

¿Grandes o demasiado grandes?

Las megaciudades plantean especiales problemas de gobierno, financiamiento y suministro de servicios

Ehtisham Ahmad

LA ESENCIA de las ciudades son las economías de escala. Las ciudades prósperas son centros de creatividad e innovación que atraen a trabajadores con talento y preparación y que estimulan la productividad y el crecimiento. Gracias al considerable poder adquisitivo de la población, abunda una oferta variada y eso realza el interés de la vida en la ciudad.

Pero cuando las ciudades albergan a más de 10 millones de personas y se convierten en megaciudades, también pueden toparse con megaproblemas. La concentración demográfica genera dinamismo; pero también congestión, deterioro ambiental, escasez de vivienda y la formación de guetos. A eso se suma la complejidad de gobernar una zona metropolitana extensa.

El nacimiento de las megaciudades —ya sea por la migración, el aumento de la población residente o la reclasificación de zonas rurales— ha exacerbado las dificultades de planificación de infraestructuras y suministro de servicios. La duplicación e imprecisión de las responsabilidades de gasto, y la falta de ingresos suficientes bajo el control directo de la ciudad pueden limitar la rendición de cuentas de los administradores. A ese problema se suma la falta de información puntual sobre las finanzas urbanas, lo que suele dar lugar no solo a obstáculos macroeconómicos, sino también a dilemas en la esfera de la economía política. Por ejemplo, muchas capitales ejercen un poder político excesivo que origina tensiones locales, como sucede en Bolivia. La Paz no es una megaciudad, pero registra manifiestas tensiones con el municipio colindante de El Alto, que ha paralizado la sede del gobierno mediante huelgas y protestas.

Las megaciudades por lo general no solo tienen más necesidades de gasto, sino que también ofrecen en potencia una base recaudatoria y un capital humano mayores. De ahí que quizá tenga sentido concederles mayores responsabilidades de gasto y derechos de movilización de capitales que a otros niveles inferiores de gobierno, como los municipios; lo que se conoce como federalismo asimétrico (Congleton, 2006).

Aquí se examinan algunas de las asimetrías en las cesiones y los poderes políticos entre las megaciudades y otras zonas geográficas, el reto fiscal que plantea el surgimiento de grandes zonas metropolitanas, y las modificaciones que podrían necesitar las instituciones y las políticas fiscales para mejorar los servicios públicos y luchar contra la pobreza y la desigualdad en las urbes.

El poder y la ciudad

El año 2008 será un punto de inflexión para el desarrollo humano, según un informe reciente de la ONU. Por primera vez, la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades y para 2030 ese porcentaje habrá superado los dos tercios. La proporción que vive en megaciudades es pequeña, pero va en fuerte aumento, con las consecuentes trabas de gobernabilidad y responsabilidad fiscal.





Shanghái, importante motor del crecimiento.

Como muchas megaciudades enfrentan ingentes obstáculos sociales y ecológicos, su gobernabilidad es uno de los principales retos del nuevo milenio. Es poco probable que los gobiernos centrales puedan administrarlas bien, y cabe preguntarse si habría que otorgarles más responsabilidades de gasto y movilización de fondos que a otros municipios.

La estrategia varía según el país. En Asia y América Latina, las megaciudades concentran más potestades políticas y económicas que los municipios, y algunas manejan las funciones y responsabilidades de las provincias, además de las funciones puramente municipales. En otros casos, el tras-

paso de poder ha sido más limitado, o las responsabilidades son confusas.

Traspaso extenso. Las megaciudades chinas de Pekín y Shanghái gozan de una condición doble: tienen funciones y responsabilidades municipales, además de las que competen a una provincia. Eso también se pone de manifiesto en el poder político del que goza Shanghái, por ejemplo, frente a otras provincias. La RAE de Hong Kong posee incluso más autonomía de gasto e ingreso, aunque debida en gran medida al régimen político de “un país, dos sistemas” acordado con el Reino Unido cuando Hong Kong volvió a manos de China en 1997.

Ese tratamiento asimétrico facilita políticas sociales e inversiones públicas que han acelerado el fenomenal crecimiento de estas megaurbes. Aunque la RAE de Hong Kong es un buen ejemplo para otras ciudades del país —sobre todo en términos de responsabilidades asimétricas—, las autoridades chinas deben cerciorarse de que el endeudamiento global de las megaciudades esté de acuerdo con los objetivos macroeconómicos generales, dejando claras las responsabilidades de gasto y estableciendo los incentivos y la transparencia necesarios para la rendición de cuentas.

Traspaso parcial. En América Latina, la capital colombiana de Bogotá está llevando a cabo un experimento interesante (Fainboim, de próxima publicación) que ha mejorado significativamente la prestación de servicios públicos: ha recibido nuevas facultades (a través de un estatuto orgánico aprobado en los años noventa), elegido alcaldes dinámicos (como Jaime Castro, 1992–94, y Antanas Mockus, 1995–97 y 2001–03) y fortalecido su situación financiera mediante una recaudación impositiva más eficiente y un gasto más transparente. Estas medidas compensan en parte la perenne dificultad que genera la superposición de responsabilidades entre los gobiernos subnacionales colombianos.

Traspaso limitado. En contraposición a Bogotá, un ejemplo más típico de la implementación de potestades asimétricas es la Ciudad de México, la más grande del mundo después de Tokio-Yokohama, con más de 19 millones de habitantes. La inmigración más que nada es lo que la ha transformado en megaciudad (Graizbord y Santillán, 2005), pero sus funciones de gasto no están claras y su capacidad recaudatoria es tan restringida como la de otros municipios.

Aunque el impuesto sobre la propiedad inmueble genera más ingresos para la Ciudad de México que para ninguna otra zona metropolitana del país, la recaudación no está al nivel de otros mercados emergentes y economías avanzadas. Además, algunas de las funciones locales críticas, como la enseñanza y la atención de la salud, siguen estando dirigidas por el gobierno federal a través de un sistema de aportaciones. Lo mismo sucede con las principales redes de protección social, como el programa Progres/a/Oportunidades (Levy y Rodríguez, 2004) y programas críticos de gasto en enseñanza y salud, directamente suministrados o mayoritariamente financiados por el gobierno federal. Por ende, no se han concretado —o incluso ni siquiera concebido— las responsabilidades y recursos asimétricos capaces de posibilitar una prestación más eficaz de los servicios públicos. La situación en otras ciudades y estados mexicanos es aún más extrema

desde el punto de vista del acceso a los ingresos de fuente propia.

Traspaso con separación clara de funciones. La aclaración y separación de funciones —necesarias para una rendición de cuentas más estricta y una buena gestión de gobierno— siguen siendo prioritarias para los países avanzados y en desarrollo.

Un buen ejemplo es el de Londres, donde las funciones de “megaciudad” están separadas de las actividades puramente locales. El Greater London Council (GLC) fue creado por un gobierno laborista en 1965, con considerable potestad en la

El grado de traspaso de las responsabilidades fiscales variará según el país y a menudo reflejará el equilibrio de poder político e institucional en juego.

prestación de servicios públicos. El gobierno conservador lo abolió a mediados de la década de 1980, traspasando algunas funciones a los distritos municipales y restituyendo otras al centro. Tony Blair lo resucitó, asignándole una función más estratégica y coordinadora en el ámbito del transporte, la actividad policial, la planificación para emergencias y el desarrollo. Además, se hizo una distinción entre las funciones que exigen coordinación a nivel metropolitano y las funciones puramente locales de escolaridad primaria y servicios básicos, que continúan manejándose a nivel de distrito.

En otros países, la capital está alejada de las grandes ciudades, como es el caso de Río de Janeiro, Karachi y Lagos, en parte para aislar el gobierno central de los intereses creados de la metrópolis, y en parte para lograr otros objetivos, como el de abrir el interior del país (Brasilia) y reforzar la seguridad (Islamabad).

Responsabilidad y responsabilización

No cabe duda del vínculo directo entre las responsabilidades de la megaciudad y el poder político que ostenta. La manera más prometedora de lograr la prestación eficaz de servicios y la reducción de la pobreza parece ser delimitar las responsabilidades y la responsabilización.

Un elemento clave para establecer una rendición de cuentas más estricta es precisar a qué nivel de gobierno le compete cada función determinada. En muchos países, sobre todo de América Latina, se encuentran duplicadas funciones que en otras partes del mundo estarían atribuidas debidamente a un gobierno local.

Un ejemplo es la enseñanza primaria. En varios países andinos, los municipios son responsables solamente de los gastos de funcionamiento y mantenimiento de las escuelas, y, en uno de ellos, la certificación de las horas trabajadas. La contratación de docentes suele estar a cargo del nivel administrativo intermedio, por cuenta del centro, y el pago de los

sueldos generalmente es función del gobierno central. Dadas las circunstancias, no sería razonable esperar que alguno de estos niveles administrativos rindiera cuentas de los resultados de la instrucción primaria. Se trata de un ejemplo de descentralización incompleta y superposición de funciones.

La megaciudad debe tener acceso a un ingreso de fuente propia sustancial al margen, que le permita movilizar fondos suplementarios para sus propias prioridades sin depender de las transferencias del centro, a menudo asignadas a objetivos centrales específicos. Ese acceso a fondos propios es vital para mantener una limitación presupuestaria rígida a nivel de la megaciudad y evitar que sus decisiones de inversión y endeudamiento le creen dificultades al gobierno central (Ambrosiano y Bordignon, 2006).

Gasto y resultados

El interés por aclarar y simplificar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, sobre todo del lado del gasto, es candente en muchos países, como China, algunos de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y las naciones andinas mencionadas. Ese deseo se complementa con creciente frecuencia a través del uso de contratos para producir ciertos desenlaces (Spahn, 2006), en un proceso que ha dado en denominarse “presupuestación por resultados”.

La presupuestación por resultados sirve para dejar en claro de qué desenlaces deberá dar cuenta la administración de la ciudad o la entidad de gasto, mediando o no un contrato explícito. Pero para fijar los resultados es necesario asignarles una especificación y un precio, y luego someterlos a seguimiento. En este proceso también prima la transparencia en la generación y el uso de fondos públicos, lo cual podría poner en desventaja a la mayoría de los gobiernos subnacionales, que por lo general se encuentran limitados en cuanto a recursos y pericia. Aun para los gobiernos centrales, la presupuestación por resultados exige una planificación cuidadosa, y ejecutarla lleva tiempo.

Pero las megaciudades gozan de ventajas inherentes. Muchas no sufren limitaciones de capacidad porque disponen de una abundancia de talento y de trabajadores. Además, con un cuadro político flexible y responsabilizado puede haber más facilidad para practicar cambios en la administración, gestión y sistemas de información de una megaciudad que en los del gobierno central o federal. Así sucedió en Bogotá, donde Mockus enfatizó la eficiencia, responsabilidad y transparencia de la administración de los fondos públicos, junto con la necesidad de rendición de cuentas por parte de los administradores. Desde el año 2000, la ciudad trabaja con un presupuesto basado en los resultados, una meta mucho más allá del alcance del gobierno federal (Fainboim, de próxima publicación).

Las megaciudades podrían crear una infraestructura de administración de las finanzas públicas capaz de manejar funciones más complejas que las que pueden absorber los municipios más pequeños. Por ejemplo, São Paulo tiene un sistema de gestión de la información financiera pública más avanzado que el del gobierno de Brasil.

En este sentido, son críticos los flujos de información. Se necesita información completa y estandarizada sobre las fun-

ciones públicas y la economía, así como sobre los programas y proyectos, para poder valorar debidamente los productos y, en última instancia, los resultados. *El Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* del FMI contiene normas internacionalmente aceptadas para la clasificación económica y funcional de las partidas presupuestarias. Gracias a esa información, todos los niveles de gobierno, los legisladores y la ciudadanía pueden ver detalladamente cuánto se ha gastado y en qué.

Aprovechamiento de los ingresos

Las megaciudades suelen contar con una base recaudatoria sustancial; en algunos casos, compartida con el gobierno central. Aprovechando las economías de escala, tienen también la posibilidad de establecer administraciones tributarias modernas que estén a la altura del sistema nacional o que incluso lo superen.

En el ámbito impositivo suele haber margen para mejorar la tributación local de la propiedad inmueble, de modo que las autoridades locales dispongan de suficientes ingresos de fuente propia en el margen. En Bogotá, por ejemplo, Mockus dinamizó la recaudación aplicando el principio moderno de autoavalúo acompañado de técnicas de valoración de mercado.

Pero quizá no sea suficiente completar ese margen para poder asumir más responsabilidades. La Ciudad de México, por ejemplo, recauda 40% del total nacional del impuesto sobre la propiedad inmueble, pero necesitaría más ingresos si se le traspasaran nuevas funciones. Aunque bien podría instituir recargos al impuesto sobre el valor agregado o sobre la renta —como se ha propuesto más de una vez—, ha optado por no hacerlo, teniendo en cuenta el peso y los incentivos del sistema de aportaciones y sus responsabilidades actuales.

Las megaciudades también pueden movilizar fondos mediante empréstitos. Además de las fuentes de ingresos necesarias y la infraestructura de la gestión financiera pública, por lo general tienen acceso a otros elementos conducentes a un endeudamiento asimétrico, como la operación de las calificadoras de riesgo y la información sobre las transacciones del gobierno, que facilitaría el endeudamiento para atender necesidades probables de infraestructura.

Sin embargo, es importante respetar los límites prudenciales y reconocer y registrar debidamente la información sobre el endeudamiento y los riesgos de estas operaciones, incluidas las alianzas público-privadas. Aunque es bueno alentar la disciplina de mercado, quizá sea necesario complementarla con reglas fiscales y restricciones administrativas (Ter-Minassian y Craig, 1997). En la mayoría de los países en desarrollo hay que tener en cuenta las implicaciones macroeconómicas globales de un endeudamiento subnacional sustancial; por ejemplo, las crisis de deuda subnacional agudizaron los desequilibrios macroeconómicos en Argentina y Brasil a finales de los años noventa.

Traspaso con rendición de cuentas

La tendencia hacia aglomeraciones urbanas más grandes y la formación de megaciudades plantea retos únicos desde el punto de la política pública y la lucha contra la pobreza. Las

megaciudades intensifican las presiones y los riesgos, aunque los compensan con su dinamismo y con recursos adicionales.

La necesidad de visión estratégica en las megaciudades, sobre todo para la planificación y el financiamiento de infraestructuras, requiere su propia rendición de cuentas; pero el proceso decisorio puede estar alejado de las inquietudes locales de muchos ciudadanos, y las grandes necesidades de gasto de las megaciudades originan fuertes retos fiscales. Al mismo tiempo, los objetivos nacionales —como la demanda de igualdad regional y la preservación de la estabilidad macroeconómica— podrían forzar a las regiones metropolitanas a contribuir financieramente al resto del país o a limitar los planes de endeudamiento e inversión para ponerse a tono con la orientación macroeconómica sostenible de la nación entera.

Tanto a los gobiernos nacionales como a las megaciudades les convendría plantearse el traspaso de responsabilidades claramente definidas y regímenes capaces de generar ingresos de fuente propia que incentiven una buena gestión de gobierno. El grado de traspaso de las responsabilidades fiscales variará según el país y a menudo reflejará el equilibrio de poder político e institucional en juego. Sin embargo, la rendición de cuentas y la estabilidad macroeconómica general exigen transparencia e información estandarizada. Varias megaciudades han comenzado a asumir responsabilidades asimétricas, pero obviamente hay margen para aprender de la experiencia ajena y articular medidas y estrategias adecuadas, ya sea en Asia, África o América Latina. ■

Ehtisham Ahmad es Asesor en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

- Ahmad, Ehtisham, y Giorgio Brosio, compiladores, 2006, *Handbook of Fiscal Federalism* (Cheltenham, Reino Unido; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar).
- Ambrosiano, Maria Flavia y Massimo Bordignon, 2006, "Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations", en *Handbook of Fiscal Federalism*, págs. 306–38.
- Congleton, Roger, 2006, "Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization", en *Handbook of Fiscal Federalism*, págs. 131–53.
- Fainboim, Israel, de próxima publicación, "Fiscal Success at the Sub-National Level: The Case of Bogotá", en *Emerging Issues in Fiscal Federalism*, compilado por Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War y María González.
- Graizbord, Boris, y Marlon Santillán, 2005, "Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994–2000", *Estudios Demográficos y Urbanos, EDU* 58, vol. 20, No. 1, págs. 71–101.
- Levy, Santiago, y Evelyn Rodríguez, 2004, *Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progreso/Oportunidades Program* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Spahn, Paul Bernd, 2006, "Contract Federalism", en *Handbook of Fiscal Federalism*, págs. 182–97.
- Ter-Minassian, Teresa, y Jon Craig, 1997, "Control of Sub-National Government Borrowing", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, compilado por Teresa Ter-Minassian (Washington: Fondo Monetario Internacional).