

## Resumen

El fenómeno urbano ha desbordado los límites tradicionales de las ciudades, extendiendo su configuración residencial, industrial o comercial a través de una malla interjurisdiccional, que goza de la característica de formar sistemas organizados de comportamiento. Si las ciudades se enfrentaban con unos ingresos sujetos a baja elasticidad-renta y con la obligación de ofrecer servicios públicos con costes crecientes, el hecho metropolitano ha agudizado esos problemas y ha creado otros nuevos. El trabajo sintetiza esta situación, desde una perspectiva novedosa, cual es la de la intermunicipalidad y el «partenariado».

*Palabras clave:* ciudades, áreas metropolitanas, intermunicipalidad, «partenariado».

## Abstract

The urban phenomenon has surged beyond the traditional city limits, extending its residential, industrial or commercial configuration by way of an interjurisdictional network, which is endowed with the feature of forming organized systems of behaviour. If cities already had to cope with revenues subject to low elasticity-income and with the obligation to provide public services with rising costs, the metropolitan fact has heightened these problems and created other new ones. The article synthesizes this situation from an innovative viewpoint, namely that of intermunicipality and partnership.

*Key words:* cities, metropolitan areas, intermunicipality, partnership.

*JEL classification:* H70.

# LA HACIENDA LOCAL DEL FUTURO: UNA HACIENDA URBANA

Luis CARAMÉS VIÉITEZ

Universidad de Santiago de Compostela

## I. INTRODUCCIÓN

EL sector público local moderno desempeña su papel en un contexto determinado por la mundialización de la economía, los cambios tecnológicos, la concentración urbana, los problemas del medio ambiente, el envejecimiento demográfico y la transición hacia una economía fundada en el saber y la sociedad de la información. En ese marco, la Hacienda local se va convirtiendo progresiva y aceleradamente en Hacienda urbana. Los desajustes entre el mapa institucional y el territorio provocan consecuencias muy negativas sobre el bienestar que procuran las políticas públicas. Por razones diferentes, pero vinculadas a la dinámica de los asentamientos urbanos, la Hacienda rural y la Hacienda de las ciudades afronta dificultades financieras crecientes, si bien, en términos cuantitativos, aquella se manifiesta ya como un problema residual.

La Hacienda local como hacienda de servicios, por otra parte, parece encaminarse hacia la intermunicipalidad, salvaguardando el escalón administrativo de proximidad. Se intenta así hacer frente a la explotación de las economías de escala, conseguir márgenes de financiación para la inversión, contribuir a la gestión ambiental y luchar contra la exclusión. Todo ello, claro está, coexistiendo con ideologías favorables a la reducción de la presión fiscal, por lo que ha de ir imponiéndose una cultura de «partenariado», en la que la participación de las empresas y de la sociedad civil vaya siendo cada vez más la norma y no la excepción.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Cada vez resulta más claro que hoy parecen predominar fuerzas centrífugas por lo que a la estructura gubernamental se refiere. Y ello se manifiesta en una doble dirección: hacia lo supranacional, reconociendo la creciente interdependencia económica de los estados y la globalización de los problemas, y hacia lo local, profundizando la dinámica regionalizadora. Desde la teoría se han tratado de racionalizar estos aspectos del devenir histórico, a la búsqueda de esquemas normativos que permitiesen el hallazgo de un estructura gubernamental «óptima» en el seno de áreas geográficas concretas. En el tema que nos ocupa, se sitúa en lugar preferente la teoría del federalismo fiscal, de cuya mano podríamos llegar al «estado del conocimiento» en el ámbito funcional, con las ramas consabidas de asignación, estabilización y distribución (Caramés, 1994). Pero no es ésa nuestra intención, sino más bien subrayar cómo ese relativo vaciado del Estado nacional otorga un creciente protagonismo a lo local, nivel que puede ofrecer soluciones más eficaces en la prestación de servicios tradicionalmente gestionados por la Administración central. Un buen ejemplo se puede encontrar en la contribución de los municipios a ciertas estrategias de desarrollo local. Como se sabe, tras la crisis de los años setenta, se ha ido construyendo una aproximación al desarrollo que podríamos llamar «regional», en un sentido amplio, desde el lado de la oferta, que engloba factores tales como los recursos



materiales y del entorno, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, las estructuras urbanas, el capital físico y el capital humano. En definitiva, se ha querido caracterizar un paradigma del desarrollo autocentrado y difuso, del crecimiento desde abajo, teoría todavía insuficientemente articulada, a nuestro juicio. Pero, aunque en muchos casos se haya hecho de la necesidad virtud, si observamos la evolución de buena parte de los países de la OCDE, podremos comprobar cómo se han producido modificaciones en el marco político-administrativo de las políticas regionales, reservando un protagonismo no desdeñable a los gobiernos locales. A reforzar ese papel ha ayudado la propia innovación tecnológica, que está favoreciendo cada vez más la descentralización y la difusión del crecimiento. La mayor densidad de las comunicaciones, la reducción de los costes de transporte y las características técnicas de los procesos de producción posibilitan la descentralización productiva. Es muy frecuente observar cómo las relaciones interjurisdiccionales van pivotando sobre la autoridad regional: hacia arriba, colaborando con el gobierno central en su objetivo básico a este respecto, cual es el de garantizar la eficiencia en la compensación de externalidades; hacia abajo, coordinando y compatibilizando las distintas medidas de política. Dentro de esa lógica, encontramos muchas experiencias en las que el sector público local tiene un papel relevante en cuanto a infraestructuras, asesoramiento y evaluación de iniciativas, formación, etcétera, aunque sin duda, por su magnitud y grado de interrelación, se requiere una planificación que agregue fondos y coordine los gastos en demarcaciones más amplias que los propios municipios.

A veces, las autoridades locales han asumido también un papel de liderazgo que ha propiciado la construcción de un modelo de gobierno

local omnicomprensivo, más como respuesta a demandas indiferenciadas y siempre urgentes de los ciudadanos que como una expresión de su propia voluntad política. Esta dinámica, identificable en casi todos los países de nuestro entorno, lleva a una insatisfacción municipal respecto a las competencias legales asumidas y a la petición de un abanico más amplio de responsabilidades, acompañado de los recursos financieros pertinentes. El informe Mauroy del año 2000 en Francia y las discusiones en torno al Pacto Local en España son buenos ejemplos de esta realidad.

La historia, a este respecto, nos muestra cómo en nuestro país las constituciones de 1812 y 1845 establecieron unos principios de marcado carácter liberal y centralista, pudiéndose afirmar que en la segunda mitad del siglo XIX existía un rígido control sobre las haciendas locales. Y se les obligó a prestar muchos servicios sin una dotación suficiente de recursos. El penoso estado de los caminos vecinales, comarcales y provinciales; la lamentable situación de la educación primaria y secundaria, así como la precaria beneficencia y algunos aspectos de la sanidad, daban fe de la incapacidad municipal ante la asunción de un conjunto de competencias que el Estado, fiel a su ideología, había dejado en manos locales (Castro, 1979). Cosa que también ocurrió en otros países, y no sólo en los de tradición federal, pero dotando a los municipios de financiación adecuada. En realidad, la experiencia española en el campo local es bastante distinta a la de los países más adelantados de nuestro entorno por la ausencia en España de un importante fenómeno, cual fue el reflejado en el binomio industrialización-urbanización. Y así, servicios como saneamiento, transporte, agua, gas y electricidad, con relevantes efectos externos y cuyo suministro había de ser público, no sintieron la presión de la demanda, que perma-

neceía átona en consonancia con el grado de desarrollo español. Ello va a explicar en gran medida el atraso y las características de nuestra Hacienda local.

Situándonos ya en los años del capitalismo avanzado, se va identificando el poder local dentro de la estructura gubernamental como un poder residual, subordinado al interés general y al gobierno central, y ello tanto en los modelos descentralizados como en los desconcentrados. Aquéllos, predominantes en la Europa continental, poseían una cláusula general de competencias, en virtud de la cual se podía prestar cualquier tipo de servicio que la autoridad local estimase de interés para los ciudadanos. Los desconcentrados, de tradición anglosajona, no atribuyen al poder local la representación corporativa de la comunidad local y no poseen la cláusula general que hemos mencionado antes. Pero en la práctica, tanto unos modelos como otros vienen funcionando de modo bastante similar. En cualquier caso, en los modelos descentralizados la libertad competencial no pasa de ser hipotética, ya que los recursos son insuficientes, con la consiguiente —e imprescindible— interferencia de los niveles superiores de gobierno.

Cuando se comprueba la gama de servicios a que hace frente el sector público local, se halla una cierta homogeneidad entre las funciones que desempeñan los niveles básicos de gobierno, concentrándose en tres ejes fundamentales: a) planeamiento urbano y ordenación del territorio; b) mantenimiento de las condiciones mínimas de urbanización, y c) provisión de servicios de bienestar. En efecto, cada vez más los servicios de este tipo van siendo el denominador común de las políticas municipales, mereciendo el calificativo de *low politics*, frente a los implementados por los gobiernos intermedios y el central. Programas de vivienda, espacios verdes, par-



ques, abastecimiento de agua, limpieza, bomberos, policía, transporte, actividades culturales y deportivas, asistencia a la tercera edad, a la infancia y a la juventud, constituyen el núcleo duro del ámbito competencial al que ha de prestar savia financiera la hacienda local. Al lado de todo esto, y como ya hemos puesto de manifiesto, ha aparecido toda una gama de servicios ligados al desarrollo, buscando la ventaja comparativa locacional o, más en general, la puesta en valor de los recursos endógenos.

### III. LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN

En el cuadro n.º 1 podemos observar los niveles de gobierno descentralizados en los distintos estados de la Unión Europea. La gran heterogeneidad que encontramos procede tanto de la estructura histórica tradicional como de la opción política elegida en el transcurso del debate que tuvo lugar a partir de los años cincuenta sobre el tamaño óptimo de los municipios. En algunos países se procedió a la concentración, considerada indispensable

para avanzar en la modernización, al objeto de alcanzar la dimensión suficiente para atender adecuadamente las competencias que habían de prestar. En otros, por el contrario, se optó prácticamente por el *statu quo*, con la idea de preservar una identidad territorial que se consideró muy arraigada. Es éste, sin duda, un terreno propicio no sólo para adscripciones románticas, sino también para posiciones atávicas irreductibles. Sea como fuere, y como se desprende del cuadro n.º 2, la fusión de municipios corrió una suerte desigual, y en el caso de España ha sido irrelevante.

Francia, a su vez, lidera la parcelación local, constituyendo un auténtico puzzle que ha merecido el calificativo de la «excepción francesa». En el cuadro n.º 3 se contiene la distribución de municipios en España entre las distintas comunidades autónomas, encabezando Castilla y León el *ranking* en la relación entre número de entidades locales y población.

Si, al tiempo que tomamos conciencia de la fragmentación territorial, tanto más aguda cuanto me-

nos se haya hecho por aliviarla, comprobamos el intenso proceso de urbanización que han seguido nuestras sociedades, concluiremos que el tamaño de los municipios tiene que estar correlacionado con muchos de sus problemas, tanto de eficiencia como de equidad. Lejos queda ya el tiempo en que, tras la revolución industrial, las empresas se constituyeron en focos de atracción para millones de trabajadores, que se instalaron en la periferia de las ciudades. Y en 1900 todavía este fenómeno era un proceso fundamentalmente europeo. De hecho, 95 de las 140 ciudades que sobrepasaban los 200.000 habitantes estaban en Europa, pero en el siglo pasado la urbanización se volvió explosiva y más general. En cualquier caso, Europa contiene hoy noventa regiones y áreas metropolitanas, y en ellas vive más del 60 por 100 de la población total. Y aunque se pueden encontrar múltiples explicaciones de esa concentración espacial, como economistas sabemos que si los recursos no son ubicuos y los rendimientos de escala en la producción no son constantes, no es pensable un mundo con unidades familiares produciendo todos

CUADRO N.º 1

#### NIVELES DE GOBIERNO DESCENTRALIZADOS

Estados de la Unión Europea	Población (millones de habitantes)	Superficie	Nivel regional	Nivel departamental	Nivel municipal
Alemania .....	82,1	356.900	16 Länder	426 Kreis	16.068 gemeinden
Austria .....	8,1	83.859	9 Länder	35 Bezirke	2.301
Bélgica .....	10,2	30.500	3 regiones	10 provincias	589 municipios
Dinamarca .....	5,3	43.100		16 condados	273
España .....	39,3	504.800	17 comunidades autónomas	50 provincias	8.098
Finlandia .....	5,1	338.000	6	20	460
Francia .....	60,2	551.000	26	100	36.779
Grecia .....	10,5	132.000		54	5.921
Irlanda .....	3,7	70.300	8	34 condados	151 distritos
Italia .....	56,9	301.200	20	95 provincias	8.074
Luxemburgo .....	0,4	2.600			118
Holanda .....	15,6	40.800		12 provincias	640
Portugal .....	9,9	92.400		18 distritos	305
Reino Unido .....	59,0	244.800	3 (Gales, Escocia, Irlanda del Norte)	56 condados	481 distritos
Suecia .....	8,8	449.960	8	24 condados	286

Fuente: «Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne», La Documentation Française.

CUADRO N.º 2

## REAGRUPAMIENTO DE MUNICIPIOS

<i>País</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>N.º de municipios antes de la reforma</i>	<i>N.º de municipios después de la reforma</i>	<i>Disminución (en porcentaje)</i>
Alemania.....	1968-1970	14.338	8.414	41
Bélgica .....	1975	2.359	596	75
Dinamarca.....	1967	1.387	277	80
Francia .....	1971	37.708	36.394	3
Holanda .....	1951	1.010	775	23
Reino Unido .....	1974-1975	1.549 distritos	522	66

Fuente: «Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne», *La Documentation Française*.

los bienes necesarios con una escala de producción mínima. Los hechos demuestran, de todos modos, que la población no sólo no está uniformemente distribuida en el territorio, sino todo lo contrario.

En Europa se ha ido produciendo un debilitamiento de las barreras espaciales, como consecuencia de los cambios tecnológicos y de la progresiva unificación del mercado, con lo que la distancia física real tiene menos importancia. El tiempo

pasa a ser decisivo, llegándose a decir que el tiempo ha aniquilado al espacio (Harvey, 1998; Nel.Lo, 1995). Y esta victoria del tiempo sobre la distancia ha agudizado la jerarquización espacial, expandiéndose las grandes ciudades y consolidándose determinados corredores que concentran la actividad. Las desigualdades regionales se van transformando en desigualdades urbanas, «leopardizándose» (Nel.Lo, 1995). Y lo que parecía relegado, el espacio, vuelve a tener importancia en

términos de ventaja comparativa a efectos de localización de actividades económicas. Aquellas áreas dotadas de buenos servicios actúan como bisagras entre el sistema continental y los sistemas locales (Bideau, 1992). En mayor o menor medida, todas las áreas urbanas tienen una vocación similar y, de no tenerla, quedarán al margen del modo de crecimiento que se va imponiendo. En definitiva, a menos barreras espaciales, mayor relevancia de los factores territoriales y, en ese contexto, la balcanización administrativa que supone la permanencia de una división municipal anticuada juega en contra de la nueva lógica que se va imponiendo, y que cruza transversalmente lo económico y lo institucional.

Como ya hemos indicado, esa obsolescencia administrativa, que se compadece mal con las exigencias de una sociedad moderna, puede atacarse —como han hecho muchos países europeos, especialmente los de la Europa del Norte— con la reducción drástica del número de municipios. Ante las dificultades que ese procedimiento presenta en otros lugares, el futuro parece pasar por la agrupación voluntaria o intermunicipalidad, salvaguardando el escalón de proximidad. Es en esta perspectiva en la que se contempla una nueva manera de planear la acción pública local, con un mayor respeto al principio de subsidiariedad. Así se puede hacer frente

CUADRO N.º 3

## DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS Y DE LA POBLACIÓN DE DERECHO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Población de derecho</i>
Andalucía .....	769	7.314.644
Aragón .....	729	1.205.663
Asturias (Principado de) .....	78	1.117.370
Baleares (Islas).....	67	787.984
Canarias .....	87	1.631.498
Cantabria .....	102	541.885
Castilla y León .....	2.247	2.584.407
Castilla-La Mancha .....	915	1.730.717
Cataluña.....	944	6.226.869
Comunidad Valenciana.....	541	4.028.774
Extremadura .....	382	1.100.538
Galicia .....	315	2.825.020
Madrid (Comunidad de).....	179	5.181.659
Murcia (Región de) .....	45	1.109.977
Navarra (Com. Foral de) .....	272	536.192
País Vasco.....	250	2.130.783
Rioja (La).....	174	268.206
Ceuta .....	1	73.142
Melilla .....	1	64.727
ESPAÑA.....	8.098	40.460.055

Fuente: INE. Rectificación del Padrón Municipal de Habitantes.



con más garantías de éxito a la explotación de las economías de escala de muchos servicios públicos, conseguir márgenes de financiación más holgados para la inversión y gestionar más eficientemente el medio ambiente. Cuando se constata sobre el terreno que los problemas locales, fundamentalmente urbanos, son un continuo y las instituciones competentes para afrontarlos están fragmentadas hasta extremos que las vuelven esencialmente inoperantes, ha de recordarse la paradoja que ha supuesto el desbordamiento de las ciudades tradicionales. En efecto, el mismo hecho de la urbanización, de la separación formal entre el campo y la ciudad —la ciudad sin confines—, ha agudizado los problemas del minifundismo institucional municipal, de tal manera que esa ciudad difusa, sin confines, es más que nunca «la ciudad de los confines», con todas las disfunciones que en el orden operativo de las políticas públicas ello significa (Nel.Lo, 1995; Monclús, 1998).

En los años sesenta, y aun en las dos décadas siguientes, los gobiernos centrales tomaron algunas decisiones para crear administraciones encargadas de gestionar las zonas metropolitanas, sobre todo con el objetivo de obtener economías de escala y de conciliar los territorios «funcionales» y los territorios «administrativos». Hay que decir que el éxito, sin embargo, fue limitado, y hoy se admite que los problemas venían derivados fundamentalmente del carácter tecnocrático de esas instituciones, que no estaban conectadas a la base ciudadana a través de un sistema de representación transparente. Cuando se asiste ahora al renacimiento de iniciativas similares, habrá de tenerse en cuenta esa debilidad, no sólo por razones de democracia efectiva, sino también de eficiencia.

#### IV. LA CRISIS FISCAL DE LA HACIENDA LOCAL COMO CRISIS FISCAL URBANA

Los problemas de la Hacienda local, desde el punto de vista fiscal, han venido definidos tradicionalmente por la insuficiencia derivada de una diferente elasticidad-renta de los respectivos ingresos y gastos. Ese *gap* se ve manifiestamente agravado en las aglomeraciones urbanas, en donde la congestión de las infraestructuras de transporte, la contaminación en sus diferentes aspectos, el deterioro del hábitat, el precio del suelo, las bolsas de marginación, pobreza, delincuencia, etcétera, reducen el bienestar y generan deseconomías externas (Espínola, 1996). A su vez, la ciudad central y los anillos suburbanos se ven envueltos en procesos de deterioro acumulativo en el plano fiscal, al reducirse las bases impositivas de aquélla, al tiempo que sus gastos no disminuyen e incluso aumentan. El caso cada vez más frecuente de los centros de las ciudades recuperados para actividades administrativas exentas de imposición es un buen ejemplo de lo que estamos diciendo. Si a ello agregamos ciertas dinámicas de competencia fiscal para atraer actividades, la anemia de la Hacienda local urbana puede resultar preocupante.

En este mismo orden de cosas, y en un contexto ideológico-tributario contrario al incremento de la presión fiscal, se va abriendo paso una filosofía relativamente novedosa, cual es la del «partenariado».

La singularización de muchas ofertas urbanas —parques temáticos, museos, ciudades de la cultura, etcétera— junto a la búsqueda de imagen de marca de los territorios para constituirse en polos de atracción de personas y actividades productivas, involucra cada vez más frecuentemente a actores privados. Esa concepción de *city marketing* o

de *city competition* no puede basarse en un protagonismo exclusivo del sector público local (Ashworth y Voogd, 1990). Y esto es tanto más cierto cuando el *decoupage* municipal es notable. Asociación, pues, del sector privado a muchas de las iniciativas de dinamización, en las que pueden verse incluidas las administraciones locales distintas de la de la ciudad central, cumpliendo la lógica de la intermunicipalidad. En todo caso, lo más probable es que el papel de liderazgo, sin contenido necesariamente financiero, sea desempeñado por la autoridad local.

No podemos olvidar, sin embargo, algunas cuestiones relativas a la Hacienda local que tienen trascendencia, a nuestro juicio, con independencia de la intermunicipalidad y el «partenariado». Nos referimos al incremento del gasto público local resultante de la elevación de los costes unitarios de producción, muy especialmente aquellos sobre los que no tiene control la autoridad municipal y que vienen impuestos por las normas que emanan de administraciones superiores, cada vez más frecuentes en campos tales como el medio ambiente. Es imprescindible no perder de vista esos costes inducidos por políticas regulatorias para gestionar mejor el gasto y, en su caso, negociar ingresos vía transferencias. Y si se ha de ir a una administración de dos niveles, como creemos resulta imprescindible en muchas aglomeraciones urbanas, también habrán de evaluarse los costes ligados a esas reformas institucionales, siendo necesario igualmente avanzar en el perfeccionamiento del sistema de perecuación, adoptando una metodología adecuada para medir el poder nivelador del sistema de transferencias.

#### V. CONCLUSIÓN

Cada vez resulta más evidente la inconsistencia entre límites econó-

micos y administrativos en la actual realidad municipal, que se está transformando aceleradamente en realidad urbana. En ese contexto, no es posible aprovechar las economías de escala potenciales, ni afrontar una planificación coherente. Al tiempo, las ciudades centrales ven degradarse su situación financiera y entre los anillos suburbanos existen marcadas desigualdades, dado el diferente uso del suelo. Estos y otros problemas parecen conducir a la necesidad de una administración de doble nivel, al tiempo que una

nueva perspectiva de lo local posibilita la mayor participación del sector privado en la dinamización de las aglomeraciones metropolitanas.

#### BIBLIOGRAFÍA

ASHWORTH, G. T., y VOOGD, H. (1990), *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*, Belhaven Press, Londres.

BIDEAU, A. (ed.) (1992), *Villes européennes et internationalization*, Programme Rhones Alpes-Recherches en Sciences Humaines.

CARAMÉS, L. (1994), *Introducción a la Hacienda local y autonómica*, Civitas, Madrid.

CASTRO, C. de (1979), *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza, Madrid.

ESPINOLA, J. R. (1996), «Economía regional y sistema urbano de España», *Documentos de trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, U.C.M.

HARVEY, D. (1998), *La condición de la posmodernidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

MONCLÚS, J. (1998), *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.

NELLO, O. (1995), «Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europeo», en *Ciudad y Territorio*, vol. IV, n.º 106: 783-79.