

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LAS FINANZAS SUBNACIONALES

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones
Enero de 2021



PRESENTACIÓN DE LA NOTA ANALÍTICA #03

Esta Nota Analítica se centra en el impacto de la pandemia de COVID-19 en las finanzas municipales. La información proviene de una encuesta realizada a departamentos de finanzas de gobiernos municipales y regionales entre el 5 de noviembre y el 7 de diciembre de 2020. **La muestra abarca 33 territorios de 22 países de todos los continentes**, con una mayor representación de ciudades y regiones de Europa (36 %), Asia (21 %), y África (15 %). La población media de estos territorios administrativos es de 1,4 millones de habitantes, pero los rangos de población abarcan desde los 50.000 habitantes a más de 7,4 millones.

Los resultados de la encuesta se complementan con un análisis de fuentes secundarias y con información primaria recopilada por otras iniciativas y organizaciones internacionales. En el texto se proporcionan los hipervínculos a las fuentes originales.

Esta publicación es la tercera de la serie de Notas Analíticas producidas por la Iniciativa «La gobernanza de las emergencias» (EGI, por sus siglas en inglés), y da continuidad a la [Nota Analítica #02](#), que se centra en las prioridades y la demanda de ciudades y regiones de intercambio de información a escala internacional relativa a la gobernanza de las emergencias. En esta investigación por encuestas se puso de manifiesto la laguna de información primaria en relación con los recursos y la financiación, y se ha desarrollado esta Nota Analítica para abordar esta laguna.

Las Notas Analíticas se publican conjuntamente con Informes de Políticas, los cuales ofrecen propuestas prospectivas, reformas de agendas, innovaciones en gobernanza y perspectivas críticas. **El Informe de Políticas #03, que se publicará más adelante este mes, trata en profundidad y amplía los hallazgos que se presentan en esta nota.**

AGRADECIMIENTOS

El equipo impulsor de la EGI desea agradecer a las docenas de representantes de gobiernos locales y regionales que han dedicado tiempo de sus apretadas agendas a responder a la encuesta «Finanzas municipales y la pandemia» a pesar del poco preaviso y de las presiones propias de la respuesta a la emergencia. Este nivel de compromiso pone de manifiesto que los gobiernos subnacionales consideran clave el intercambio de información y la colaboración a la hora de ofrecer respuestas adecuadas a esta emergencia.

Principales hallazgos

- Los principales desafíos financieros para los gobiernos municipales y regionales durante la emergencia de la COVID-19 guardan relación con **la salud de las economías locales y nacionales**.
- La emergencia ha acentuado problemas que afectan desde hace tiempo a las finanzas subnacionales, como un **presupuesto insuficiente**, pero también ha provocado la aparición de otros desafíos como la **inestabilidad de ingresos**, las **nuevas demandas de servicios e inversiones**, y las consecuencias a corto y medio plazo de la **reasignación de inversiones de capital para financiar respuestas operativas**.
- Los desafíos financieros de los gobiernos subnacionales se han **agudizado en algunos países a causa de entornos normativos restrictivos**.
- Los **gobiernos subnacionales más independientes desde un punto de vista financiero habrían sufrido una pérdida de ingresos más significativa**, ya que las transferencias intergubernamentales se encuentran entre las fuentes de ingresos menos afectadas por la emergencia.
- Se espera que los desafíos que ha introducido o acentuado la pandemia **se agraven después de que la emergencia sanitaria haya pasado**.
- Los gobiernos municipales ostentan una responsabilidad notable en la financiación de **sectores políticos que bien son inflexibles en sus demandas o bien tienen una mayor demanda durante una emergencia**.
- Tal y como sucedió en la crisis financiera global de 2008, los **paquetes de recuperación de la COVID-19 indicarán hasta qué punto valoran los estados a sus ciudades y regiones**.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA



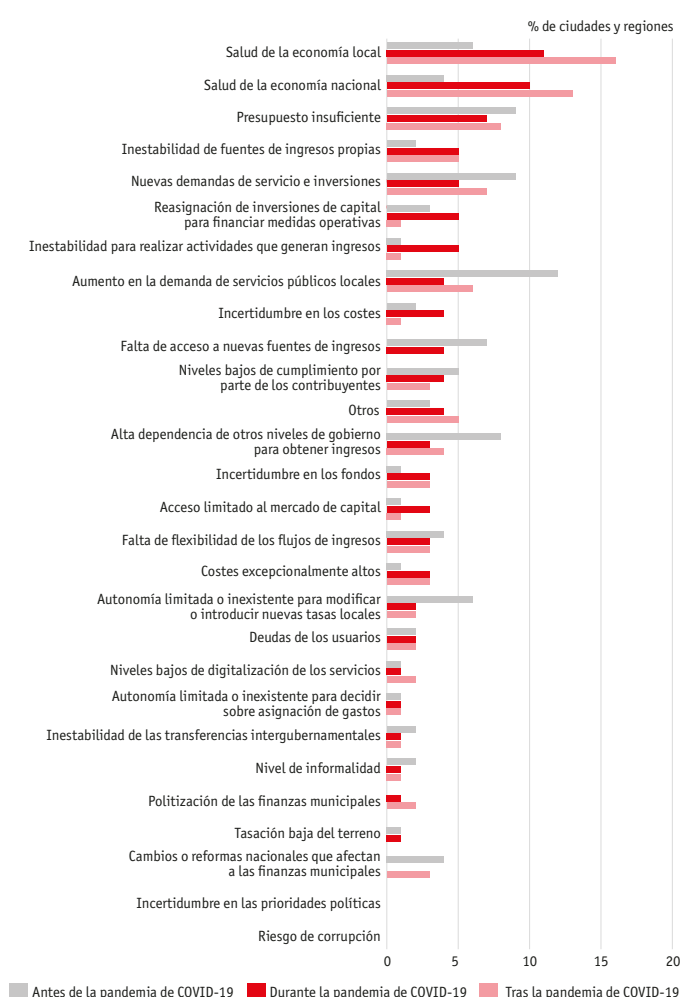
Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metropolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/ el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

Otros puntos destacados de la encuesta

- De media, las ciudades y regiones de la muestra confirmaron **un aumento del 5 % en el gasto y de una disminución de los ingresos de alrededor de un 10 %**.
- La **fuerza de ingresos con mayores pérdidas fue el de tarifas y tasas** (-22 % de media), seguido de los ingresos por venta y alquiler de bienes (-18 % de media). Las **transferencias fiscales gubernamentales se vieron menos afectadas** (-8 % de media).
- **El 21 % de las ciudades y regiones encuestadas recurrieron a préstamos para hacer frente a la emergencia**. La mayoría eligió no hacerlo a pesar de contar con la posibilidad (58 %), pero el 21 % no lo hizo debido a impedimentos legales (15 %) o por falta de acceso a entidades financieras (6 %).
- Cerca de **dos tercios de los gobiernos subnacionales tuvieron que poner freno a inversiones de capital claves**, pero tan solo un tercio espera que se cancelen de forma definitiva.

Figura 1: Principales problemas financieros para gobiernos municipales y regionales (antes, durante y previstos tras la pandemia de COVID-19)



1. PROBLEMAS EXISTENTES Y NUEVOS PROBLEMAS

1.1 PROBLEMAS EN LAS FINANZAS MUNICIPALES ACENTUADOS POR LA CRISIS DE LA COVID-19

Antes de la pandemia, aparte del marcado incremento en la demanda de servicios públicos locales y en las inversiones en los últimos años, la mayor parte de problemas financieros para los gobiernos subnacionales estaban vinculados a un acceso deficiente a los ingresos y al capital (véase la Figura 1). Según la encuesta, además de presupuestos insuficientes, las ciudades y regiones encuestadas han tenido que lidiar con la dependencia de los Gobiernos centrales, la falta de acceso a nuevas fuentes de ingresos, la limitada autonomía para modificar y crear impuestos, y los bajos niveles de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

La emergencia de la COVID-19 ha conllevado un cambio en la relevancia relativa de los desafíos financieros. Factores coyunturales, como **la salud de las economías locales y nacionales**, pasaron a ser elementos esenciales, ya que amplifican los problemas asociados a la generación de ingresos. No obstante, los presupuestos de los gobiernos subnacionales, además de insuficientes, son ahora más inestables debido a la crisis. Aparte de esto, se han generados nuevas demandas que dependen de las ciudades y las regiones. En tanto que cuentan con menor capacidad de recaudar, **los gobiernos subnacionales han tenido que reasignar inversiones de capital para financiar respuestas operativas**, lo cual acarreará graves consecuencias a la sostenibilidad financiera de ciudades y regiones a corto y medio plazo. Sin ir más lejos, las entidades encuestadas esperan que **los desafíos acentuados por la pandemia sean aún más marcados una vez la emergencia sanitaria haya pasado**.

1.2 EL «EFECTO TIJERA»

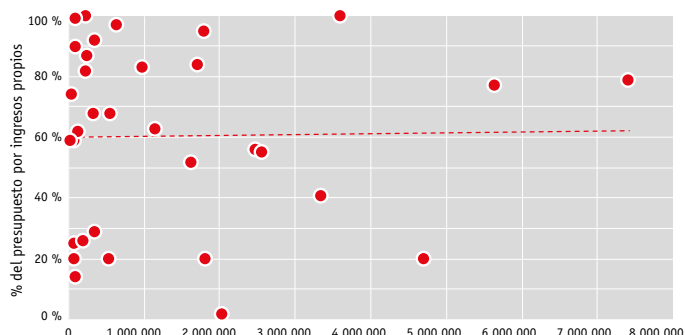
La emergencia de la COVID-19 ejerce una presión especialmente significativa sobre las finanzas subnacionales, ya que conlleva **un incremento en el gasto** (nuevos equipamientos, servicios sanitarios y sociales, limpieza e higienización) **junto con una reducción simultánea en los ingresos** (disminución de transacciones inmobiliarias e ingresos por aparcamiento).

De media, las ciudades y regiones encuestadas han informado de **un aumento del 5 % en el gasto y de una disminución de los ingresos de alrededor de un 10 %**. En línea con estas cifras, estas caídas en los ingresos y aumentos en los gastos han tenido lugar de forma global. Los ingresos de la ciudad de Río de Janeiro descendieron a niveles de 2010, en buena parte debido a la caída de las tasas de servicios municipales. En Nueva Zelanda, la ciudad de Auckland prevé una pérdida de 450 millones de dólares neozelandeses (cerca de 320 millones de dólares estadounidenses) en el año fiscal actual. Un análisis de ONU-Hábitat, la Comisión Económica para África de la ONU, CGLU África, el FNUDC y Shelter Afrique estima que los gobiernos locales de África podrían perder hasta dos tercios de sus recursos financieros a causa de la pandemia. En una encuesta a 300 ciudades y regiones europeas llevada a cabo por el Comité Europeo de las Regiones y la OCDE, el 90 % de las

entidades encuestadas esperaban una reducción de sus ingresos como resultado de la pandemia, y un 85 % preveían un aumento en los gastos. Se espera que los ingresos tributarios sean la fuente de ingresos que más se resienta, mientras que los gastos en ámbitos como los servicios sociales, las ayudas sociales y el apoyo a las pymes serían los que aumentarían en mayor medida. Una encuesta del CMRE a 21 asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales arrojó resultados similares. Asimismo, la mayoría de encuestados informaron que no estaban recibiendo respaldo económico suficiente por parte de los Gobiernos nacionales para hacer frente al incremento de los gastos.

Los desafíos financieros de los gobiernos subnacionales se han agudizado en algunos países a causa de entornos normativos restrictivos. Sin ir más lejos, los estados de Estados Unidos están obligados por ley a equilibrar sus presupuestos. No obstante, entre marzo y agosto de 2020, la recaudación de impuestos estatales eran, de media, un 6,4 % más bajos que en el mismo periodo de 2019.

Figura 2: La independencia financiera de los gobiernos subnacionales



2. RESPUESTAS A DIVERSOS NIVELES

2.1 DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES Y RECURSOS

En las últimas décadas, las demandas de una mayor descentralización en todo el mundo han tenido como respuesta una transferencia efectiva cada vez mayor de responsabilidades a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en numerosos casos el incremento en los presupuestos de ciudades y regiones no ha sido proporcional a las responsabilidades y desafíos adicionales que estas han asumido. La autonomía que se ha otorgado a los gobiernos subnacionales para aplicar medidas de respuesta apropiadas a emergencias, sin ir más lejos, depende a menudo de la parte presupuestaria que se recauda a nivel local. Esto puede variar de forma sustancial entre ciudades, incluso dentro del mismo país. Por otro lado, **si bien los territorios más poblados suelen contar con unos mayores niveles de independencia financiera, este no es siempre el caso**, tal y como muestran los resultados de la encuesta en la Figura 2.

Las ciudades y regiones encuestadas confirman un nivel de autonomía fiscal notable, con una media de un 60 % de su presupuesto generado a nivel local¹. Paradójicamente, dado que estos ingresos suelen provenir de impuestos locales y compartidos (como los inmobiliarios), tarifas y tasas (aparcamiento) y venta de activos (terreno), **los gobiernos con una mayor independencia financiera serían los que han sufrido una mayor reducción en sus ingresos**. Los encuestados manifestaron que las transferencias intergubernamentales son una de las

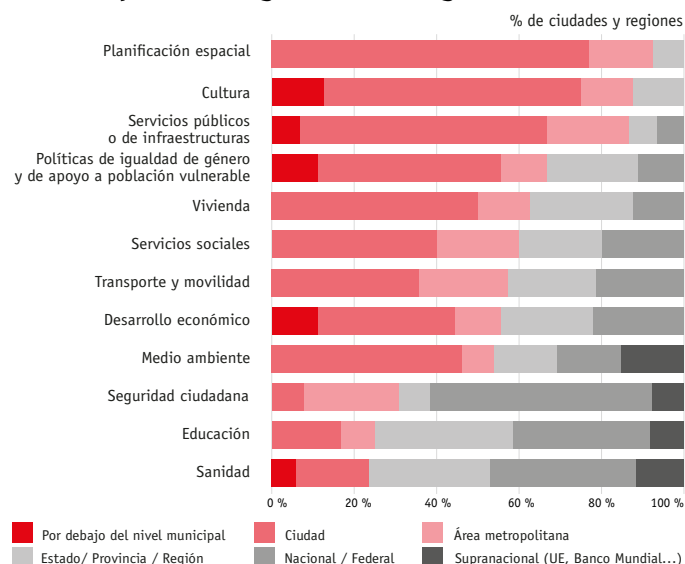
fuentes de ingresos menos afectadas desde la irrupción de la COVID-19 (8 % menos de media), por lo que las ciudades y regiones que dependen en mayor medida del Gobierno central gozan de una menor inestabilidad presupuestaria.

Tal y como muestra la Figura 3, **los gobiernos municipales ostentan una responsabilidad notable en la financiación de sectores políticos que son inflexibles en sus demandas** (servicios en infraestructuras públicas, si bien los costes de limpieza se dispararon) **o bien tienen una mayor demanda durante una emergencia** (vivienda y servicios sociales). Por el contrario, dos sectores clave en la respuesta a la emergencia de la COVID-19, que son la sanidad (análisis masivos) y seguridad ciudadana (aplicación de distanciamiento físico) han sido responsabilidad primordialmente provincial, estatal o nacional, más que local.

El modo en que se han repartido los recursos entre los diversos niveles de gobierno en respuesta la emergencia varía diametralmente. Tras el brote del virus en Hubei, el Gobierno central de China asignó 35.000 millones de yuanes (aproximadamente 5.400 millones de dólares) en subvenciones generales a la provincia. El gobierno provincial invirtió estos fondos a su discreción de acuerdo con las orientaciones normativas generales. Otros Gobiernos centrales también han incrementado el pago de subvenciones a gobiernos subnacionales, como Austria, Brasil, Colombia, Estonia, Italia, Japón, Corea, Letonia, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, España y los Estados Unidos. Algunas de estas subvenciones han sido proporcionales a la reducción de los ingresos o al incremento de los gastos.

No obstante, la encuesta que realizó el CMRE en mayo de 2020 presenta un panorama de las transferencias intergubernamentales menos optimista. De los 17 países europeos, únicamente tres (Estonia, Escocia y Alemania) confirmaron que la ayuda financiera de los Gobiernos nacionales seguía operativa, con una percepción positiva por parte de los gobiernos locales y regionales. La mayor parte manifiesta que han recibido ayuda económica insuficiente, y ciudades y regiones de otros tres países (Islandia, Turquía y Bulgaria) afirman no haber recibido todavía ningún tipo de ayuda de sus Gobiernos nacionales respectivos.

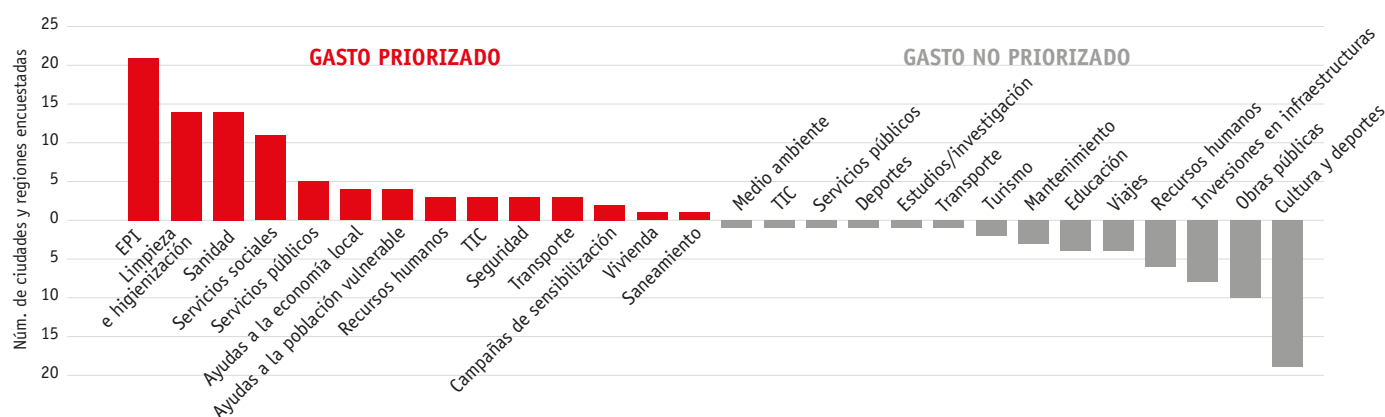
Figura 3: Responsabilidad de financiación de diferentes sectores políticos según niveles de gobierno



¹ Cabe reseñar que esta media del 60 % no es habitual. A nivel global, las subvenciones y ayudas representan normalmente la fuente primordial de ingresos (51 % de media) para los gobiernos subnacionales. Existen, no obstante, grandes diferencias entre los estados federales y los unitarios (los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son, como norma general, superiores en los países federales que en los unitarios) y entre los países de renta alta y baja (las ciudades y regiones de países de rentas bajas dependen en mayor medida de las transferencias intergubernamentales).

2.2 LÍNEAS PRESUPUESTARIAS PRIORIZADAS Y NO PRIORIZADAS

Figura 4: Prioridades de gasto durante la emergencia y ámbitos que sufrieron recortes en consecuencia



Con la llegada de la pandemia, los gobiernos municipales y regionales tuvieron que tomar decisiones controvertidas respecto al gasto. Algunos aspectos tenían prioridad, por lo que otros debían postergarse durante la respuesta a la emergencia. La Figura 4 ilustra de qué modo las ciudades y regiones tuvieron que asumir nuevos gastos, como la adquisición de equipos de protección individual (EPI), las ayudas a hospitales y otros centros sanitarios, la desinfección de espacios públicos y otros servicios de bienestar social. En efecto, a pesar de la asignación tradicional de responsabilidades de gasto mostrada en la Figura 3, **los gobiernos locales han tenido que complementar los esfuerzos realizados por los Gobiernos nacionales y asumir gastos relacionados con la salud durante la emergencia.**

Asimismo, los gobiernos locales han tenido que aumentar sus presupuestos de servicios sociales y públicos y respaldar a empresas locales que no pudieron operar a causa de la pandemia. Para ello, las ciudades y regiones tuvieron que hacer recortes en sectores públicos que solían depender en gran medida de los presupuestos locales.

Se espera que la repercusión sobre la cultura, el desarrollo y mantenimiento de infraestructuras y la vivienda, así como otros ámbitos esenciales como el fomento de la igualdad de género y la capacitación de la población vulnerable, sea elevada. La Figura 5 muestra que la mayor parte de gobiernos subnacionales encuestados han tenido que posponer inversiones relevantes para centrarse en la respuesta a la emergencia, si bien tan solo el 31 % de ellos espera que se cancelen definitivamente.

2.3 LECCIONES DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL

Los paquetes nacionales de recuperación económica que se emitirán una vez comiencen a disminuir los índices de infección pondrán de manifiesto la posición de los gobiernos municipales y regionales no únicamente en la recuperación, sino también en la configuración de la gobernanza tras la pandemia. ¿Podrán los gobiernos subnacionales beneficiarse de estos paquetes para financiar su operativa y sus inversiones? ¿Se adherirá el proceso de presupuestación a los ideales de descentralización y ayudarán a corregir el «efecto tijera» para apoyar la continuidad de los servicios esenciales prestados por las autoridades locales? Si bien es demasiado pronto para conocer la respuesta en cuanto a la crisis de la COVID-19, es posible extraer conclusiones de la crisis financiera mundial de 2007-2008.

Tal y como sucede en la emergencia actual, los ingresos de los gobiernos subnacionales se vieron drásticamente reducidos durante la crisis financiera mundial. Sin embargo, mientras que algunos países aprobaron reformas que fomentaban la descentralización como parte de la respuesta, como Islandia, Grecia, Francia o Italia, otros apostaron por la recentralización, como Montenegro o España. A pesar de que se trata de un aspecto altamente complejo y controvertido, la prueba reciente demuestra que unos niveles de descentralización altos tienen un impacto positivo en el rendimiento fiscal.

Independientemente del nivel de implicación de los gobiernos subnacionales en la recuperación, es de esperar que las finanzas se sigan resintiéndolo durante un tiempo, y las ciudades y regiones se verán obligadas a innovar. Sin embargo, en una encuesta de la EGI publicada anteriormente (julio de 2020), se presentaron las finanzas como uno de los sectores en los que se ha innovado menos en respuesta a la emergencia. Si bien es poco habitual, van apareciendo ejemplos de gobiernos locales que innovan en la gestión de sus tensiones financieras. Sin ir más lejos, Buenos Aires ha aprobado una Ley de Emergencia Económica y Financiera que permite a la ciudad acceder a recursos financieros directos para dar respuesta a la emergencia.

El Informe de Políticas #03 de la EGI estudiará algunas de las soluciones que pueden desarrollarse a nivel subnacional y nacional y que habilitan una respuesta a emergencias complejas más flexible y efectiva.

Figura 5: Aplazamiento de inversiones de capital (en infraestructura, vivienda, medio ambiente) para centrarse en la respuesta a la emergencia

% de ciudades y regiones encuestadas

