



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
www.cities-localgovernments.org

NOTA DE ORIENTACION POLITICA DE CGLU SOBRE FINANZAS LOCALES

Presentación del contexto: tendencias actuales y realidades a las que se enfrentan los gobiernos locales

Asistimos a una verdadera explosión urbana a escala mundial. La población mundial se ha cuadruplicado desde 1950 alcanzando los 3.200 millones de habitantes en 2005 y llegará a los 5.000 millones en 2030 (el equivalente al 60% de la población mundial). Según la ONU, el 95% del crecimiento urbano de los próximos veinte años acaecerá en Asia y África, y en menor medida en América del Sur (donde la transición demográfica urbana ya ha tenido lugar), y afectará principalmente a gobiernos locales pequeños y medianos.

Esta urbanización desenfrenada conlleva necesidades considerables y urgentes en materia de infraestructuras, con un coste de unos 200 mil millones de dólares por año a lo largo de los próximos 25 años¹, que todavía no han sido cubiertas. Esta carencia de inversiones está teniendo ya repercusiones negativas en la vida cotidiana de millones de ciudadanos de los países en vías de desarrollo. Si no se toman medidas, casi un ser humano sobre cinco será en 2020 un habitante de chabolas. Los gobiernos locales y sus socios no pueden permitirse el lujo de esperar a que se produzca una crisis mayor para invertir masivamente en infraestructuras públicas locales. Sin embargo, desgraciadamente se están larvando crisis similares en numerosos países.

Paradójicamente, este déficit en inversiones en infraestructuras urbanas va ligada a importantes disponibilidades financieras a escala internacional, y de liquidez y ahorro a menudo importante a escala nacional, que tienden en particular en los países en vías de desarrollo a invertirse en el extranjero.

En este contexto, ¿qué soluciones propone la comunidad internacional para hacer frente a estas catástrofes anunciadas y a la necesidad de invertir masiva y rápidamente en infraestructuras urbanas?

Los bancos de desarrollo financian pocos proyectos de equipamientos urbanos² y sólo conceden préstamos a los gobiernos locales excepcionalmente. Numerosas instituciones internacionales promueven el desarrollo de Partenariados Públicos-Privados (PPP), que sin embargo sabemos que muy pocas veces conciernen a las infraestructuras urbanas³. Los aproximadamente 70 Fondos Municipales de Desarrollo, que los bancos de desarrollo han contribuido a crear en los países del sur para financiar infraestructuras locales, se

¹ El Banco Mundial ha calculado que las necesidades en infraestructuras en los países en vías de desarrollo suman unos 600 mil millones de dólares por año durante los próximos 25 años, la Comisión en sus trabajos a estimado que sería necesario consacrar una tercera parte de este monto a las infraestructuras urbanas, es decir el 0,4% del PIB mundial.

² En el grupo del Banco Mundial, sólo el 8% del total de los préstamos, que alcanzaba los 22.300 millones de dólares en 2005, se destinó a infraestructuras y al desarrollo urbano (es decir, 1.900 millones de dólares).

³ Según un estudio del Banco Mundial, a lo largo del período 1984-2004, sólo 60.000 millones de dólares de los PPP han concernido a infraestructuras locales (es decir, un 10% del total de los PPP), en un número muy limitado de países de América Latina y Asia Oriental.

enfrentan en la mayoría de casos a numerosas dificultades, exacerbadas por la ausencia de una estrategia global y clara hacia los gobiernos locales pequeños y medianos. Otra solución macroeconómica propuesta por la comunidad internacional como el recurso al empréstito público local sólo concierne por el momento a los gobiernos locales de los países ricos⁴. En muchos países en vías de desarrollo, se necesitará un largo tiempo de maduración para que los mercados financieros y el mercado de crédito concedan préstamos a los gobiernos locales. Bajo la autoridad del FMI, los programas de ajuste estructural han tenido un impacto negativo sobre la inversión pública, nacional y local, y sobre el desarrollo de estos mercados.

Las agencias de cooperación y los donantes de fondos han adoptado nuevas estrategias urbanas, pero no siempre tienen efectos a la altura de los desafíos. Numerosos programas de cooperación permiten financiar microproyectos de equipamientos destinados a las comunidades locales, muchas veces sin tener en cuenta a los gobiernos locales. La financiación de infraestructuras públicas locales a través de la gestión de los activos y del suelo urbano se utiliza a menudo, pero son necesarios ciertos instrumentos previos (como por ejemplo el catastro) que son los que precisamente faltan en los países en vías de desarrollo. Es revelador que todavía no sea posible medir qué porcentaje de los 100 mil millones de dólares anuales de ayuda pública internacional se destinan a los gobiernos locales y a las infraestructuras locales.

Ante los desafíos planteados por la explosión urbana, deben elaborarse soluciones más fundamentales que tengan en cuenta en mayor medida a los gobiernos locales.

Históricamente, en los países desarrollados, el poder público ha intervenido para acompañar el desarrollo urbano, particularmente movilizándolo fondos para infraestructuras públicas locales. Cuando los gobiernos locales están dotados de medios financieros suficientes, éstos saben invertir eficazmente en infraestructuras públicas locales para preparar el futuro. Existen ejemplos muy positivos de dichos procesos en países en desarrollo. Los gobiernos locales son los que están mejor posicionados para saber dónde invertir a nivel local, ya que los electos locales conocen las demandas de sus conciudadanos y a ellos les rinden cuentas. Las inversiones locales realizadas de esta forma no son únicamente beneficiosas para los ciudadanos residentes en la colectividad, sino que también contribuyen al crecimiento nacional.

Sin embargo, para que los gobiernos locales puedan adoptar el rol de inversores en los países en vías de desarrollo, hay que actuar sobre la demanda y la oferta de financiación. Estas reformas en sí mismas producirán efectos positivos a todos los niveles de gobiernos.

Del lado de la demanda:

Si queremos hacer frente a los desafíos planteados por la urbanización desenfrenada, el sistema de finanzas locales en su conjunto debe reformarse, replantearse y rehacerse, así como los mecanismos de fortalecimiento de las capacidades locales. Para estimular las inversiones locales, debe aumentarse la autonomía financiera local, en primer lugar otorgando a los gobiernos locales recursos propios adaptados, y asegurando la regularidad, la previsibilidad y la transparencia de las transferencias del gobierno central, condición indispensable para poder desarrollar una planificación presupuestaria de las inversiones. Dotados de medios financieros, los gobiernos locales podrán, con el apoyo de sus socios, aumentar sus capacidades técnicas y humanas para ejecutar y hacer el seguimiento de los proyectos de inversión. A cambio, dichos gobiernos locales se comprometen mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas.

Del lado de la oferta:

⁴ Según estudio de la AFD, los empréstitos locales representan 12 mil millones de euros por año y se realizan por gobiernos locales en 17 países (entre los cuales lo del G7).

Deben realizarse esfuerzos considerables para que los gobiernos locales puedan acceder efectivamente a los créditos y subvenciones, para poder ejecutar las infraestructuras necesarias. Los mercados financieros y los bancos privados no prestan a los gobiernos locales por razones estructurales, en muchos casos en los países en desarrollo será necesaria una intervención pública en favor de un instrumento financiero y de una legislación específica. En este sentido, la acción de las instituciones financieras especializadas en conceder préstamos a los gobiernos locales (denominadas Fondos para el Desarrollo Municipal), debe evaluarse y reformarse para poder ofrecer a los gobiernos locales de pequeña y mediana importancia un acceso más fácil al empréstito a largo plazo en su moneda nacional y a tipos de interés accesibles. Es necesario desarrollar y poner en marcha mecanismos innovadores que promuevan la inversión del ahorro nacional en infraestructuras locales.

Responder al reto de la explosión urbana: 24 recomendaciones para permitir a los gobiernos locales invertir efectivamente en infraestructuras locales.

El Grupo de Trabajo de la Comisión de Finanzas Locales y Desarrollo ha elaborado veinticuatro recomendaciones. Las dos primeras, de alcance mundial, buscan aportar rápidamente medios financieros suplementarios a los gobiernos locales del Sur para invertir en sus infraestructuras (A). Las otras veintidós recomendaciones deben interpretarse y priorizarse país por país, y se refieren a la oferta y demanda de financiación (B).

A. REDIRIGIR LA AYUDA HACIA LOS GOBIERNOS LOCALES DEL SUR PARA HACER FRENTE A LA EXPLOSIÓN URBANA:

- 1.** Afectar el 20% de la ayuda pública al desarrollo a los niveles de gobernanza más próximos a los ciudadanos.

CGLU propone que al menos el 20% de la ayuda pública al desarrollo (unos 20 mil millones de dólares) se destine directamente a los gobiernos locales o a través de la cooperación descentralizada.

- 2.** Asociar a los gobiernos locales a los beneficios del alivio de deuda acordados en los 29 países elegibles en las iniciativas PPME y MDRI.

Se hace un llamamiento a los donantes de fondos y las instituciones financieras multilaterales para que garanticen que los gobiernos locales se benefician de los fondos disponibles para el alivio de la deuda a título de la iniciativa PPME (Países Pobres Muy Endeudados) y la iniciativa multilateral para el alivio de la deuda (MDRI por sus siglas en inglés).

CGLU propone un objetivo del 20%, es decir, que al menos el 20% de los fondos así generados (estimados en unos 153 millones de dólares en 2006) se destinen a los presupuestos de los gobiernos locales de los 29 países concernidos para permitirles luchar contra la pobreza realizando localmente equipamientos públicos locales.

B. CONSTRUIR ESTRATEGIAS NACIONALES PARA ESTIMULAR LAS INVERSIONES LOCALES:

- 1/ Medidas a adoptar **del lado de la demanda de financiación** (desarrollando la capacidad financiera de los gobiernos locales):

1.1 Reforzar la autonomía financiera de los gobiernos locales para la atribución de medios financieros adecuados.

Se solicita a los gobiernos centrales que:

3. Aseguren que se dota a los gobiernos locales de recursos que les permitan desarrollar las competencias que les han sido delegadas.
4. Garanticen la regularidad y predictibilidad de las transferencias financieras a los gobiernos locales y desarrollen una fiscalidad adaptada.
5. Adapten la fiscalidad a las nuevas realidades económicas, como el desarrollo de la *economía del conocimiento* y la globalización. Lo que permitirá también revisar en buenas condiciones el reparto de los ingresos públicos entre gobiernos centrales y locales.

Los gobiernos locales deberían comprometerse a:

6. Mejorar la recaudación de impuestos y tasas locales, siempre que sea posible.
7. Reforzar las capacidades políticas de las asociaciones nacionales de gobiernos locales así como su oferta de formación en los campos ligados a las finanzas locales.

Se solicita a los donantes de fondos y a las instituciones financieras multilaterales que:

8. Apoyen a los gobiernos locales y a sus socios en sus esfuerzos para lograr la reforma de los sistemas financieros locales.

1.2 Reforzar la relación entre la autonomía financiera y la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos.

Se solicita a los gobiernos centrales que :

9. Doten a los gobiernos locales de la capacidad de generar una proporción significativa de recursos propios.
10. Apoyen el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales deberían comprometerse a:

11. Fijar un nivel elevado de eficiencia y transparencia en sus actividades, en contrapartida a los medios adicionales que se les concedan.
12. Reforzar sus capacidades técnicas e implicarse activamente en el intercambio de experiencias con otros gobiernos locales.
13. Promover la participación de los ciudadanos.

2/ Medidas a adoptar **del lado de la oferta de financiación** (reformando el sector financiero así como los instrumentos de préstamo, de subvenciones y los programas de desarrollo destinados a los gobiernos locales):

2.1 Reformar los mecanismos de crédito y los instrumentos financieros para permitir el acceso de los gobiernos locales a los préstamos.

Se solicita a los gobiernos centrales que:

14. Permitan a los gobiernos locales un acceso efectivo al empréstito en un ambiente propicio a la financiación de infraestructuras locales.
15. Reformen los Fondos Municipales de Desarrollo especialmente asegurando la presencia de los gobiernos locales en sus consejos de administración, y evaluando los préstamos efectivos en provecho de los gobiernos locales pequeños y medianos.

Los gobiernos locales deberían comprometerse a:

16. Proponer nuevas políticas, buscar y promover mecanismos innovadores de financiación (reflexionar sobre el Banco de Ciudades).

Se solicita a las instituciones financieras multilaterales y los donantes de fondos que:

17. Conciban estrategias de préstamo y asistencia a los gobiernos locales de pequeño y mediano tamaño. Lo que implicará necesariamente una reestructuración de los programas actuales.

18. Aumenten el volumen de los préstamos destinados a los gobiernos locales, con o sin garantía soberana.
19. Mejoren la oferta de préstamos alargando su duración, reduciendo sus tipos en favor de subvenciones, y permitiendo una emisión en moneda nacional.

2.1 Reforzar conjuntamente los aspectos de efectividad, transparencia y apropiación de la ayuda.

Se solicita a las instituciones financieras y donantes a:

20. Mejorar la eficiencia y transparencia de los programas de desarrollo, de acuerdo con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, e incluir de manera sistemática a los gobiernos locales en el diseño e implementación de los respectivos instrumentos de ayuda.
21. Contribuir a mejorar la cooperación entre las Agencias de las NN.UU., de acuerdo con las recomendaciones del panel de reforma de las NN.UU.⁵.

3/ **Propuestas complementarias e innovadoras** que promuevan las inversiones públicas locales:

Se solicita a los gobiernos centrales y locales que reformen las empresas públicas nacionales y locales que prestan servicios públicos esenciales a nivel local:

22. Revisar las políticas tarifarias a fin de cubrir los costes de explotación, poner en marcha sistemas de perecuación para mejorar el acceso a los servicios esenciales de los hogares urbanos más modestos.
23. Mejorar la articulación entre los planes de desarrollo de esas empresas y de los gobiernos locales.

Se solicita a los gobiernos locales y sus socios que vinculen más estrechamente el urbanismo y la planificación financiera de las infraestructuras:

24. Poner en marcha planes plurianuales de inversiones realistas, previendo las fuentes de financiación, y ligados a los planes de urbanismo.
25. Utilizar la fiscalidad local para desanimar la expansión urbana y promover modos de desarrollo urbano más compactos.

⁵Según el Informe del Panel, las agencias de las NN.UU. administraron la ejecución de programas de ayuda por el valor de US\$ 45 bn, veces de una manera muy fragmentada, por lo que más de 20 agencias estuvieron involucrados en la implementación de programas, con la gestión de menos de un millón de dólares cada uno.



**United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**

Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelona, Spain
Tel: +34 93 34 28 750
Fax: +34 93 34 28 760

Web: www.cities-localgovernments.org
eMail: t.meekel@cities-localgovernments.org