto, pueden preverse formas creativas de financiación, como la financiación combinada, que puede desempeñar un papel clave en la movilización de recursos para la recuperación a medio y largo plazo, desbloquear el acceso al capital público y privado y proporcionar un poco de tranquilidad fiscal local. (OECD/UNCDF, 2020<sup>[64]</sup>). Para que la financiación combinada sea eficaz en el proceso de recuperación de la COVID-19 y atraiga capital comercial hacia proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible, los diversos actores implicados (gobiernos nacionales y subnacionales, instituciones financieras locales, donantes, IFD, bancos multilaterales de desarrollo, inversores comerciales y de impacto, entre otros) deben coordinarse eficazmente para evitar duplicaciones inútiles y garantizar la eficacia de las políticas.

**Tabla 5.5. Normas de endeudamiento de algunos PMD**

	Descripción
<b>Angola</b>	Los gobiernos subnacionales no tienen autoridad para contraer deuda. En el futuro, las <i>autarquías</i> locales electas deberían tener mayor autonomía financiera y poder emitir instrumentos de deuda, como bonos municipales, si así lo aprueba la autoridad ejecutiva central.
<b>Benín</b>	El endeudamiento solo está permitido para financiar grandes proyectos de inversión. La decisión de acudir al mercado financiero la toma el ayuntamiento y la aprueba la autoridad supervisora (el prefecto). La solicitud de autorización debe dirigirse al ministro de Economía y Finanzas y, si se aprueba, este puede actuar como avalista. La garantía puede ser una hipoteca sobre una propiedad privada del municipio o una garantía concedida por una institución financiera como un banco. Hasta la fecha, solo cuatro grandes municipios han podido acceder a un préstamo del Banco de Desarrollo de África Occidental.
<b>Bután</b>	Los gobiernos subnacionales tienen derecho a poseer activos y contraer pasivos mediante préstamos por cuenta propia, sujetos a limitaciones, incluida la aprobación parlamentaria. Según la Ley de Administración Local de 2009 (Secc. 61-63), los municipios de clase A tienen potestad para contraer préstamos de conformidad con la legislación nacional.
<b>Burkina Faso</b>	Los préstamos están sujetos a la autorización previa de la autoridad supervisora, es decir, el Ministerio de Finanzas. Las condiciones de préstamos se definen por decreto del Consejo de ministros a propuesta del ministro de Finanzas. Los principales métodos de endeudamiento de las ALR son los siguientes: (i) préstamo directo por parte de las ALR con capacidad financiera suficiente para cubrir el reembolso de la deuda; (ii) préstamos por parte del Estado y préstamo a la ALR a través de financiación externa o interna; (iii) y préstamo por parte de la ALR y garantizado por el Estado. A diferencia de los préstamos del gobierno central, los préstamos de los gobiernos subnacionales únicamente financian inversiones de capital que deben incluirse en la sección de inversiones de capital del presupuesto local. Hasta ahora, solo las ciudades de Uagadugú y Bobo-Dioulasso han podido obtener préstamos, en particular del Banco Mundial, que han sido cedidos por el Estado. Uagadugú también ha recibido préstamos no soberanos de la AFD.
<b>Burundi</b>	La Ley 1/04 de 19 de febrero de 2020 estipula que "el municipio puede, dentro de los límites de su capacidad de reembolso, contraer préstamos en las condiciones fijadas por la ley y el reglamento financiero" (artículo 81). Estos préstamos solo pueden contraerse para financiar inversiones.
<b>Camboya</b>	Actualmente, ningún gobierno subnacional está autorizado a emprender ninguna forma de financiación mediante deuda. El Fondo de Inversión Subnacional (SNIF) es un instrumento de financiación respaldado por el BAD que permite convertir préstamos soberanos en subvenciones subnacionales o subvenciones reembolsables.
<b>Chad</b>	Según el artículo 211 de la Constitución de 4 de mayo de 2018, una parte de los ingresos de las autoridades locales y regionales autónomas estará constituida por el producto de los préstamos contraídos por las ALR autónomas, ya sea en el mercado interior o en el mercado exterior, previa aprobación de las autoridades monetarias nacionales, con o sin garantía del Estado. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales de Chad no suelen tener acceso a préstamos.
<b>Yibuti</b>	Las autoridades locales y regionales no pueden endeudarse. La legislación vigente en materia de descentralización no contempla el endeudamiento.

<b>Etiopía</b>	El instrumento de orientación en materia de gestión de la deuda es el artículo 39 de la Proclamación n° 156/2010 (modificada por la Proclamación n° 209/2018), que autoriza al gobierno estatal/regional a contraer préstamos internos. Todos los préstamos deben ser aprobados por el gobierno federal. En la mayoría de los casos, el gobierno federal es quien otorga los préstamos.
<b>Gambia</b>	De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Finanzas Públicas de 2014, con la autorización del ministro de Tierras y Gobierno Local, las autoridades del gobierno local pueden pedir prestados recursos y crear deuda. La Ley faculta a dicho ministro a prescribir límites anuales de endeudamiento para las autoridades gubernamentales locales en función de su capacidad de reembolso y de cualquier otra condición que el ministro considere oportuna. Hasta la fecha, los gobiernos subnacionales no han informado de ninguna deuda.
<b>Guinea</b>	Según el artículo 440 del Código de Poderes Locales y Regionales, los gobiernos subnacionales pueden contraer préstamos para cubrir los gastos de capital del presupuesto. Los límites y condiciones en los que las autoridades locales pueden recurrir al préstamo están fijados por la ley de finanzas vigente. El recurso al préstamo es responsabilidad del órgano deliberante (consejo comunal). Sin embargo, esta responsabilidad puede delegarse al alcalde o a una comisión. Además, existe un sistema de préstamo para las autoridades locales a escala del Banco Central. Aun así, no está operativo y las autoridades locales no pueden obtener préstamos a través de este sistema. No obstante, algunos municipios piden préstamos informales a particulares para financiar algunas de sus actividades.
<b>Haití</b>	Según el decreto marco sobre descentralización, un municipio puede pedir un préstamo para un proyecto de inversión en infraestructuras o para cualquier otro propósito de su competencia, pero el gobierno central y sus habitantes deben estar de acuerdo. La aprobación de la población debe buscarse a través de un referéndum. El servicio de la deuda comunal debe incluirse en el presupuesto del municipio. Como no existe una recopilación de los presupuestos comunales, es imposible conocer el alcance de esta práctica.
<b>República Democrática Popular Lao</b>	En 2018 se aprobó una nueva Ley de Gestión de la Deuda Pública para reforzar la política de gestión de la deuda. Los gobiernos subnacionales pueden pedir préstamos al Banco de Laos para infraestructuras extrapresupuestarias. La RDP Lao ha recibido cantidades significativas de financiación para el clima, y el Fondo de Protección Ambiental (EPF) nacional está en proceso de convertirse en una Entidad Acreditada para varios fondos internacionales. El EPF financió 150 proyectos entre 2005 y 2013, y los gobiernos subnacionales son posibles beneficiarios.
<b>Liberia</b>	Los gobiernos provinciales y municipales no están autorizados a suscribir contratos de deuda, salvo las obligaciones temporales con proveedores por contratos ejecutados durante cada ejercicio financiero. La Ley de Gestión de las Finanzas Públicas reserva esta competencia exclusivamente al Ministerio de Finanzas.
<b>Madagascar</b>	En principio, las ALR pueden acceder a los mercados financieros nacionales e internacionales para financiar proyectos de inversión. Los préstamos deben ser debatidos y autorizados por el Consejo y aprobados por el ministro de Finanzas. En 2020 no se registró ninguna operación de préstamo en las cuentas de las autoridades locales y regionales de la muestra.
<b>Malawi</b>	Los gobiernos locales solo pueden obtener préstamos dentro de Malawi, y por los importes, de las fuentes, de la forma, para los fines y en las condiciones que apruebe el ministro de gobiernos locales, en consulta con el ministro responsable de finanzas. Los gobiernos locales no se endeudan a medio o largo plazo. Se endeudan principalmente para adquirir bienes y servicios.
<b>Mali</b>	Las autoridades locales y regionales cuentan con relativa autonomía para contraer préstamos. Sin embargo, para los préstamos a más de un año, las deliberaciones solo se hacen efectivas tras la aprobación del representante del Estado en la autoridad local o regional. Los préstamos autorizados se utilizan exclusivamente para financiar inversiones. Mali no dispone aún de un sistema de calificación financiera para las autoridades locales y regionales. El gobierno central no garantiza directamente la deuda de las autoridades locales y regionales.
<b>Mauritania</b>	La utilización de préstamos y garantías de préstamos como medio de financiación de las autoridades locales y regionales es un mecanismo autorizado previsto por los textos vigentes. Sin embargo, en la actualidad sigue siendo casi inexistente debido a la falta de un marco institucional u operativo adecuado, tanto a escala central como local. Además, teniendo en cuenta su débil base financiera, los municipios no parecen ser solventes a los ojos de los acreedores. La Caja de Depósitos y Desarrollo (CDD, Caisse des Dépôts et de Développement), institución pública con estatuto especial creada en 2012, también puede intervenir en la financiación de las autoridades locales y regionales. Sin embargo, esto nunca ha ocurrido, a excepción de un préstamo concedido a la Asociación de Alcaldes de Mauritania para la adquisición de su sede.
<b>Mozambique</b>	Los ayuntamientos pueden contraer préstamos con la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, aunque el endeudamiento se considera como un caso "extraordinario" que solo se aplica en tres casos: a) inversiones reproductivas e inversiones de carácter social o cultural, b) cobertura de gastos extraordinarios necesarios para compensar las pérdidas sufridas en caso de catástrofe pública, y c) cobertura de las necesidades de saneamiento financiero de las autoridades locales, tras la ejecución de un acuerdo de reequilibrio financiero celebrado previamente. Los préstamos a corto plazo de instituciones financieras nacionales están autorizados cuando se utilizan para hacer frente a dificultades ocasionales de tesorería. Sin embargo, los préstamos bancarios deben cumplir dos criterios: el importe no debe superar la cuarta parte de las transferencias recibidas del FCA (fondo de compensación municipal) y la deuda debe devolverse íntegramente al final del ejercicio fiscal correspondiente. Los préstamos también pueden ser contraídos por

	instituciones autónomas (por ejemplo, empresas públicas).
<b>Nepal</b>	El marco proporcionado por la Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano establece que los gobiernos locales pueden tomar fondos prestados de dos fuentes principales, el Fondo de Desarrollo Urbano y las instituciones financieras. Sin embargo, hasta ahora el endeudamiento no ha sido una fuente importante de financiación municipal, ya que faltan instrumentos reguladores para que las provincias y los gobiernos locales puedan aprovechar adecuadamente los mecanismos del mercado financiero. La Ley del Fondo de Desarrollo Urbano de 1997 creó el FDU y le otorga autonomía para funcionar como institución financiera intermediaria para el desarrollo de infraestructuras urbanas en Nepal. Actualmente es la única organización del sector público que financia infraestructuras urbanas y lo hace aplicando planes de financiación a largo plazo. Sin embargo, hasta ahora, el FDU solo se ha utilizado para financiar unos cuantos proyectos de infraestructuras urbanas y sigue sin haber una institución equivalente a escala provincial.
<b>Níger</b>	Las ALR pueden suscribir préstamos en las condiciones establecidas en un decreto del Consejo de ministros, pero hacen un uso muy limitado de ellos, con escasos resultados. No tienen acceso a los mercados de capitales.
<b>Ruanda</b>	Los Consejos de Gobierno Local tienen autoridad para pedir préstamos para financiar proyectos de desarrollo. Todavía no se ha establecido la normativa sobre bonos de los gobiernos locales. De conformidad con la Ley 75/2018 de 7 de septiembre de 2018, la ciudad de Kigali y algunos distritos han comenzado a pedir préstamos a los bancos locales.
<b>Senegal</b>	Las autoridades locales y regionales no pueden pedir préstamos libremente. La Ley 2013-10, de 28 de diciembre de 2013, sobre el Código General de Autoridades Locales y Regionales, enumera los préstamos y las garantías de préstamos entre los actos sujetos a la aprobación previa del representante del Estado. No hay restricciones en cuanto a la elección de los prestamistas. Las autoridades locales también pueden endeudarse con la Agencia de Desarrollo Municipal. La única experiencia conocida de emisión de bonos es la de la ciudad de Dakar, donde un intento de emitir bonos municipales en 2015 se suspendió finalmente a petición del Estado y en su lugar se utilizó un préstamo del Banco de Desarrollo de África Occidental (BOAD o Banque Ouest Africaine de Développement). En 2019, ninguna autoridad local o regional suscribió préstamos según la DGCP.
<b>Sierra Leona</b>	Según la LGA de 2004, el Ministerio de Finanzas (en particular, el Departamento de Finanzas de los Gobiernos Locales) y el Ministerio de Gobiernos Locales deben proporcionar autorización (directrices políticas) y garantías para que los ayuntamientos se endeuden. Esto es posible y está permitido, pero nunca ha ocurrido en la práctica. No se dispone de datos sobre la deuda de los gobiernos subnacionales.
<b>Somalia</b>	Los gobiernos locales utilizan presupuestos de caja y algunos piden dinero prestado para gestionar sus flujos de tesorería, pero suelen ser líneas de crédito a corto plazo de proveedores y contratistas más que préstamos formales. En Puntlandia, la Ley n° 7/2003 permite a los gobiernos locales obtener préstamos de prestamistas internacionales y nacionales. Sin embargo, no es una práctica habitual y cada gobierno local gestiona los préstamos de forma diferente debido a la falta de regulación. En Somalilandia, el artículo 91 de la Ley n° 23/2003 prohíbe a los ayuntamientos pedir dinero prestado a menos que sea para responder a cuestiones de emergencia que no estaban presupuestadas, como catástrofes naturales. En los casos en que los gobiernos locales piden préstamos, el dinero debe devolverse en un plazo máximo de dos años y debe solicitarse la aprobación del comité ejecutivo si los fondos son inferiores al 10 % de los ingresos de origen propio.
<b>Togo</b>	La Ley de Descentralización y Libertades Locales autoriza a las autoridades locales y regionales a celebrar acuerdos de préstamo a escala nacional como parte de la implementación de su programa de desarrollo (art. 75). El Decreto 2020-004/PR de 5 de marzo de 2020 (art. 137) añade: "las condiciones de implementación de la financiación mediante préstamo... se determinarán mediante una orden conjunta del ministro encargado de los Poderes Locales y Regionales y del ministro encargado de Finanzas". Hasta la fecha, dicha orden no se ha dictado. Este vacío legal significa que las autoridades locales y regionales no pueden endeudarse.
<b>Uganda</b>	Según la Ley de Gobiernos Locales, un consejo de gobierno local puede contraer préstamos mediante obligaciones, emisión de bonos o cualquier otro método, por importes que no superen el 25 % de los ingresos generados localmente, siempre y cuando el consejo de gobierno local demuestre que es capaz de cumplir sus requisitos legales. En 2020 se elaboró una propuesta de gabinete para aumentar los poderes de endeudamiento de los gobiernos locales y se estableció su obligación de reembolso anual en un máximo del 35 % del total de los ingresos anuales generados localmente del año anterior, pero hasta ahora no ha entrado en vigor. Además, la propuesta sugería el establecimiento de un mecanismo subnacional de financiación conjunta para facilitar el acceso de los gobiernos locales a los mercados de capitales. La Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de 2015 permite al ministro de Finanzas garantizar el reembolso del capital y de los intereses y otros gastos de un préstamo obtenido dentro o fuera de Uganda por un consejo de gobierno local, previa aprobación del Parlamento. En la actualidad, no existe ningún mercado de deuda o préstamos para los gobiernos locales. La profundidad y capitalización de los mercados ugandeses son escasas y no existe ninguna regulación sobre las acciones o bonos de los gobiernos locales. La ventaja de esta situación es que los gobiernos locales ugandeses no tienen préstamos o deudas en el mercado; su endeudamiento consiste en pagos pendientes a proveedores de bienes y servicios.
<b>República Unida de Tanzania</b>	Los gobiernos locales pueden obtener préstamos de instituciones financieras y fondos de pensiones. Según el artículo 11(1) de la Ley de Financiación de las Administraciones Locales de 1982, una administración local solo puede contraer un préstamo en el país previa aprobación del ministro responsable de las administraciones

	locales, que también consultará con el ministro de Finanzas.
<b>Zambia</b>	De acuerdo con la Ley de Gobierno Local de 2019 y la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de 2018, una autoridad local puede endeudarse con el fin de llevar a cabo sus funciones mediante un préstamo, la emisión de acciones o bonos, una hipoteca, un préstamo temporal o un descubierto de un banco u otras fuentes con la autorización por escrito del secretario de Hacienda. Recientemente, el gobierno lanzó la estrategia de gestión de la deuda 2021-2025 para las autoridades locales, que reveló que, a 30 de junio de 2020, la deuda consolidada de todas las autoridades locales se estimaba en 2.800 millones de ZMW o 30.000 millones de USD PPA. Entre esta deuda, otras cuentas por pagar representaron la mayor parte, un 29 %, incluyendo obligaciones estatutarias, deuda relacionada con el personal y deuda con proveedores de bienes y servicios y con otros acreedores. La deuda financiera representó una pequeña parte del 0,4 % y se situó en 4 millones de dólares PPA. Según la IFA 2018, el endeudamiento a largo plazo a escala local es prácticamente inexistente y sin duda está relacionado con la débil posición financiera de las AL y su incapacidad para devolver los préstamos.

Fuente: (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>)

#### Cuadro 5.4. El papel y la tarea de los socios para el desarrollo en los PMD

Los PMD se enfrentan a graves obstáculos estructurales para lograr un desarrollo sostenible. Los impedimentos son aún más significativos a escala subnacional, en la cual las autoridades locales y regionales normalmente se enfrentan a una combinación de asignación de responsabilidades poco clara y capacidades administrativas limitadas, financiación insuficiente y dificultad para acceder a financiación externa. Así pues, los socios multilaterales y bilaterales para el desarrollo desempeñan un papel esencial a la hora de apoyar a los PMD a través de una serie de mecanismos de asistencia financiera y técnica. En los PMD se han identificado varios proyectos respaldados por socios para el desarrollo:

- En **Camboya**, el Fondo de Inversión Subnacional (SNIF) es un instrumento de financiación respaldado por el Banco de Desarrollo Asiático que canaliza fondos adicionales a los gobiernos subnacionales en función de sus resultados. Es extrapresupuestario y se desembolsa paralelamente a las subvenciones regulares para los gobiernos subnacionales. El fondo se creó con el objetivo de promover proyectos piloto de inversión en distritos rurales, e incluye obras civiles de saneamiento, sanidad, infraestructuras y educación. El SNIF funciona como un mecanismo para convertir un préstamo soberano en subvención subnacional o subvención reembolsable, ya que los gobiernos subnacionales no están autorizados a contraer préstamos.
- En enero de 2021 el Gobierno de **Haití** presentó el Plan de Respuesta Pos-COVID-19 (PREPOC), cuyo objetivo es estabilizar la situación macroeconómica de Haití, reforzar la respuesta a las necesidades sociales y crear las condiciones para un crecimiento económico renovado, sobre todo centrándose en el bienestar de la población y creando empleos dignos. A lo largo de su período de implementación, de 2020 a 2023, el PREPOC prevé invertir 157 900 millones de HTG (3 800 millones de USD PPA 2020), de los cuales se espera que cerca del 90 % los financien socios técnicos internacionales, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Mundial.
- En la **República Democrática Popular Lao**, todavía se está desarrollando una asignación basada en fórmulas para las transferencias fiscales a las provincias, con la ayuda de los socios para el desarrollo. Sin embargo, los gobiernos subnacionales reciben transferencias de capital para financiar proyectos de inversión. El mecanismo del Fondo de Desarrollo de Distrito (DDF), creado por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), proporciona a los distritos subvenciones de capital para desarrollar actividades patrocinadas por las aldeas e incluidas en los Planes de Desarrollo Socioeconómico Provincial y de Distrito. Proporciona apoyo financiero y técnico para reforzar los procesos de gestión de las finanzas a escala de distrito. Ha financiado más de 66 inversiones en servicios locales, así como 578 intervenciones en educación, sanidad y agricultura por valor de 2,8 millones de USD.
- En **Yibuti** están en marcha varios programas de asistencia técnica proporcionados por socios para reforzar el proceso de descentralización. Están diseñados para mejorar la capacidad de las autoridades locales y regionales para planificar, gestionar y utilizar el sistema de información presupuestaria. Desde 2020, la UE y Expertise France ayudan a las regiones a preparar, analizar, gestionar y ejecutar sus presupuestos a través del proyecto de Apoyo a la Descentralización y a las Iniciativas Locales (ADIL o *Appui à la décentralisation et aux initiatives locales*). Se creó un grupo de trabajo entre el MDCD, el Ministerio responsable del presupuesto y los responsables del proyecto ADIL de la UE, para llevar a cabo una reflexión preliminar sobre las herramientas y procedimientos específicos de los presupuestos de las autoridades regionales. Por otra parte, un proyecto de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), iniciado en enero de 2022, incluye un apartado sobre el refuerzo de la autonomía financiera de la ciudad de Yibuti, la mejora de los procedimientos de implementación del presupuesto y el desarrollo

del control de los gastos del Estado y de los gobiernos subnacionales. A largo plazo, este apoyo debería permitir a Yibuti instaurar un marco de gestión presupuestaria y contable reforzado que tenga en cuenta las especificidades de las autoridades locales y regionales.

- En **Somalia**, el Programa Conjunto sobre Gobernanza Local (JPLG) apoya la estrategia de descentralización del país desde 2008. El JPLG está encabezado por cinco organismos de las Naciones Unidas (FNUDC, ONU-Hábitat, PNUD, UNICEF y OIT). A través del Fondo de Desarrollo Local (LDF, por sus siglas en inglés), una subvención discrecional introducida en Somalia en 2011, el FNUDC incentiva reformas de descentralización fiscal como: el desarrollo de políticas y normativas de descentralización fiscal; el establecimiento de mecanismos eficaces de transferencia del Estado al gobierno local; el desarrollo de la capacidad del gobierno local para la planificación, la presupuestación, la utilización del presupuesto, el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes; el desarrollo y la mejora de las estrategias municipales de movilización de ingresos propios; la promoción de la buena gobernanza y la prestación de servicios descentralizados; y el suministro de recursos para el desarrollo local y la prestación de servicios. Desde 2011, el JPLG ha desembolsado un total de 16,5 millones de USD a través de subvenciones del LDF. Los socios para el desarrollo capitalizan el fondo a través del JPLG y los diferentes Estados y distritos, lo que promueve altos niveles de propiedad comunitaria.

*Fuente:* (OECD/UCLG, 2022<sup>[13]</sup>; UNCDF, 2022<sup>[65]</sup>)



## Annex A. Muestra de países del Observatorio Mundial

### Una amplia muestra de países repartidos en siete zonas geográficas

La muestra de países de la base de datos actualizada incluye 135 países distribuidos en siete zonas geográficas diferentes según la definición de CGLU: Europa, África, América del Norte, Asia-Pacífico, Euroasia, América Latina y Oriente Medio y Asia Occidental (Gráfico A.1). Cada país se define por su nombre y su código ISO. La lista detallada de países y códigos ISO por zonas figura en el Tabla A.1. siguiente.

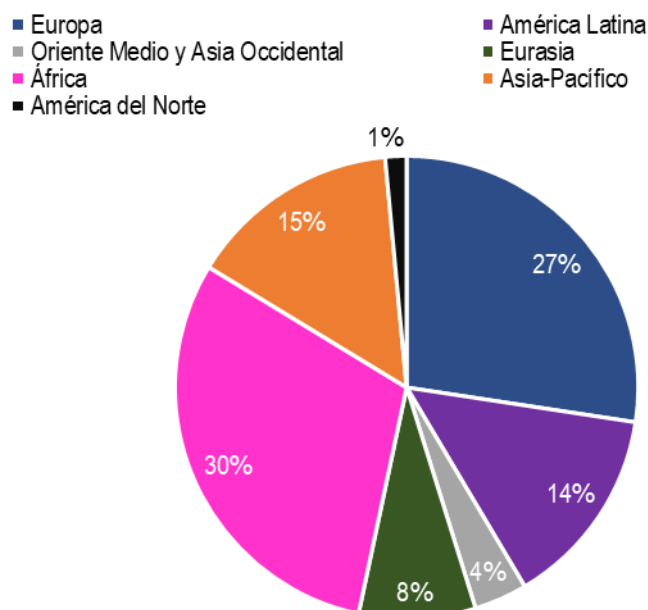
#### Gráfico A.1. Las siete zonas geográficas



Fuente: Países por zona geográfica según la clasificación de CGLU

Los países situados en Europa y África representan el 57 % de la muestra de países. Les siguen Asia-Pacífico (15 %), América Latina (14 %) y Euroasia (8 %) (Gráfico A.2).

## Gráfico A.2. Distribución de los países por zonas geográficas



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Los datos fiscales no están disponibles de forma homogénea en todo el mundo. En algunos países faltan datos fiscales (principalmente relacionados con el gasto). Asimismo, en un gran número de países los datos fiscales están incompletos y faltan datos sobre la deuda y/o el COFOG. Algunos datos son más precisos que otros, lo que apunta a la necesidad de mejorar la recopilación y la gestión de los datos. A este respecto, el Observatorio ofrece un sistema para evaluar la calidad de los datos con tres niveles de fiabilidad de los datos fiscales: baja, media y alta.

Con fines analíticos, con frecuencia se han agrupado varias zonas geográficas para tener un número mínimo de países con datos en cada grupo y poder realizar análisis comparativos.

El análisis de los datos se centra en cinco grupos de países:

- África: 31 países, excluidos los 10 países sin datos<sup>9</sup>
- Asia-Pacífico: 19 países, excluido 1 país sin datos
- Euroasia y Oriente Medio y Asia Occidental: 15 países, excluido 1 país sin datos
- América Latina y el Caribe: 19 países
- Europa y América del Norte: 39 países

## 22 federaciones y 113 países unitarios

La muestra incluye 22 federaciones y cuasifederaciones (de las 24 existentes en el mundo) y 113 países unitarios. Las 22 federaciones suman más de 3 000 millones de habitantes (es decir, el 44 % de toda la población de la muestra de países). Los países unitarios suman más de 4 000 millones de habitantes (es

<sup>9</sup> Los países se clasifican como "sin datos" cuando la base de datos no incluye los valores del gasto subnacional total por clasificación económica.

decir, el 56 %). Las federaciones representan el 45 % del PIB de la muestra de países, frente al 55 % de los países unitarios.

En conjunto, los 135 países de la muestra representan el 89 % de la superficie mundial, el 93 % de la población mundial (aproximadamente 7 200 millones de habitantes) y el 94 % del PIB mundial (Tabla A.1.).

**Tabla A.1. Superficie, población y PIB de la muestra de 135 países**

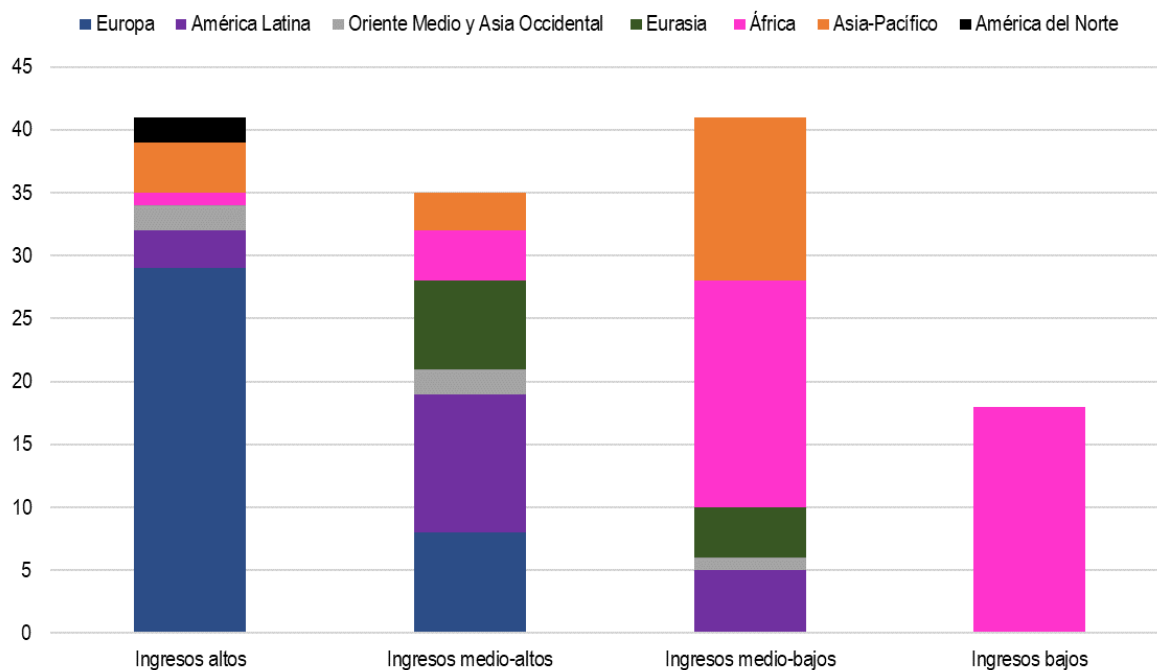
	Muestra (135 países)			Mundo		
	% superficie	% población	% PIB	% superficie	% población	% PIB
Países federales	57 %	44 %	45 %	51 %	41 %	42 %
Países unitarios	43 %	56 %	55 %	39 %	52 %	52 %
Los 135 países	100 %	100 %	100 %	89 %	93 %	94 %

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

## Países por grupos de ingresos

Los países de este estudio se han clasificado en cuatro grupos de ingresos según la lista de países del Banco Mundial (a partir de 2022). Los 41 países de ingresos altos incluyen 34 países de la OCDE, tres de la UE y dos latinoamericanos (Panamá y Uruguay). En la categoría de ingresos medio-altos se encuentran cuatro miembros de la OCDE (Colombia, Costa Rica, República de Turquía y México), junto con un número considerable de países latinoamericanos y europeos (35 países en total). Los países de ingresos medio-bajos se encuentran sobre todo en África, Asia-Pacífico y Euroasia, con un total de 41 países en la muestra. Todos los países clasificados en el grupo de ingresos bajos se encuentran en África (Gráfico A.3). En comparación con la edición anterior de este informe, tanto Nepal como Tayikistán han ascendido del grupo de ingresos bajos al de ingresos medio-bajos. En este estudio, 31 países pertenecen al grupo de Países Menos Desarrollados.

### Gráfico A.3. Países de la muestra por grupo de ingresos y región del mundo



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

De los 22 países federales, 8 entran en el grupo de ingresos altos y 8 en el de ingresos medio-altos, lo que representa el 73 % de los países federales. El resto de países se clasifican en los otros grupos, con 4 y 2 en el grupo de ingresos medio-bajos y bajos, respectivamente.

### Cuadro A.1. Los 31 países menos desarrollados (PMD) de la muestra de países

Los PMD<sup>10</sup> se clasifican como tales a partir de tres criterios: renta nacional bruta (RNB) per cápita baja, activos humanos y vulnerabilidad económica a las conmociones externas. De media, casi la mitad de la población de los PMD vive en la pobreza extrema, frente al 14 % de los demás países en desarrollo. La población de los PMD también se encuentra entre las que crecen más rápidamente del mundo: las proyecciones recientes estiman que su población se habrá duplicado para 2050 (UN Department of Economic and Social Affairs, 2019<sup>[66]</sup>).

En 2022, habrá 46 PMD en el mundo, los cuales representan el 14 % de la población mundial y se calcula que el 40 % de la pobreza extrema del mundo (UNCTAD, 2016<sup>[67]</sup>). Más de dos tercios de los PMD se encuentran en África subsahariana (34), mientras que los países restantes se reparten entre Asia (8), Oceanía (3) y América Central (1).

La base de datos del SNG-WOFI engloba 31 PMD, de los cuales 24 están en África, seis en Asia-Pacífico y uno en América Central. 18 países pertenecen al grupo de los países de ingresos bajos y los 13 restantes al de los países de ingresos medio-bajos.

De los 31 PMD incluidos en la base de datos, 24 disponen de datos básicos sobre finanzas subnacionales, mientras que los siete restantes carecen de ellos, a pesar de los importantes esfuerzos que han realizado el FNUDC y CGLU para recopilarlos.

De hecho, los datos fiscales subnacionales en los PMD siguen siendo escasos, lo que dificulta el seguimiento y la supervisión de las consecuencias de los procesos de descentralización. La comunidad internacional, los donantes y los gobiernos nacionales deberían emplear más recursos para completar estos datos, porque de este modo se podría contribuir a mejorar los marcos presupuestarios y de información, a establecer un sistema estadístico sólido para las finanzas públicas y a recopilar datos a escala nacional y subnacional, de acuerdo con las normas internacionales.

Tabla A.2. Lista de países, códigos ISO e indicadores socioeconómicos básicos

Región del mundo	Nombre del país	Código ISO	Grupo de ingresos	Forma de Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (miles)	Nº medio de habitantes por municipio	PIB per cápita (en USD PPA)
África	Argelia	ALG	Ingresos medio-bajos	Unitario	2381741	44616,63	28400,15	11324,24
África	Angola*	AGO	Ingresos medio-bajos	Unitario	1246700	32866,27	200404,1	6445,433
África	Benín*	BEN	Ingresos medio-bajos	Unitario	114760	12123,2	157444,1	3505,424
África	Botsuana	BWA	Ingresos medio-altos	Unitario	581730	2351,625	146976,6	15458,48
África	Burkina Faso*	BFA	Ingresos bajos	Unitario	274220	20903,28	59553,5	2274,017
África	Burundi*	BDI	Ingresos bajos	Unitario	27830	11890,78	99922,53	771,1633
África	Cabo Verde	CPV	Ingresos medio-bajos	Unitario	4030	555,988	25272,18	6376,643
África	Camerún	CMR	Ingresos	Unitario	475440	26545,86	73738,51	3867,519

<sup>10</sup> Véase el capítulo 5 de este informe para obtener un análisis detallado de los datos disponibles de los PMD.

Región del mundo	Nombre del país	Código ISO	Grupo de ingresos	Forma de Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (miles)	Nº medio de habitantes por municipio	PIB per cápita (en USD PPA)
			medio-bajos					
África	Chad*	TCD	Ingresos bajos	Unitario	1284000	16425,86	39109,19	1602,358
África	Costa de Marfil	CIV	Ingresos medio-bajos	Unitario	322460	26378,28	131235,2	5465,515
África	Yibuti*	DJI	Ingresos medio-bajos	Unitario	23200	988,002	247000,5	5781,763
África	Egipto	EGY	Ingresos medio-bajos	Unitario	1001450	102334,4	21796,46	12607
África	Eswatini	SWZ	Ingresos medio-bajos	Unitario	17360	1160,164	17061,24	8865,74
África	Etiopía*	ETH	Ingresos bajos	Federal	1136259	114963,6	113600,4	2422,812
África	Gambia*	GMB	Ingresos bajos	Unitario	11300	2416,664	1208332	2275,056
África	Ghana	GHA	Ingresos medio-bajos	Unitario	238540	31072,95	119053,4	5744,432
África	Guinea*	GIN	Ingresos bajos	Unitario	245860	13132,79	36278,43	2817,322
África	Kenia	KEN	Ingresos medio-bajos	Unitario	580370	53771,3	911378	4577,905
África	Liberia*	LBR	Ingresos bajos	Unitario	111370	5057,677	210736,5	1468,359
África	Madagascar*	MDG	Ingresos bajos	Unitario	587295	27691,02	16336,88	1544,16
África	Malawi*	MWI	Ingresos bajos	Unitario	118480	19129,96	546570,1	1591,605
África	Mali*	MLI	Ingresos bajos	Unitario	1240190	20250,83	27001,11	2347,988
África	Mauritania*	MRT	Ingresos medio-bajos	Unitario	1030700	4420,184	20275	3949
África	Mauricio	MUS	Ingresos medio-altos	Unitario	2040	1265,74	9375,852	20530,51
África	Marruecos	MAR	Ingresos medio-bajos	Unitario	446550	36910,56	23999,06	7369,493
África	Mozambique*	MOZ	Ingresos bajos	Unitario	799380	31255,44	589725,2	1297,405
África	Namibia	NAM	Ingresos medio-altos	Unitario	824290	2540,916	44577,47	9298,087
África	Niger*	NER	Ingresos bajos	Unitario	1267000	24206,64	94927,98	1288,259
África	Nigeria	NGA	Ingresos medio-bajos	Federal	923770	206139,6	266330,2	5186,412
África	Ruanda*	RWA	Ingresos bajos	Unitario	26340	12952,21	462578,9	2213,828
África	Senegal*	SEN	Ingresos medio-bajos	Unitario	196710	16743,93	30060,92	3502,82
África	Seychelles	SYC	Ingresos altos	Unitario	460	98,462	3787	25767,61
África	Sierra Leona*	SLE	Ingresos bajos	Unitario	72300	7976,985	362590,2	1727,105
África	Somalia*	SOM	Ingresos bajos	Federal	637660	15893,22	162175,7	1245,744

Región del mundo	Nombre del país	Código ISO	Grupo de ingresos	Forma de Estado	Superficie (km2)	Población (miles)	Nº medio de habitantes por municipio	PIB per cápita (en USD PPA)
África	Sudáfrica	ZAF	Ingresos medio-altos	Federal	1219090	59308,69	230773,1	13360,57
África	Togo*	TGO	Ingresos bajos	Unitario	56790	8278,737	70758,44	2223,498
África	Túnez	TUN	Ingresos medio-bajos	Unitario	163610	11818,62	33767,48	10822,85
África	Uganda*	UGA	Ingresos bajos	Unitario	241550	45741	259892	2294,335
África	República Unida de Tanzania*	TZA	Ingresos medio-bajos	Unitario	947300	59734,21	398228,1	2779,91
África	Zambia*	ZMB	Ingresos medio-bajos	Unitario	752610	18383,96	158482,4	3457,61
África	Zimbabue	ZWE	Ingresos medio-bajos	Unitario	390760	14862,93	161553,6	3537,351
Asia-Pacífico	Australia	AUS	Ingresos altos	Federal	7741220	25687,04	47834,34	53329,81
Asia-Pacífico	Bangladesh*	BGD	Ingresos medio-bajos	Unitario	147570	164689,4	33651,28	5138,653
Asia-Pacífico	Bután*	BTN	Ingresos medio-bajos	Unitario	38390	771,612	3691,923	11130,22
Asia-Pacífico	Camboya*	KHM	Ingresos medio-bajos	Unitario	181040	16718,97	10157,33	4421,48
Asia-Pacífico	India	IND	Ingresos medio-bajos	Federal	3287259	1380004	5160,284	6503,948
Asia-Pacífico	Indonesia	IDN	Ingresos medio-bajos	Unitario	1916862	273523,6	3263,499	12072,74
Asia-Pacífico	Japón	JPN	Ingresos altos	Unitario	377974	125836	72029,78	42390,38
Asia-Pacífico	Corea	KOR	Ingresos altos	Unitario	100370	51780,58	229117,6	45274,46
Asia-Pacífico	República Democrática Popular Lao*	LAO	Ingresos medio-bajos	Unitario	236800	7275,556	855,2434	8239,167
Asia-Pacífico	Malasia	MYS	Ingresos medio-altos	Federal	330345	32366	214344,4	27923,69
Asia-Pacífico	Mongolia	MNG	Ingresos medio-bajos	Unitario	1564116	3278,292	1917,13	12366,95
Asia-Pacífico	Myanmar*	MMR	Ingresos medio-bajos	Unitario	676590	54409,79		5123,826
Asia-Pacífico	Nepal*	NPL	Ingresos medio-bajos	Federal	147180	29136,81	38694,3	4008,506
Asia-Pacífico	Nueva Zelanda	NZL	Ingresos altos	Unitario	267710	5084,3	75885,07	44491,32
Asia-Pacífico	Pakistán	PAK	Ingresos medio-bajos	Federal	796100	220892,3	17858,54	4812,89
Asia-Pacífico	República Popular de China	CHN	Ingresos medio-altos	Unitario	9600013	1410929	496107,4	17210,77
Asia-Pacífico	Filipinas	PHL	Ingresos medio-bajos	Unitario	300000	109581,1	2606,219	8389,849
Asia-Pacífico	Sri Lanka	LKA	Ingresos medio-bajos	Unitario	65610	21919	64278,59	13224,61
Asia-Pacífico	Tailandia	THA	Ingresos medio-altos	Unitario	513120	69799,98	28571,42	18232,79

Región del mundo	Nombre del país	Código ISO	Grupo de ingresos	Forma de Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (miles)	Nº medio de habitantes por municipio	PIB per cápita (en USD PPA)
Asia-Pacífico	Vietnam	VNM	Ingresos medio-bajos	Unitario	331230	97338,58	9170,773	8650,134
Euroasia	Armenia	ARM	Ingresos medio-altos	Unitario	29740	2963,234	6122,384	13312,11
Euroasia	Azerbaiyán	AZE	Ingresos medio-altos	Unitario	86600	10093,12	6284,633	14479,71
Euroasia	Georgia	GEO	Ingresos medio-altos	Unitario	69700	3714	58031,25	14766,98
Euroasia	Kazajstán	KAZ	Ingresos medio-altos	Unitario	2724902	18754,44	2703,148	26754,38
Euroasia	Kirguistán	KGZ	Ingresos medio-bajos	Unitario	199950	6591,6	13619,01	4964,733
Euroasia	República de Moldavia	MDA	Ingresos medio-altos	Unitario	33850	2620,495	2918,146	13000,4
Euroasia	Tayikistán	TJK	Ingresos medio-bajos	Unitario	141380	9537,642	25917,51	3858,198
Euroasia	Ucrania	UKR	Ingresos medio-bajos	Unitario	603550	44134,69	30044,04	13054,76
Euroasia	Uzbekistán	UZB	Ingresos medio-bajos	Unitario	448924	34232,05	3733,862	7734,024
Europa	Albania	ALB	Ingresos medio-altos	Unitario	28750	2837,743	46520,38	13439,67
Europa	Austria	AUT	Ingresos altos	Federal	83879	9028	4313,426	55684
Europa	Bélgica	BEL	Ingresos altos	Federal	30530	11556	19889,84	53035
Europa	Bosnia y Herzegovina	BIH	Ingresos medio-altos	Federal	51210	3280,815	23268,19	15623,1
Europa	Bulgaria	BGR	Ingresos medio-altos	Unitario	111000	6934,015	26166,09	24613,84
Europa	Croacia	HRV	Ingresos altos	Unitario	56594	23889	43043,24	28841,71
Europa	Chipre	CYP	Ingresos altos	Unitario	5695	1207,361	3177,266	39452,87
Europa	República Checa	CZE	Ingresos altos	Unitario	78870	10698,9	1692	41603,99
Europa	Dinamarca	DNK	Ingresos altos	Unitario	42924	5831,404	59504,12	60229,91
Europa	Estonia	EST	Ingresos altos	Unitario	45340	1331,057	16848,82	37600,59
Europa	Finlandia	FIN	Ingresos altos	Unitario	338450	5530,719	17898,77	50506,29
Europa	Francia	FRA	Ingresos altos	Unitario	549087	67391,58	1927,953	46983,04
Europa	Alemania	DEU	Ingresos altos	Federal	357588	83237	7714,987	54792,07
Europa	Grecia	GRC	Ingresos altos	Unitario	131960	10715,55	33181	27909,54
Europa	Hungría	HUN	Ingresos altos	Unitario	93030	9749,763	3068,858	33077,23
Europa	Islandia	ISL	Ingresos altos	Unitario	103000	366,425	5310,507	53622,25
Europa	Irlanda	IRL	Ingresos altos	Unitario	70280	4994,724	161120,1	93180,95



Región del mundo	Nombre del país	Código ISO	Grupo de ingresos	Forma de Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (miles)	Nº medio de habitantes por municipio	PIB per cápita (en USD PPA)
Europa	Italia	ITA	Ingresos altos	Unitario	302070	59554,02	7534,669	41828,55
Europa	Kosovo	XKO	Ingresos medio-altos	Unitario	10887	1775,378	46720,47	11387,65
Europa	Letonia	LVA	Ingresos altos	Unitario	64570	1901,548	44222,05	31464,48
Europa	Lituania	LTU	Ingresos altos	Unitario	65290	2794,7	46578,33	38883,12
Europa	Luxemburgo	LUX	Ingresos altos	Unitario	2590	632,275	6198,775	117500,2
Europa	Malta	MLT	Ingresos altos	Unitario	320	525,285	7724,779	41740,77
Europa	Montenegro	MNE	Ingresos medio-altos	Unitario	13810	621,306	25887,75	20029,91
Europa	Países Bajos	NLD	Ingresos altos	Unitario	41540	17441,14	49548,69	59268,14
Europa	Noruega	NOR	Ingresos altos	Unitario	625221,6	5379,475	15110,88	62644,85
Europa	Polonia	POL	Ingresos altos	Unitario	312690	37950,8	15321,28	34240,25
Europa	Portugal	PRT	Ingresos altos	Unitario	92225,6	10305,56	33459,62	34148,95
Europa	República de Macedonia del Norte	MKD	Ingresos medio-altos	Unitario	25710	2072,531	25586,8	16959,67
Europa	Rumanía	ROU	Ingresos medio-altos	Unitario	238400	19329	6078,302	32116,48
Europa	Serbia	SRB	Ingresos medio-altos	Unitario	88360	6908,224	47642,92	19107,2
Europa	República Eslovaca	SVK	Ingresos altos	Unitario	49030	5458,827	1888,867	31356,46
Europa	Eslovenia	SVN	Ingresos altos	Unitario	20480	2100,126	9906,255	39768,63
Europa	España	ESP	Ingresos altos	Federal	505940	47351,57	5823,585	37765,8
Europa	Suecia	SWE	Ingresos altos	Unitario	447430	10353,44	35701,52	55037,72
Europa	Suiza	CHE	Ingresos altos	Federal	41290,39	8636,896	4020,901	71742,52
Europa	Reino Unido	GBR	Ingresos altos	Unitario	243610	67215,29	179720	46482,86
América Latina	Argentina	ARG	Ingresos altos	Federal	2780400	44044,82	19340	20784,77
América Latina	República Bolivariana de Venezuela	VEN	Ingresos medio-altos	Federal	912050	28435,94	84883,41	<Null>
América Latina	Bolivia	BOL	Ingresos medio-bajos	Unitario	1098580	11673,03	34332,44	8275,491
América Latina	Brasil	BRA	Ingresos medio-altos	Federal	8515770	212559,4	38161,47	14835,42
América Latina	Chile	CHL	Ingresos altos	Unitario	756700	19116,21	55409,3	25110,16
América Latina	Colombia	COL	Ingresos medio-altos	Unitario	1141750	50882,88	46131,35	14931,05

Región del mundo	Nombre del país	Código ISO	Grupo de ingresos	Forma de Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (miles)	Nº medio de habitantes por municipio	PIB per cápita (en USD PPA)
América Latina	Costa Rica	CRI	Ingresos medio-altos	Unitario	51100	5094,114	62123,34	22132,47
América Latina	República Dominicana	DOM	Ingresos medio-altos	Unitario	48670	10847,9	68657,62	17935,66
América Latina	Ecuador	ECU	Ingresos medio-altos	Unitario	256370	17643,06	79832,85	10895,77
América Latina	El Salvador	SLV	Ingresos medio-bajos	Unitario	21040	6486,201	24756,49	8420,486
América Latina	Guatemala	GTM	Ingresos medio-altos	Unitario	108890	16858,33	49583,33	8853,67
América Latina	Haití*	HTI	Ingresos medio-bajos	Unitario	27750	11402,53	78099,54	3095,194
América Latina	Honduras	HND	Ingresos medio-bajos	Unitario	112490	9904,608	33236,94	5420,234
América Latina	Jamaica	JAM	Ingresos medio-altos	Unitario	10990	2890,3	206450	8995,4
América Latina	México	MEX	Ingresos medio-altos	Federal	1964375	128932,8	51968,06	18444,07
América Latina	Nicaragua	NIC	Ingresos medio-bajos	Unitario	130370	6624,554	43297,74	5569,722
América Latina	Panamá	PAN	Ingresos altos	Unitario	75320	4314,768	53268,74	26782,48
América Latina	Paraguay	PRY	Ingresos medio-altos	Unitario	406752	7132,53	27327,7	13069,18
América Latina	Perú	PER	Ingresos medio-altos	Unitario	1285220	32971,85	15936,13	11878,52
América Latina	Uruguay	URY	Ingresos altos	Unitario	176220	3473,727	27789,82	22793,69
Oriente Medio y Asia Occidental	Israel	ISR	Ingresos altos	Unitario	22070	9216,9	35724,42	39481,57
Oriente Medio y Asia Occidental	Jordania	JOR	Ingresos medio-altos	Unitario	89320	10203,14	101021,2	10355,01
Oriente Medio y Asia Occidental	Autoridad Palestina	PSE	Ingresos medio-bajos	Unitario	6020	4803,269	9903,647	5689,945
Oriente Medio y Asia Occidental	República de Turquía	TUR	Ingresos medio-altos	Unitario	785350	84339,07	60675,59	27235,43
Oriente Medio y Asia Occidental	Arabia Saudí	KSA	Ingresos altos	Unitario	2149690	34813,87	122153,9	46759,66
América del Norte	Canadá	CAN	Ingresos altos	Federal	9879750	38005,24	9732,455	46611,31
América del Norte	Estados Unidos de América	USA	Ingresos altos	Federal	9831510	329484,1	9086	63593,45

Nota: los países marcados con un \* son PMD

Fuente: Base de datos del SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

## Annex B. Indicadores socioeconómicos básicos

Los datos socioeconómicos utilizados en los perfiles de los países y territorios se describen en la Tabla B. siguiente:

**Tabla B.1. Descripción de los indicadores socioeconómicos utilizados en los perfiles de los países y territorios**

	Indicadores
<b>General</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de ingresos (clasificación 2022, según la definición del Banco Mundial):               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ingresos altos</li> <li>○ Ingresos medio-altos</li> <li>○ Ingresos medio-bajos</li> <li>○ Ingresos bajos</li> </ul> </li> <li>• Moneda local</li> </ul>
<b>Población y geografía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie geográfica (km<sup>2</sup>)</li> <li>• Población (miles de habitantes)</li> <li>• Crecimiento demográfico (% 2015-2020)</li> <li>• Densidad (hab./km<sup>2</sup>)</li> <li>• Población urbana (% población total)</li> <li>• Crecimiento de la población urbana (% , 2020 frente a 2019)</li> <li>• Nombre de la capital y porcentaje de población (ciudad o área metropolitana)</li> </ul>
<b>Datos económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB actual en dólares internacionales PPA (miles de millones, USD PPA)</li> <li>• PIB per cápita actual en dólares internacionales PPA (USD PPA)</li> <li>• Tasa de crecimiento anual en términos reales (% , 2020 frente a 2019)</li> <li>• Tasa de desempleo (número de parados como porcentaje de la población activa)</li> <li>• Inversión extranjera directa, entradas netas (BoP, millones de USD corrientes)</li> <li>• Formación bruta de capital fijo: público y privado (% del PIB)</li> <li>• Índice de Desarrollo Humano:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Valor del índice</li> <li>○ Categoría (muy alta, alta, media, baja)</li> <li>○ Clasificación mundial</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: (OECD, 2021<sup>[68]</sup>)

Para facilitar las comparaciones internacionales se han utilizado fuentes de información comunes para la mayoría de los países (en algunos casos pueden haberse utilizado fuentes nacionales).

Dichas fuentes son:

- OCDE
- Eurostat
- Banco Mundial: Indicadores del desarrollo mundial (base de datos)
- Naciones Unidas DAES: Perspectivas de la Población Mundial
- Organización Internacional del Trabajo
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano

Las fuentes de los datos socioeconómicos se especifican al final de cada perfil de país y territorio.

# Annex C. Resumen metodológico sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales

## Ámbito de las estadísticas gubernamentales

La base de datos del SNG-WOFI contiene datos del ámbito de lo que normalmente se denomina "administración pública", es decir, el sector de las administraciones públicas en su conjunto. A su vez, las administraciones públicas incluyen cuatro subsectores:

- "Administración central": este nivel incluye todos los departamentos administrativos de la administración central y otras agencias centrales cuyas competencias se extiende normalmente a todo el territorio económico.
- "Gobierno estatal": se refiere a las regiones federadas de países federales y cuasifederales (España y Sudáfrica) y entidades públicas relacionadas (por ejemplo, organismos estatales con fines específicos, instituciones públicas estatales y diversas instituciones satélite adscritas a los gobiernos estatales).
- "Gobierno local": comprende los municipios, provincias/condados, regiones (en los países unitarios) y todas las entidades públicas locales relacionadas (por ejemplo, organismos locales con fines específicos, estructuras de cooperación intermunicipal, instituciones públicas locales y diversas instituciones satélite dependientes de los gobiernos locales).
- "Seguridad Social": se refiere a los fondos de seguridad social y entidades relacionadas.

Además de estos cuatro subsectores, la base de datos también utiliza el término "gobierno subnacional", que engloba dos subsectores: gobiernos estatales (en los países federales) y gobiernos locales, tanto en los países federales como en los unitarios.

Se consolidan los datos de las administraciones públicas y los de cada uno de los cuatro subsectores. Los datos del sector de los gobiernos subnacionales no se consolidan cuando se trata de la suma de los subsectores de los gobiernos estatales y locales.

Para distinguir mejor entre los subsectores de los gobiernos estatales y locales (en los países federales) dentro de la categoría "gobierno subnacional", las tablas incluyen datos del subsector subnacional en los países federales, así como cifras separadas para los gobiernos estatales y los gobiernos locales, si se dispone de ellas. En cuanto a los países unitarios que tienen varios niveles subnacionales (por ejemplo, regiones y municipios), la base de datos incluye datos desglosados e información para evaluar el peso específico de cada nivel subnacional en la parte cualitativa de los perfiles de países y territorios. Cada ficha de país contiene un cuadro al principio de la sección sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales en el que se define el ámbito preciso del sector de los gobiernos subnacionales para el que se facilitan datos financieros.

## Fuentes de los datos fiscales

Todos los datos fiscales son de 2020, salvo que se especifique lo contrario. Se ha dado prioridad a los datos procedentes de las cuentas de las administraciones públicas (o estadísticas gubernamentales)

armonizadas según el Sistema de Cuentas Nacionales de 1968 (SCN 1968), 1993 (SCN 1993) o 2008 (SCN 2008 o 2010 dentro de la Unión Europea). Este enfoque permite una mejor comparación entre los países de todo el mundo. Sin embargo, las estadísticas públicas, armonizadas según el sistema de cuentas nacionales, faltan o están incompletas en muchos países, sobre todo en los países en desarrollo y en los países menos desarrollados. En este caso, se han utilizado otras fuentes de datos fiscales, como las cuentas nacionales (no armonizadas según las normas internacionales) o las cuentas presupuestarias.

## Medidas fiscales

Los datos de las finanzas públicas se expresan en dólares PPA por habitante, además de las ratios relativas al PIB y a los gobiernos generales/subnacionales. La PPA es el tipo de conversión monetaria que iguala el poder adquisitivo de los distintos países, dado que elimina las diferencias en los niveles de precios entre países. Cuando se convierten a PPA, los gastos como porcentaje del PIB de los distintos países se expresan sobre el mismo conjunto de precios, lo que permite hacer comparaciones entre países que solo reflejan diferencias en el volumen de bienes y servicios adquiridos.

Todas las medias del análisis y los gráficos son medias no ponderadas (aritméticas) a partir de 2020, salvo que se especifique lo contrario.

## Medias

Tal y como ya se ha mencionado, no todos los países disponen de datos para todos los indicadores. Esto implica que el número de países incluidos en las muestras puede diferir según los indicadores (gasto, gasto de personal, gasto por clasificación funcional, ingresos fiscales, deuda, etc.). Por ejemplo, se dispone de datos sobre el gasto subnacional total de 117 países. En cambio, solo se dispone de datos sobre el gasto por clasificación funcional de 84 países. Al calcular las medias globales o regionales, así como las medias de los países federales y unitarios, se indica sistemáticamente el número de países incluidos en dicho cálculo.

Todas las medias son medias no ponderadas o medias aritméticas.

## Disponibilidad y fiabilidad de los datos

Se ha establecido un sistema de clasificación para calificar el nivel de disponibilidad y calidad/fiabilidad de los datos (bajo, medio, alto).

Si los datos proceden de cuentas nacionales armonizadas según normas internacionales, la disponibilidad de los datos fiscales y su calidad/fiabilidad pueden considerarse altas, aunque hay algunas excepciones. Si proceden de otras fuentes, se les asigna una calificación.

Lamentablemente, no ha sido posible recopilar datos fiscales sobre los gobiernos subnacionales de varios países, o solo se ha podido hacer de forma muy parcial, como en el caso de muchos PMD. Por ejemplo, en total, hay 18 países sin datos sobre el gasto total a escala subnacional (de los 135 países de la muestra).

## Principales transacciones e indicadores fiscales

Se han recopilado los datos siguientes de todos los países, si estaban disponibles (Tabla C.1):

**Tabla C.1. Principales indicadores financieros**

Categorías principales	Transacciones
<b>Gasto en función de la clasificación económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gasto total por clasificación económica:</b> gasto corriente + gasto de capital.</li> <li>• <b>Gastos corrientes:</b> gastos de personal + consumos intermedios (adquisición de bienes y servicios) + gastos sociales (prestaciones sociales y transferencias en especie adquiridas a la producción de mercado) + subvenciones y otras transferencias corrientes + impuestos + cargas financieras (incluidos los intereses) + ajustes por la variación de la participación neta de los hogares en los fondos de pensiones.</li> <li>• <b>Gastos de personal:</b> remuneración de los empleados. Tiene dos componentes principales: los sueldos y salarios que se pagan en efectivo o en especie y las cotizaciones a la seguridad social que van a cargo de los empleadores.</li> <li>• <b>Gastos de capital:</b> transferencias de capital + inversión</li> <li>• <b>Transferencias de capital:</b> donaciones y subvenciones a la inversión en metálico o en especie concedidas por el gobierno a otras unidades institucionales.</li> <li>• <b>Inversión directa:</b> formación bruta de capital y adquisiciones, menos enajenación de activos no financieros no producidos. La formación bruta de capital fijo (o inversión fija) es el principal componente de la inversión y se ha utilizado como variable sustitutiva en numerosos países. El SCN 2008 introdujo algunos cambios: los gastos de investigación y desarrollo y en sistemas de armamento ahora se incluyen en la formación bruta de capital fijo y no como consumos intermedios.</li> </ul>
<b>Gastos por clasificación funcional (COFOG)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gasto total por clasificación funcional:</b> suma de los 10 sectores definidos en la Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Incluye tanto los gastos corrientes como los gastos de capital.</li> <li>• <b>Gastos por sector (COFOG):</b> servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección del medio ambiente; vivienda y equipamientos colectivos; sanidad; ocio, cultura y religión; educación; y protección social.</li> </ul> <p>En los casos en los que no había datos de COFOG, se ha utilizado la clasificación utilizada en el país, si la había, o se ha adaptado.</p>
<b>Ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ingresos totales:</b> ingresos fiscales + subvenciones y donaciones corrientes + subvenciones y donaciones de capital + tasas/tarifas y tasas + ingresos de la propiedad + cotizaciones sociales.</li> <li>• <b>Ingresos fiscales:</b> impuestos sobre la producción y las exportaciones (GD2R/D2) + impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc. (GD5R/D5) + impuestos sobre el capital (GD91R/D91). Los ingresos fiscales incluyen tanto los ingresos fiscales de origen propio (o "autónomos") como los ingresos fiscales compartidos entre los gobiernos centrales y los subnacionales. El SCN 2008 introdujo cambios relativos a la clasificación de algunos ingresos fiscales compartidos. Recientemente, en varios países hay ingresos fiscales que se han reclasificado como transferencias y no como impuestos compartidos.</li> <li>• <b>Impuestos sobre la propiedad:</b> impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria (terrenos, bienes inmuebles)</li> <li>• <b>Donaciones y subvenciones:</b> donaciones y subvenciones corrientes + donaciones y subvenciones de capital.</li> <li>• <b>Tarifas y tasas:</b> producción de mercado, producción para uso final propio y pagos por producción no de mercado.</li> <li>• <b>Ingresos de la propiedad:</b> intereses, ingresos distribuidos de sociedades (por ejemplo, dividendos), ingresos de activos del subsuelo (por ejemplo, royalties).</li> <li>• Otros ingresos/cotizaciones sociales</li> </ul>
<b>Deuda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Deuda:</b> según el SCN 2008, la deuda bruta incluye la suma de los siguientes pasivos: efectivo y depósitos + títulos de deuda (bonos) + préstamos + pensiones de seguros y garantías normalizadas + otras cuentas a pagar (deuda comercial y atrasos). La mayoría de los instrumentos de deuda se valoran a precios de mercado.</li> </ul>

- **Deuda financiera:** la deuda financiera incluye la suma de los siguientes pasivos: efectivo y depósitos + títulos de deuda (bonos) + préstamos. Esta es la definición que se utiliza en el protocolo de Maastricht de la UE para los países de la Unión Europea (deuda de Maastricht).
- 

*Fuente:* (OECD, 2018<sup>[18]</sup>)



## Annex D. Perfiles de países y territorios

La OCDE se ha encargado de recopilar datos y preparar los perfiles de 75 países: 38 países miembros de la OCDE, 5 países de la Unión Europea (Bulgaria, Croacia, Chipre, Malta y Rumanía) y Ucrania, 10 países de Europa Central, Oriental y Sudoriental<sup>11</sup>, 3 países de América Latina (Argentina, Panamá y Perú), 5 países de Oriente Medio y África del Norte (Argelia, Egipto, Marruecos, Arabia Saudí y Túnez) y 13 países de Asia<sup>12</sup>.

CGLU se ha encargado de recopilar datos y preparar los perfiles de 60 países: 37 países de África<sup>13</sup>, 12 países de América Latina y el Caribe<sup>14</sup>, 5 países de Euroasia (Armenia, Azerbaiyán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán), 4 países de Asia-Pacífico (Bangladesh, Myanmar, Pakistán, Sri Lanka) y 2 países de Oriente Medio y Asia Occidental (la Autoridad Palestina y Jordania).

La responsabilidad principal (OCDE, CGLU) se indica al final de cada perfil de país. Cada socio es responsable de los datos proporcionados para sus respectivos países. Sin embargo, la OCDE ha realizado un control de calidad preliminar de la información cuantitativa y cualitativa antes de finalizar cada perfil de país.

### Estructura de los perfiles por países y territorios

Los perfiles de países y territorios constan de seis partes principales, que incluyen información cuantitativa y cualitativa:

1. Indicadores socioeconómicos básicos
2. Principales características del marco de gobernanza multinivel
3. Organización territorial
4. Responsabilidades de los gobiernos subnacionales
5. Finanzas de los gobiernos subnacionales
  - Gastos de los gobiernos subnacionales
  - Ingresos de los gobiernos subnacionales
  - Normas fiscales y deuda de los gobiernos subnacionales

<sup>11</sup> Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Serbia, la República de Macedonia del Norte, así como la Federación Rusa y Bielorrusia. La Federación Rusa y Bielorrusia se incluyen en las medias mundiales si se dispone de datos. No se publican perfiles de estos países.

<sup>12</sup> Bután, Camboya, Filipinas, Indonesia, India, Kazajistán, Malasia, Mongolia, Nepal, República Democrática Popular Lao, República Popular China, Tailandia y Vietnam.

<sup>13</sup> Angola, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Yibuti, Eswatini, Etiopía, Ghana, Guinea, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Tanzania, Gambia, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabue.

<sup>14</sup> Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## 6. El impacto de la crisis de la COVID-19 en la organización y las finanzas de las autoridades locales y regionales

### Organización territorial

Se preparó una plantilla común para que todos los países describieran su estructura de gobierno subnacional. Esta plantilla común incluye un máximo de tres niveles de gobiernos subnacionales: municipal, intermedio y regional.

Esta estructura ayuda a comparar países, pero también oculta una organización compleja en varios países, donde pueden existir varias capas de gobiernos subnacionales. Dentro de una misma capa pueden encontrarse varios tipos de gobiernos subnacionales. En la tabla de cada país se han incluido detalles que reflejan esta diversidad de organización territorial.

En el recuento solo se incluyen los "gobiernos subnacionales con fines generales", es decir

- "gobiernos descentralizados", elegidos por sufragio universal (en teoría mediante elecciones directas y tanto para el órgano ejecutivo como para la asamblea deliberante, pero hay casos de elecciones indirectas o "sistemas duales", lo que lleva a una definición más flexible). En general, un "gobierno subnacional" debe tener una entidad organizada y contar con cierta autonomía con respecto a sus propias funciones/responsabilidades, presupuesto, personal y administración.
- tener una competencia general dentro de su jurisdicción, aunque sus responsabilidades puedan estar estrictamente definidas ("descentralización territorial"), frente a los gobiernos subnacionales que tienen funciones únicas o múltiples, por ejemplo, consejos escolares, distritos de transporte, juntas de agua y distritos de saneamiento ("descentralización funcional").

El año de referencia (normalmente 2017-2018) se indica en la Tabla D.1.

**Tabla D.1. Organización territorial: gobiernos subnacionales de propósito general**

País	Primer nivel: Nivel municipal/local	Segundo nivel: Nivel intermedio	Tercer nivel: Nivel regional/estatal	Número total de gobiernos subnacionales
Albania	61		12	73
Argelia	1571		553	2124
Angola	164		18	182
Argentina	2311		24	2335
Armenia	484			484
Australia	537		8	545
Austria	2093		9	2102
Azerbaiyán	1606		1	1607
Bangladesh	4894	492	64	5450
Bélgica	581	10	6	597
Benín	77			77
Bután	209		20	229
Bolivia	340	1	9	350
Bosnia y Herzegovina	141	10	3	154
Botsuana	16			16
Brasil	5570		27	5597
Bulgaria	265			265
Burkina Faso	351		13	364
Burundi	119			119

País	Primer nivel: Nivel municipal/local	Segundo nivel: Nivel intermedio	Tercer nivel: Nivel regional/estatal	Número total de gobiernos subnacionales
Cabo Verde	22			22
Camboya	1646	203	25	1874
Camerún	360	14	10	384
Canadá	3905		13	3918
Chad	420	115	23	558
Chile	345		16	361
República Popular de China	2844	333	31	3208
Colombia	1103		32	1135
Costa Rica	82			82
Croacia	555		21	576
Chipre	380			380
República Checa	6258		14	6272
Dinamarca	98		5	103
Yibuti	4		5	9
República Dominicana	158			158
Ecuador	221	24		245
Egipto	4695	225	27	4947
El Salvador	262			262
Estonia	79			79
Eswatini	68			68
Etiopía	1012	68	13	1093
Finlandia	309		22	331
Francia	34955	101	18	35074
Gambia	2		5	7
Georgia	64		3	67
Alemania	10789	400	16	11205
Ghana	261			261
Grecia	325		13	338
Guatemala	340			340
Guinea	362			362
Haití	146			146
Honduras	298			298
Hungría	3177		20	3197
Islandia	69			69
India	267428		36	267464
Indonesia	83813	514	34	84361
Irlanda	31			31
Israel	258			258
Italia	7904		20	7924
Costa de Marfil	201		31	232
Japón	1747		47	1794
Jordania	101		12	113
Kazajstán	6938	216	17	7171
Kenia	59		47	106
Corea	226		17	243
Kosovo	38			38
Kirguistán	484			484

País	Primer nivel: Nivel municipal/local	Segundo nivel: Nivel intermedio	Tercer nivel: Nivel regional/estatal	Número total de gobiernos subnacionales
República Democrática Popular Lao	8507	148	18	8673
Letonia	43			43
Liberia	24	126	15	165
Lituania	60			60
Luxemburgo	102			102
Madagascar	1695	23	6	1724
Malawi	35			35
Malasia	151		13	164
Mali	750	58	11	819
Malta	68		6	74
Mauritania	219		13	232
Mauricio	135	7	1	143
México	2481		32	2513
Mongolia	1710	339	22	2071
Montenegro	24			24
Marruecos	1538	75	12	1625
Mozambique	53		11	64
Myanmar			14	14
Namibia	57		14	71
Nepal	753		7	760
Países Bajos	352		12	364
Nueva Zelanda	67		11	78
Nicaragua	153		2	155
Níger	255		7	262
Nigeria	774		37	811
Noruega	356		11	367
Pakistán	12369		4	12373
Autoridad Palestina	485			485
Panamá	81			81
Paraguay	261		17	278
Perú	2069		25	2094
Filipinas	42046	1634	82	43762
Polonia	2477	380	16	2873
Portugal	308		2	310
República de Moldavia	898		35	933
República de Macedonia del Norte	81			81
Rumanía	3180		42	3222
Ruanda	28			28
Arabia Saudí	285	136	13	434
Senegal	557		43	600
Serbia	145		1	146
Seychelles	26			26
Sierra Leona	22			22
República Eslovaca	2890		8	2898
Eslovenia	212			212
Somalia	98		18	116
Sudáfrica	257		9	266

País	Primer nivel: Nivel municipal/local	Segundo nivel: Nivel intermedio	Tercer nivel: Nivel regional/estatal	Número total de gobiernos subnacionales
España	8131	50	17	8198
Sri Lanka	341		9	350
Suecia	290		20	310
Suiza	2148		26	2174
Tayikistán	368	68	4	440
Tailandia	2443		76	2519
Togo	117	1	5	123
Túnez	350		24	374
República de Turquía	1390		81	1471
Uganda	176			176
Ucrania	1469	136	27	1632
Reino Unido	374	35	3	412
República Unida de Tanzania	150			150
Estados Unidos de América	35748	3031	50	38829
Uruguay	125		19	144
Uzbekistán	9168	294	14	9476
Venezuela	335		25	360
Vietnam	10614	707	63	11384
Zambia	116			116
Zimbabue	92		10	102
<b>Total</b>	<b>648 741</b>	<b>12 385</b>	<b>2 513</b>	<b>663 639</b>

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del SNG-WOFI: [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

Si corresponde, también se facilita información sobre las entidades submunicipales que no son organismos autónomos (parroquias, distritos, pueblos, etc.), gobiernos subnacionales con fines especiales (por ejemplo, distritos escolares, juntas de aguas), entidades estatales desconcentradas a escala territorial, áreas especiales ("territorios no gobernados" o "áreas no incorporadas"), así como cooperación intermunicipal.

## Responsabilidades de los gobiernos subnacionales

Se propone la misma plantilla para todos los perfiles de países y territorios, la cual se basa en la definición de nueve ámbitos de responsabilidad (Tabla D.2). Estos ámbitos se han definido para que coincidan tanto como sea posible con la clasificación de funciones de las administraciones públicas (COFOG), para la cual que se proporcionan datos fiscales (gasto a cargo de COFOG). Los perfiles de los países y territorios presentan el desglose por niveles subnacionales de gobierno (municipal, intermedio, regional) y por sectores, y proporcionan información detallada relacionada con los actores subnacionales.

**Tabla D.2. Responsabilidades de los gobiernos subnacionales: plantilla común**

<b>1. Servicios públicos generales (administración)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios administrativos (matrimonios, nacimientos, etc.)</li> <li>• Edificios e instalaciones públicos (ayuntamientos, etc.)</li> <li>• Administración y funcionamiento de los servicios generales (no asignados a funciones específicas)</li> <li>• Actividades básicas de investigación (no asignadas a ámbitos específicos)</li> </ul>
<b>2. Orden público, seguridad y defensa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía</li> <li>• Bomberos</li> <li>• Protección civil y servicios de emergencia</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control del tráfico rodado / Semáforos y señales de tráfico</li> <li>Defensa (ejército y civil)</li> </ul>
<b>3. Asuntos económicos / Transportes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes e instalaciones de carreteras (autopistas, carreteras nacionales, regionales y locales)</li> <li>Aparcamiento</li> <li>Redes e instalaciones ferroviarias (nacionales, regionales y locales)</li> <li>Aeropuertos (internacionales, nacionales y locales)</li> <li>Puertos (marítimos y pesqueros, vías navegables interiores)</li> <li>Transporte público (carretera)</li> <li>Transporte público (trenes, tranvías)</li> <li>Servicios de transporte especiales (p. ej. transporte de alumnado o estudiantes)</li> <li>Políticas y servicios de empleo</li> <li>Apoyo a las empresas locales y a las iniciativas empresariales</li> <li>Agricultura, desarrollo rural, regadío</li> <li>Telecomunicaciones / TI</li> <li>Fabricación y construcción</li> <li>Minería</li> <li>Turismo</li> <li>Comercio</li> <li>Energía (electricidad, gas...)</li> </ul>
<b>4. Protección del medio ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parques y zonas verdes</li> <li>Conservación de la naturaleza</li> <li>Mitigación del ruido y las vibraciones</li> <li>Contaminación atmosférica</li> <li>Protección del suelo y las aguas subterráneas</li> <li>Protección del clima</li> <li>Gestión de residuos (recolección, tratamiento y eliminación de residuos)</li> <li>Alcantarillado (gestión de las aguas residuales)</li> <li>Limpieza de las calles</li> </ul>
<b>5. Vivienda y servicios comunitarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abastecimiento de agua potable</li> <li>Alumbrado público</li> <li>Calefacción urbana</li> <li>Vivienda (subvenciones)</li> <li>Vivienda (construcción/renovación)</li> <li>Vivienda (gestión)</li> <li>Planificación territorial y urbana</li> <li>Urbanismo</li> </ul>
<b>6. Sanidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productos farmacéuticos y médicos</li> <li>Servicios médicos generales y especializados y servicios paramédicos (p. ej. cuidado dental)</li> <li>Asistencia primaria (centros médicos)</li> <li>Servicios hospitalarios (generales y especializados)</li> <li>Atención sanitaria preventiva</li> <li>Servicios de sanidad pública</li> </ul>
<b>7. Ocio, cultura, recreación y religión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deportes y ocio</li> <li>Bibliotecas</li> <li>Museos</li> <li>Actividades culturales (teatros, exposiciones, zoológicos, jardines botánicos, etc.)</li> <li>Patrimonio cultural/monumentos</li> <li>Medios de comunicación/Servicios de radiodifusión y publicación</li> <li>Cuestiones religiosas</li> </ul>
<b>8. Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación infantil</li> <li>Educación primaria</li> <li>Educación secundaria</li> <li>Educación superior (universidades, otras instituciones educativas terciarias)</li> <li>Formación/educación profesional</li> <li>Educación especial</li> <li>Investigación y desarrollo</li> </ul>
<b>9. Protección social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia social para niños, niñas y jóvenes</li> <li>Servicios de asistencia a las familias</li> <li>Personas mayores</li> <li>Personas con diversidad funcional o cognitiva</li> <li>Exclusión social/pobreza (prestaciones y políticas)</li> <li>Inmigración</li> <li>Integración de personas extranjeras</li> <li>Centros de asistencia social</li> <li>Subvenciones o prestaciones para la vivienda</li> <li>Subvenciones o prestaciones para el desempleo</li> </ul>

*Nota:* En cuanto a la clasificación de COFOG, se han fusionado dos funciones: orden público y seguridad, y defensa.

*Fuente:* (OECD, 2018<sub>[18]</sub>) (OECD, 2018<sub>[18]</sub>)

## Annex E. Definir y medir la descentralización

La descentralización es un fenómeno complejo que se caracteriza por una gran diversidad de experiencias en los distintos países. Por ello, no es nada fácil conseguir clasificar los distintos conceptos de descentralización y reflejar la gran diversidad de sistemas de gobernanza multinivel existentes en el mundo. Sin embargo, a efectos del presente informe, el Observatorio Mundial define la descentralización como la transferencia de una serie de competencias, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, que, a su vez, se definen como entidades jurídicas independientes elegidas por sufragio universal y dotadas de cierto grado de autonomía. Así pues, los gobiernos subnacionales están regidos por órganos políticos (asambleas deliberantes y órganos ejecutivos) y disponen de patrimonio y personal administrativo propios. Los gobiernos subnacionales tienen derecho a recaudar ingresos de fuentes propias, como impuestos, tarifas y tasas, y están facultados para gestionar su propio presupuesto. Dentro de los límites de la ley, los gobiernos subnacionales "tienen plena discreción para ejercer su iniciativa con respecto a cualquier asunto que no esté excluido de su competencia ni asignado a ninguna otra autoridad" (Carta Europea). En particular, tienen derecho a promulgar y aplicar resoluciones y ordenanzas generales o específicas. Tal y como se solicita en los acuerdos internacionales (véase más adelante), estos principios deben reconocerse en la legislación nacional y, si es factible, en la constitución.

Por lo tanto, la descentralización es un concepto compuesto por tres dimensiones, en teoría interdependientes: fiscal, política y administrativa. La dimensión fiscal suele faltar o subestimarse. En otras palabras, las nuevas competencias transferidas no van acompañadas de la cantidad o el tipo de recursos necesarios para que los gobiernos subnacionales puedan asumirlas. Los desajustes entre las responsabilidades asignadas y los recursos necesarios se denominan mandatos no financiados o financiados de manera insuficiente y pueden generar graves disfuncionalidades en un sistema institucional descentralizado, lo que puede traducirse en una baja eficiencia y una falta de rendición de cuentas. La lentitud de reacción y la escasa coordinación entre niveles de gobierno pueden ser consecuencias especialmente peligrosas de los mandatos sin financiación ante una situación extrema como una pandemia o una catástrofe natural (Rodríguez-Pose and Vidal-Bover, forthcoming<sup>[69]</sup>).

En general, esta definición se asocia al concepto de Autonomía Local tal y como se define en la Carta Europea de Autonomía Local (1985), en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales de ONU-Hábitat (2007) y, más recientemente, en la Carta Africana sobre los Valores y Principios de la Descentralización, Gobernanza Local y Desarrollo Local de 2014 (UCLG, 2008<sup>[70]</sup>; OECD, 2018<sup>[71]</sup>).

### Cuadro E.1. Descentralización política, administrativa y fiscal

En teoría, las tres dimensiones de la descentralización —distribución de competencias, responsabilidades y recursos— son complementarias, están estrechamente interconectadas y son interdependientes: no puede (ni debe) haber descentralización fiscal sin descentralización política y administrativa. Además, sin descentralización fiscal, la descentralización política y administrativa no tienen ningún sentido, ya que se deja a los gobiernos subnacionales sin los recursos necesarios para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. Por lo tanto, los vínculos entre estas tres dimensiones deben estudiarse detenidamente para maximizar las posibilidades de éxito de un proceso de descentralización.

- **La descentralización política** sienta las bases jurídicas de la descentralización. Implica una nueva distribución de poderes según el principio de subsidiariedad, entre distintos niveles de gobierno, con distintos objetivos, pero con el propósito de reforzar la democracia. De este modo, se refiere a la manera en que se selecciona a los administradores subnacionales, es decir, por nombramiento o elección. La descentralización política también implica que se consulten con las autoridades locales los procesos de planificación y toma de decisiones de todos los asuntos que les conciernen directamente (Carta Europea).
- **La descentralización administrativa** implica una reorganización y una asignación clara de tareas y funciones entre niveles territoriales con el fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la administración territorial nacional. Normalmente hace referencia a la transferencia de decisiones de planificación, financiación y gestión de algunas funciones públicas a niveles inferiores de gobierno, incluida la gestión de sus estructuras y recursos administrativos. (Carta Europea).
- **La descentralización fiscal** consiste en delegar responsabilidades fiscales y de gasto en los niveles subnacionales de gobierno. En este caso, el grado de descentralización depende tanto de la cantidad de recursos delegados como de la autonomía en la gestión de dichos recursos. Por ejemplo, la autonomía es mayor si los gobiernos locales pueden tomar decisiones relativas a las bases impositivas, los tipos impositivos o la asignación del gasto y si pueden tener cierto nivel de discrecionalidad política en el uso de las subvenciones que se les asignan. Según la Carta Europea (artículo 9), las Directrices de ONU-Hábitat y la Carta Africana, la descentralización fiscal implica la devolución o delegación de recursos financieros adecuados —parte de los cuales proceden de impuestos y tasas— y de responsabilidades de gasto acordes con las competencias previstas por las leyes.

Fuente: (OECD, 2017<sup>[72]</sup>; OECD, 2019<sup>[8]</sup>) (OECD, 2019<sup>[8]</sup>)

El Observatorio Mundial utiliza indicadores fiscales para ofrecer una perspectiva macroeconómica de la descentralización. Sin embargo, los indicadores fiscales por sí solos no son suficientes para comprender plenamente la descentralización y pueden dar lugar a conclusiones erróneas. Por consiguiente, estos indicadores deben interpretarse con cautela y examinarse detenidamente para poder analizar correctamente qué se esconde detrás de las estadísticas. Por ejemplo, un elevado porcentaje de ingresos fiscales no equivale necesariamente a una gran autonomía fiscal a escala subnacional (Cuadro E.2). Los indicadores fiscales deben complementarse con enfoques cuantitativos y cualitativos adicionales para determinar la magnitud real de la descentralización, captar adecuadamente las tendencias en juego y evaluar con precisión los impactos y resultados de la descentralización. En los perfiles nacionales y territoriales del Observatorio Mundial se ofrecen análisis más detallados y conclusiones cualitativas para cada uno de los países de la base de datos. Todas las percepciones transnacionales derivadas de los datos presentados en este informe deben ser objeto de doble comprobación si se pretende estudiar la estructura de descentralización de un país o grupo de países concreto.



## Cuadro E.2. Límites de los indicadores de gastos e ingresos

Las ratios de gasto no pueden interpretarse automáticamente como el nivel de autonomía de gasto de los gobiernos subnacionales. Está demostrado que los altos niveles de gasto subnacional no tienen por qué implicar un alto nivel de descentralización, ya que en algunos casos estos gastos son delegados por el gobierno central. Asimismo, el hecho de que se asignen responsabilidades a los gobiernos subnacionales no significa que estos tengan automáticamente plena autonomía para ejercerlas, ni que elijan de forma independiente cómo y dónde asignar sus fondos y recursos. Dicho de otro modo, los gobiernos subnacionales pueden actuar simplemente como un "agente pagador" con poco o ningún poder de decisión o margen de maniobra. Este suele ser el caso de los gobiernos subnacionales que se encargan de pagar a los profesores o al personal sanitario en nombre del gobierno central, sin ningún tipo de control sobre el desembolso de estos recursos. Lo mismo ocurre cuando los gobiernos subnacionales comparten cierta autoridad decisoria en sus ámbitos de responsabilidad con otros niveles de gobierno, ya que con frecuencia funcionan más como organismos financiados y regulados por el gobierno central que como responsables políticos independientes. Además, los gobiernos subnacionales también pueden tener limitaciones procedentes de reglamentos, normas y estándares que pueden imponer gastos obligatorios (normas medioambientales, de seguridad, etc.) y reglas presupuestarias. Por consiguiente, aunque la proporción del gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto de las administraciones públicas o en el PIB proporciona un valioso indicador macroeconómico del nivel de descentralización, a veces se presta a sobreestimaciones, sobre todo en los países en los que los gobiernos subnacionales tienen muchas obligaciones de gasto en nombre del gobierno central.

Del mismo modo, la descentralización fiscal no puede analizarse adecuadamente si solo se analizan las ratios de ingresos. La autonomía de los ingresos también es una cuestión compleja que va más allá de la simple autonomía fiscal. Una mayor dependencia del gobierno subnacional de las transferencias del gobierno central es un indicio de bajos niveles de descentralización. Sin embargo, la autonomía también depende del grado de discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales, que puede ser limitado en el caso de las transferencias asignadas y condicionadas. En cambio, puede ser más amplio en el caso de las subvenciones de uso general basadas en una fórmula.

La misma complejidad se aplica a los sistemas fiscales. El indicador de ingresos fiscales ofrece relativamente poca información sobre la discrecionalidad de la que disponen las autoridades estatales y locales sobre su base imponible y sus tipos impositivos y, por lo tanto, solo refleja parcialmente el nivel real de autonomía fiscal de los GSN. Con los datos de los que se dispone actualmente en el marco de las estadísticas gubernamentales de las cuentas nacionales, no es posible hacer la distinción entre impuestos compartidos y de origen propio. Las cuentas nacionales solo tienen en cuenta los ingresos fiscales "percibidos en última instancia", lo que significa que los porcentajes que figuran en los gobiernos subnacionales no solo incluyen los impuestos "propios" de los subsectores del gobierno, sino también la parte relevante de los ingresos fiscales que realmente se "comparten" entre los distintos niveles de las administraciones públicas, incluso en los casos en que un subsector del gobierno prácticamente no tenga poder para ajustar el tipo o la base de esos impuestos concretos.

Fuente: (OECD, 2017<sup>[72]</sup>; OECD, 2019<sup>[8]</sup>; OECD, 2018<sup>[18]</sup>)

## Annex F. El impuesto recurrente sobre la propiedad: principios rectores de la OCDE para llevar a cabo una reforma

El impuesto sobre la propiedad constituye la base de la fiscalidad local en muchos países del mundo, pero su implementación y gestión tiene que superar numerosos obstáculos y las reformas son especialmente difíciles de aplicar. La OCDE ha redactado un conjunto de diez principios para orientar las iniciativas encaminadas a promulgar reformas del impuesto sobre la propiedad.

1. La fiscalidad de las propiedades debe diseñarse de una forma que sea coherente con el sistema fiscal general. En particular, el impuesto sobre la propiedad debe coordinarse con otras formas de imposición sobre el capital y con las tasas a los usuarios. La fiscalidad de las propiedades a través del sistema del impuesto sobre la renta (imputada o real) puede reducir la necesidad de un impuesto específico sobre la propiedad, aunque el paso de la fiscalidad sobre las propiedades a la fiscalidad sobre la renta tiende a modificar la progresividad global del sistema fiscal y la parte subcentral de los ingresos fiscales globales.
2. La fiscalidad de las propiedades debe abarcar todos los tipos y formas de uso del suelo. Entre ellos se incluyen los terrenos mejorados y no mejorados con fines residenciales y empresariales, los terrenos agrícolas, los bosques y los terrenos dedicados a infraestructuras especiales. El número de elementos no sujetos a impuestos debe reducirse al mínimo. El impuesto sobre la propiedad puede recaer sobre los propietarios, los ocupantes o sobre ambos.
3. El impuesto sobre la propiedad debe basarse en su valor de mercado. Por consiguiente, la evaluación justa de los valores catastrales es crucial para que un sistema de impuestos sobre la propiedad se acepte mayoritariamente. Los valores catastrales deben actualizarse con frecuencia para evitar un trato desigual de las propiedades, y los valores sujetos a impuestos deben determinarse por referencia a los valores tasados. Los precios de la vivienda, los precios de la construcción o los índices de precios al consumo pueden utilizarse como medidas auxiliares para actualizar las propiedades entre reevaluaciones.
4. Los gobiernos subcentrales pueden tener cierta autonomía para fijar los tipos del impuesto sobre la propiedad y tener asignados los ingresos procedentes de dicho impuesto. El impuesto sobre la propiedad está estrechamente vinculado a los beneficios que los contribuyentes reciben del consumo de servicios públicos subcentrales y, además, es el menos propenso a la competencia fiscal subcentral y a la erosión de la base imponible. Sin embargo, los gobiernos de nivel superior deben seguir teniendo opinión sobre la base imponible, por ejemplo a la hora de determinar las normas de valoración de la propiedad o las desgravaciones fiscales.
5. Las diferencias en los tipos del impuesto sobre la propiedad entre hogares y empresas deben reflejar las diferencias en los servicios públicos prestados. Aunque los hogares suelen ser los principales beneficiarios de los servicios públicos subcentrales, las empresas también se benefician de ellos. La fiscalidad de los bienes de las empresas también puede servir de protección contra la incorporación de los hogares y la evasión fiscal. Aun así, actualmente el sector

empresarial se enfrenta a tipos impositivos sobre la propiedad más elevados que los hogares en la mayoría de los países.

6. Lo ideal sería gravar el valor del suelo con un tipo superior al de las mejoras construidas en él (impuesto sobre la propiedad de dos niveles). Desde el punto de vista económico, un impuesto puro sobre el suelo puede justificarse por el hecho de que consigue un ingreso económico y no afecta demasiado a las opciones de trabajo, ahorro o inversión de los hogares y las empresas. En este sentido, las mejoras fiscales pueden desincentivar la inversión y la mejora de las infraestructuras, sobre todo en el caso de las empresas. No obstante, como es difícil separar el valor del suelo del de las mejoras, es posible que un impuesto puro sobre el suelo sea difícil de implementar.
7. Los hogares de ingresos bajos pueden tener derecho a desgravaciones fiscales y otras formas de reducción de la carga tributaria (comprobación de recursos). Además, se puede deducir una cantidad a tanto alzado de los valores catastrales para tener en cuenta la incertidumbre en torno al valor real de una propiedad. Ambas medidas pueden hacer que el impuesto sobre la propiedad sea progresivo sin necesidad de introducir tipos impositivos progresivos, y es probable que amplíen el apoyo político a la reforma del impuesto sobre la propiedad. Sin embargo, es necesario que estas deducciones sean coherentes con las otras partes del sistema fiscal y de transferencias.
8. La reforma del impuesto sobre la propiedad puede ofrecer la oportunidad de llevar a cabo reformas amplias de las finanzas públicas. Una mayor recaudación del impuesto sobre la propiedad ayuda a los gobiernos de nivel superior a reducir las transferencias intergubernamentales y, a su vez, a hacer que las finanzas públicas locales rindan más cuentas ante los contribuyentes. Además, la reforma del impuesto sobre la propiedad puede ir de la mano de reformas encaminadas a mejorar la calidad de los servicios públicos subcentrales, lo que, a su vez, puede ampliar el apoyo a la reforma del impuesto sobre la propiedad.
9. La reforma del impuesto sobre la propiedad debe ser gradual para evitar grandes cambios en las obligaciones fiscales y garantizar el éxito político a largo plazo. Durante la transición, las obligaciones fiscales deben converger gradualmente con las resultantes de la valoración justa de mercado. Si los impuestos recurrentes sobre bienes impuestos tienen que sustituir a los impuestos sobre las transacciones inmobiliarias, los pagos de los antiguos impuestos sobre las transacciones pueden deducirse de los pagos recurrentes del impuesto sobre la propiedad. Los hogares con problemas de liquidez pueden aplazar el pago del impuesto sobre la propiedad hasta que vendan o leguen una propiedad (aplazamiento, fideicomiso).
10. La fiscalidad de la propiedad debe respaldarse sobre un marco administrativo y judicial sólido, y es posible que las reformas administrativas tengan que acompañar a la reforma de la fiscalidad de las propiedades. La fiscalidad de las propiedades debe basarse en un sistema de identificación de la propiedad (catastro) que funcione correctamente. Aunque los costes para establecer un catastro pueden ser elevados, normalmente disminuyen una vez que el sistema está activo. Es importante que los contribuyentes consideren que la identificación, la valoración, la tasación y la ejecución de las obligaciones son eficaces y justas. Además, los procesos de recurso deben ser sencillos y rápidos.

Fuente: (OECD, 2016<sup>[73]</sup>)

# Referencias

- AfDB/OECD/UNDP (2015), *African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/aeo-2015-en>. [24]
- Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisis (2020), *Asymmetric decentralisation: trends, challenges and policy implications*, OECD. [38]
- Asian Development Bank (2020), *Mapping property tax reform in Southeast Asia*. [53]
- Bahl, R. and J. Martínez-Vázquez (2013), “Sequencing Fiscal Decentralization”, *Annals of Economics and Finance*, Vol. 14/2, pp. 623-670, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.656.4333&rep=rep1&type=pdf> (accessed on 24 July 2022). [23]
- Bartlett, W., K. Đulić and S. Kmezić (2018), “The impact of fiscal decentralisation on local economic development in Serbia”, *LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy* 7, pp. 1-23, <https://www.lse.ac.uk/LSEE-Research-on-South-Eastern-Europe/Assets/Documents/Publications/Decentralisation-Papers/Research-Paper-7.pdf> (accessed on 24 July 2022). [20]
- Baur, E. (2022), “Could insurance provide an alternative to fiscal support in crisis response?”, <https://www.oecd.org/tax/federalism/could-insurance-provide-an-alternative-to-fiscal-support-lessons-from-the-pandemic.pdf> (accessed on 6 October 2022). [12]
- Blöchliger, H. et al. (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, No. 4, OECD. [51]
- Conyers, D. (2007), “Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa”, *Institute of Development Studies Bulletin*, Vol. 38/1, pp. 18-32, <https://core.ac.uk/download/pdf/286043982.pdf> (accessed on 24 July 2022). [22]
- de Mello, L. and T. Ter-Minassian (2022), *Improving subnational governments’ resilience in the wake of the COVID-19 pandemic*, OECD. [7]
- Gelman, V. and D. Votto (2018), *What if Citizens Set City Budgets? An Experiment That Captivated the World—Participatory Budgeting—Might Be Abandoned in its Birthplace*, <https://www.wri.org/insights/what-if-citizens-set-city-budgets-experiment-captivated-world-participatory-budgeting>. [41]
- Hooghe, L. et al. (2021), *Regional authority index (RAI) v.3*, EUI Research Data, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/70298> (accessed on 25 May 2022). [35]
- IADB and ECLAC (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf> (accessed on 4 August 2022). [25]
- ICTD (2021), *Five tenets for consideration when undertaking property tax reform in Africa*. [58]
- IMF (2022), *Crisis Upon Crisis: IMF Annual Report 2022*, IMF. [6]

- Jackson, D. (ed.) (2021), *UNCDF Local Government Finance is Development Finance: UNCDF Local Transformative Finance Investment Agenda*, UNCDF, New York. [63]
- Karkin, N., V. Gocoglu and P. Yavuzcehre (2019), "Municipal amalgamations in international perspective: motives addressed in scholarly research", <https://doi.org/10.1080/23276665.2019.1698843>, Vol. 41/4, pp. 187-202, <https://doi.org/10.1080/23276665.2019.1698843>. [30]
- Kim, J. (ed.) (2021), *Subnational capacity building: An international perspective of the Asia Pacific region*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/4fe4a6d3-en>. [39]
- Kim, J. (ed.) (2019), *A global view of sub-national governments in Asia: Structure and finance*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/239e95d>. [19]
- Kim, J. and S. Dougherty (eds.) (2019), *Fiscal decentralisation and inclusive growth in Asia*. [26]
- McQuestin, D., J. Drew and B. Dollery (2018), "Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 77/3, pp. 442-455, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12286>. [29]
- Mughan, S. (2019), "When Do Municipal Consolidations Reduce Government Expenditures? Evidence on the Role of Local Involvement", *Public Administration Review*, Vol. 79/2, pp. 180-192, <https://doi.org/10.1111/PUAR.13032>. [31]
- OECD (2022), *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives: Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/93b4036f-en>. [10]
- OECD (2022), "G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities". [2]
- OECD (2022), *Paying the Price of War: OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022*. [1]
- OECD (2022), *Regional governance in OECD countries: Trends, typology and tools*, OECD. [28]
- OECD (2022), "Subnational government climate expenditure and revenue tracking in OECD and EU Countries", *OECD Regional Development Papers*, Vol. 32. [44]
- OECD (2022), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, OECD, Paris. [46]
- OECD (2022), *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>. [59]
- OECD (2021), *A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System*. [54]
- OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [33]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Publishing, Paris. [36]
- OECD (2021), *Interpretative Guide to Revenue Statistics*. [52]

- OECD (2021), *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*. [56]
- OECD (2021), *Methodological guide of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. [68]
- OECD (2021), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government*. [40]
- OECD (2021), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government (May 2021)*, OECD, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf/>. [4]
- OECD (2021), *Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9152902b-en>. [43]
- OECD (2020), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*. [60]
- OECD (2019), "Effective public investment across levels of government: Implementing the OECD principles", [https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD\\_Public\\_Investment\\_Implementation\\_Brochure\\_2019.pdf](https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf) (accessed on 10 October 2022). [74]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [8]
- OECD (2018), *Practical methodological guide for the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - revised in 2020*. [71]
- OECD (2018), *Practical methodological guide for the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Revised in 2020*, OECD. [18]
- OECD (2018), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, OECD, Paris. [45]
- OECD (2018), *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*. [48]
- OECD (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273528-en>. [3]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [17]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [72]
- OECD (2016), *Property tax principles*. [73]
- OECD (2015), *The recurrent tax on immovable property: Guiding principles for reform (COM/CTPA/ECO/GOV(2015)5)*. [55]
- OECD (2014), *OECD Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. [42]

- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf> (accessed on 12 October 2022). [49]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [34]
- OECD/G20 (2022), *Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities*. [50]
- OECD/UCLG (2022), *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, <http://www.sng-wofi.org> (accessed on 24 October 2022). [13]
- OECD/UCLG (2019), *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Key Findings*, OECD/UCLG, <https://www.sng-wofi.org/reports>. [15]
- OECD/UCLG (2016), *2016 Pilot Study: Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, <https://www.sng-wofi.org/reports/>. [14]
- OECD/UN ECA/AfDB (2022), *Africa's Urbanisation Dynamics 2022: The Economic Power of Economic Cities*. [57]
- OECD/UNCDF (2020), *Blended Finance in the Least Developed Countries 2020: Supporting a Resilient COVID-19 Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/57620d04-en>. [64]
- Ostwald, K. (2017), "Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia", *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 34/3, pp. 1-19, [https://www.jstor.org/stable/44685077#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/44685077#metadata_info_tab_contents) (accessed on 25 September 2022). [16]
- Prakash, B. (2020), *Local Finance, Fiscal Decentralisation and Decentralised Planning*, SAGE Publications Pvt. Ltd. [27]
- Rodríguez-Pose, A. and M. Vidal-Bover (2022), "Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function", *Political Studies*, pp. 1-25, <https://doi.org/10.1177/00323217221136666>. [9]
- Rodríguez-Pose, A. and M. Vidal-Bover (forthcoming), "Decentralisation, unfunded mandates, and the regional response to the COVID-19 pandemic", *Regional Studies*. [69]
- Schakel, A. et al. (2018), *Final report on updating the Regional Authority Index (RAI) for forty-five countries (2010-2016)*, European Commission. [37]
- Steffensen, J., G. Löffler and L. Engen (2020), *Rebuilding Local Fiscal Space: Exploring the Impact of the COVID-19 Pandemic on the Fiscal and Economic Health of Selected Subnational Governments. Results from Preliminary Data Collection*, UNCDF, New York, <https://www.uncdf.org/article/7123/rebuilding-local-fiscal-space-phase-1-report> (accessed on 14 September 2022). [62]
- Tavares, A. (2018), "Municipal amalgamations and their effects: A literature review", *Miscellanea Geographica*, Vol. 22/1, pp. 5-15, <https://doi.org/10.2478/MGRSD-2018-0005>. [32]
- Terlizzi, A. (2019), *Health System Decentralization and Recentralization*, Springer [21]

- International Publishing, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-11757-3>.
- UCLG (2008), *Decentralisation and Local Democracy in the World, 1st GOLD Report*. [70]
- UN Department of Economic and Social Affairs (2019), *World Population Prospects 2019 - Highlights*, United Nations, New York, [https://population.un.org/wpp/publications/files/wpp2019\\_highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/publications/files/wpp2019_highlights.pdf) (accessed on 17 August 2022). [66]
- UNCDF (2022), *Local Government Rising: Somalia's fiscal decentralisation success story*, <https://www.uncdf.org/article/7867/local-government-rising-somalias-fiscal-decentralisation-success-story> (accessed on 12 October 2022). [65]
- UNCTAD (2021), *The least developed countries in the post-COVID world: Learning from 50 years of experience*, United Nations, New York, [https://unctad.org/system/files/official-document/lcd2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/lcd2021_en.pdf) (accessed on 26 August 2022). [61]
- UNCTAD (2016), *Poverty Trap Leaves Least Developed Countries Ever Further Behind | UNCTAD*, <https://unctad.org/press-material/poverty-trap-leaves-least-developed-countries-ever-further-behind> (accessed on 19 August 2022). [67]
- WMO (2021), *Weather-related disasters increase over past 50 years, causing more damage but fewer deaths*, <https://public.wmo.int/en/media/press-release/weather-related-disasters-increase-over-past-50-years-causing-more-damage-fewer> (accessed on 3 October 2022). [5]
- World Bank (2021), "Financial Risk and Opportunities to Build Resilience in Europe", <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35685> (accessed on 6 October 2022). [11]
- World Bank et al. (2017), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052> (accessed on 12 October 2022). [47]



