



Cómo fortalecer la salud fiscal municipal

CUANDO SE OBSERVA LAS CIUDADES EN DIFICULTADES FISCALES, resulta fácil concluir que la insolvencia es, simplemente, el resultado de una gestión ineficaz, de falta de disciplina financiera o de incompetencia o corrupción del gobierno municipal. Sin embargo, deben tenerse en cuenta varios datos compensatorios importantes: la insolvencia fiscal que los municipios enfrentan hoy en día es, por lo general, producto de malas decisiones de planificación que se tomaron hace décadas; muchas de las situaciones que desembocaron en la insolvencia fiscal de los municipios (incluyendo las malas decisiones de planificación), estaban más allá del control municipal; y la delicada tarea de lograr un equilibrio entre la recaudación irregular y los gastos impredecibles representa un gran desafío incluso para los municipios mejor gestionados.

Muchas de las decisiones de planificación que catalizaron la decadencia de Detroit y otras ciudades de la zona del medio oeste estadounidense denominada “Cinturón de óxido” fueron tomadas a los más altos niveles del gobierno. Por ejemplo, la construcción de autopistas interestatales federales en la década de 1950 se interpuso descuidadamente a los planes y preferencias municipales, y facilitó un éxodo urbano de familias, empresas y riqueza motivado por las ventajas impositivas de saltar los límites municipales. La ciudad de Detroit perdió un 60 por ciento de su población y buena parte de su industria y comercio entre 1950 y 2000, mientras que la población del área metropolitana permaneció bastante estable. Las bases impositivas y las poblaciones de los municipios cercanos crecieron notablemente, mientras que las de Detroit se evaporaron durante ese medio siglo.

De manera similar, las políticas de alcance estatal y federal impusieron requisitos de gastos impredecibles y, por lo general, inmanejables a los gobiernos municipales. A lo largo de las décadas, los municipios se han visto zarandeados por las revisiones de la fórmula de coparticipación en los ingresos a niveles superiores de gobierno u obligaciones sin financiamiento. A modo de ejemplo, la Ley de Agua Potable estableció un marco regulatorio muy necesario y, desde 1972, ha logrado la limpieza de los canales fluviales y ha protegido la salud de los ciudadanos. Sin embargo, también ha impuesto draconianas demandas financieras a los gobiernos municipales, endosándoles los gastos derivados de costosas mejoras en los sistemas de agua para cumplir con estándares aún más estrictos, además del aparentemente imposible desafío de separar las aguas pluviales de las aguas residuales en sistemas subterráneos combinados construidos hace un siglo.

A medida que los municipios interiorizan el mensaje de que su bajo rendimiento financiero es un problema meramente municipal, por lo general toman medidas correctivas que ocasionan mayores daños a su futuro económico y social. Uno de los aspectos no denunciados de la tragedia que tuvo lugar en Ferguson, Missouri, es el hecho de hasta qué punto la violencia y la recriminación que allí se dieron tiene sus raíces en los problemas fiscales. Ferguson, como muchas otras jurisdicciones del condado de St. Louis, decidió complementar la recaudación municipal insuficiente con multas de tránsito que se imponían de manera muy rigurosa. Muchas jurisdicciones de características similares obtuvieron el 30 por ciento o más de su recaudación general de las multas por

infracciones de tránsito. Dejemos a los tribunales y al Departamento de Justicia que determinen si el patrón y la implementación de las multas en Ferguson fueron discriminatorios. No obstante, existe otro problema que implica la combinación de la seguridad pública con la generación de ingresos, lo que puede dar como resultado consecuencias perversas.

El condado de St. Louis no ha sido el único en utilizar creativamente a los juzgados municipales como generadores de ingresos: este patrón e implementación se da en muchos municipios en todos los Estados Unidos y otros continentes. En un estudio realizado por el Banco de la Reserva Federal de St. Louis en 2006 sobre los condados de Carolina del Norte, denominado, con mucho humor, *Red Ink in the Rear View (Números rojos en el retrovisor)*, los autores descubrieron que una reducción del 10 por ciento en los ingresos anuales dio como resultado un aumento del 6,4 por ciento en citaciones por multas de tránsito. Curiosamente, cuando la recaudación aumentó, no se redujo la cantidad de citaciones. En un caso sorprendente, la ciudad de Waldo, Florida, obtuvo la mitad de su recaudación general mediante las multas de tránsito. La ciudad de Nueva York obtuvo, en el año 2008, unos US\$624 millones en ingresos generales por medio de multas de estacionamiento aplicadas rigurosamente con un valor muy alto. En el plano internacional, la BBC y *The Guardian* acusaron al municipio de Hammersmith y Fulham, en Londres, de utilizar a los juzgados de tránsito como una importante fuente de recaudación en el año 2013.

Otra forma peligrosa que tienen los municipios de apuntalar sus finanzas es mediante la venta de embargos fiscales a los inversores. Aunque esta práctica atrae la recaudación necesaria, transferir embargos fiscales de gran envergadura deriva en consecuencias indeseadas que resultan difíciles de manejar. El predominio de embargos fiscales sobre cualquier otro tipo de gravamen, otorga un poder extraordinario a aquellos que ejecutan una hipoteca. Los inversores experimentados que pagan una pequeña parte de las deudas impositivas atrasadas con el fin de comprar embargos fiscales pueden adquirir propiedades a razón de unos pocos centavos por dólar

del valor real. Estos nuevos propietarios gestionan sus propiedades para maximizar el rendimiento, lo que generalmente va contra el interés público cuando promueve una especulación feroz sobre propiedades vacantes o un deterioro acelerado de la comunidad por la falta generalizada de propietarios.

Los municipios toman decisiones desesperadas como esta para mejorar la salud fiscal debido, en parte, a la oposición pública a los impuestos sobre la propiedad, que representan la principal fuente de recaudación municipal. Cualquier municipio que considere un aumento en los impuestos sobre la propiedad para poder cumplir

A medida que los municipios interiorizan el mensaje de que su bajo rendimiento financiero es un problema meramente municipal, por lo general toman medidas correctivas que ocasionan mayores daños a su futuro económico y social.

con sus obligaciones se enfrentará a la posibilidad de una rebelión contra del aumento impositivo municipal o un aumento de presión para aliviar a los residentes y a los comercios de las cargas impositivas. En este número de la revista *Land Lines*, Adam Langley analiza los créditos al impuesto sobre la propiedad y las exenciones a la vivienda que proporcionan un alivio individual para este impuesto tan impopular, pero que, a la vez, restringen aun más el presupuesto público municipal (pág. 30). Las restricciones derivadas de las limitaciones del impuesto sobre la propiedad por lo general dan como resultado la aparición de medidas más temerarias para lograr cuadrar las necesidades financieras.

Tal vez haya otras maneras posibles que permiten a los municipios restaurar su salud fiscal. En Detroit, una asociación sin precedentes entre los sectores público, privado y civil apoyó un ejercicio de planificación participativa denominado *Detroit Future City*. Más de 100.000 residentes contribuyeron en el diseño de esta extraordinaria

estrategia de uso del suelo y redesarrollo económico. John Gallagher nos informa sobre la primera etapa de implementación de proyectos que se proponen hacer realidad esta visión comunitaria en Detroit (también denominada *Motor City*) para revertir las décadas de deterioro (pág. 18).

Los municipios en países en vías de desarrollo enfrentan otro tipo de desafíos fiscales. En muchos países, debido a que los gobiernos nacionales delegan en los municipios la responsabilidad

Los sistemas efectivos de impuestos sobre la propiedad se construyen sobre fundamentos como los registros de la propiedad y las diferentes herramientas de avalúo.

de proporcionar bienes y servicios públicos, los gobiernos municipales deben inventar nuevos sistemas de financiamiento público para sus jurisdicciones. La mayoría de estos municipios consideran a los impuestos sobre la propiedad como una opción de ingresos muy prometedora. Sin embargo, los sistemas efectivos de impuestos sobre la propiedad se construyen sobre fundamentos como los registros de la propiedad y las diferentes herramientas de avalúo. La dificultad de construir estos sistemas aumenta en aquellas ciudades que tienen asentamientos informales en expansión, donde los residentes y sus viviendas no están registrados o reconocidos oficialmente. Ryan Dubé nos informa sobre algunos de los desafíos que se presentan a la hora de establecer y mantener un sistema de registro de la propiedad en Lima, Perú, donde un sistema mejorado no ha proporcionado los hipotéticos beneficios que los teóricos del tema habían sugerido (pág. 8).

Los desafíos que implica lograr y mantener la salud fiscal municipal son muchísimos y complejos, pero no insuperables. Las economías urbanas de los Estados Unidos que hoy en día son más prósperas también enfrentaron, durante las décadas de 1960 y 1970, problemas como la fuga de la población, el deterioro urbano y los

desafíos fiscales insalvables: en aquel entonces, las ciudades en bancarota o a punto de estarlo eran Boston, Nueva York, Washington, DC, Seattle y San Francisco. El renacimiento de estas ciudades tal vez no haya tenido tanto que ver con su grandeza intrínseca sino que haya sido obra de fuerzas mayores a niveles superiores de la geografía. Con esto no queremos menospreciar a nuestras grandes ciudades costeras, sino simplemente resaltar un aspecto más amplio, a saber, que la insolvencia municipal es un problema estructural, no necesariamente el resultado de alguna deficiencia en particular de la gestión municipal.

Una planificación sólida y una gestión pública efectiva son el fundamento de la salud fiscal municipal. Se requiere una actitud fiscal firme para financiar la inversión pública en proyectos que construyan una economía municipal próspera y sostenible. Una economía municipal sólida desarrolla una base imponible que acelera la recaudación, y esto es lo que el gobierno municipal requiere a fin de pagar por los bienes y servicios públicos necesarios para lograr una buena calidad de vida. Sin embargo, la variabilidad crónica e impredecible tanto de los ingresos como de los gastos municipales requiere una planificación efectiva para poder sortear los obstáculos que inevitablemente aparecerán en el camino.

En octubre mencioné el concepto de redesarrollo (es decir, la reutilización efectiva de suelos previamente desarrollados) como el desafío del milenio. Administrar y mantener la salud fiscal de los gobiernos municipales es otro de estos desafíos. Necesitamos comprender mejor la teoría y la práctica de la planificación, la tributación y la valuación, con el fin de que sirvan de guía a los municipios a la hora de tomar medidas para lograr este objetivo tan esquivo. El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo se encuentra singularmente preparado para brindar información sobre cómo tomar tales medidas. En este número de la revista *Land Lines* hemos tratado brevemente algunos temas relacionados con la salud fiscal municipal; este desafío del milenio continuará siendo uno de los temas principales de nuestro trabajo en el Instituto. □