

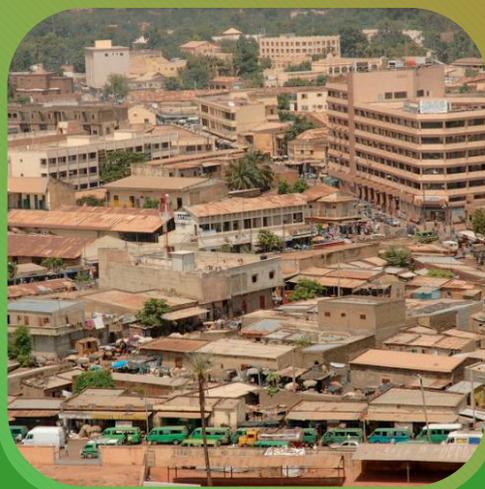
# Documento técnico de CGLU sobre finanzas locales

2007

Documento de apoyo

al Documento de Orientación

Política sobre finanzas locales



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

# Documento técnico de CGLU sobre finanzas locales

**2007** Documento de apoyo  
al Documento de Orientación  
Política sobre finanzas locales



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



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN AL DOCUMENTO TÉCNICO</b> .....	6
<b>RESUMEN DEL DOCUMENTO TÉCNICO DE CGLU SOBRE FINANZAS LOCALES</b> . . . .	7
<b>ANTECEDENTES: TRES TENDENCIAS DURADERAS QUE HAN CAMBIADO Y SIGUEN CAMBIANDO NUESTRO MUNDO</b> .....	11
1. Urbanización y desarrollo .....	11
2. Descentralización .....	12
3. Globalización .....	12
<b>I. EL CONTEXTO: UN TEMA URGENTE Y COMÚN: LA ACTUAL EXPANSIÓN URBANA NO SE CORRESPONDE CON UNA INVERSIÓN ADECUADA EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS LOCALES</b> .....	15
<b>1. El rápido crecimiento de la población y el modelo de crecimiento urbano requieren una gran inversión en infraestructuras públicas locales</b> .....	17
• Un rápido crecimiento de la población urbana .....	17
• Ciudades pequeñas y medianas en primera línea .....	18
• El reto urbano: la inversión en infraestructuras urbanas no se corresponde con la expansión de las ciudades .....	19
• Los modelos de crecimiento urbano tienen un fuerte impacto en las necesidades y los costes de inversión .....	21
<b>2. Opciones y deficiencias de la financiación: identificación de las carencias</b> .....	23
1) ¿Por qué los gobiernos locales deben financiar infraestructuras públicas locales? .....	23
2) ¿Cómo proporcionar financiación, de forma rápida y masiva, para infraestructuras urbanas, a los gobiernos locales en crecimiento de los países en vías de desarrollo? .....	24
• Transferencias entre gobiernos e impuestos locales .....	25
• Partenariados públicos-privados (PPP): cofinanciación o coinversión en infraestructuras públicas locales por parte de las empresas privadas .....	26
• Financiación y desarrollo de las infraestructuras públicas locales por parte de las empresas/servicios públicos nacionales o locales .....	27
• La gestión de activos y del suelo como una forma de financiar las infraestructuras públicas locales .....	28
• La financiación a través de bancos de desarrollo y ayuda oficial al desarrollo (AOD) .....	29
• La deuda del gobierno local: vincular el capital nacional a la inversión pública local .....	30
<b>II. GARANTIZAR LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS LOCALES FOMENTA LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS URBANAS</b> .....	33
<b>1. Marcos eficientes de descentralización fiscal generan inversiones rápidas y masivas en infraestructuras públicas</b> .....	35
1) Ejemplos históricos y empíricos de rápidas expansiones urbanas del pasado y de países actualmente en vías de desarrollo .....	35
• Estados Unidos, siglo XIX: el endeudamiento de los gobiernos locales proporcionó la infraestructura que requería la rápida urbanización del país ..	35
• Sudáfrica, de 1994 hasta la fecha: se permite a los gobiernos locales la financiación de infraestructuras urbanas mediante un sólido marco de descentralización fiscal para financiar las infraestructuras urbanas .....	36



• Estado de Tamil Nadu, India, descentralización desde 1997: planes mejorados de descentralización fiscal permiten a los gobiernos locales responder al reto urbano . . . . .	37
• Lecciones aprendidas: desarrollar la autonomía financiera de los gobiernos locales les permite responder al reto urbano . . . . .	38
2) El desarrollo de marcos eficientes de descentralización fiscal es un reto permanente . . . . .	40
• Evaluar la autonomía financiera de un gobierno local es una ardua tarea . .	40
• Que los gobiernos locales dispongan de ingresos públicos sostenidos flotantes es un reto permanente . . . . .	41
• La autonomía financiera de los gobiernos locales se ve amenazada por crecientes inadecuaciones entre los sistemas tributarios nacionales y las tendencias mundiales . . . . .	42
<b>2. Llamada a la acción inmediata: recomendaciones a nuestros socios para un éxito conjunto . . . . .</b>	<b>44</b>
1) Para los gobiernos nacionales: mejorar los marcos de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG) . . . . .	44
2) Para las instituciones financieras bilaterales y multilaterales: apoyar la reforma de descentralización fiscal a escala nacional . . . . .	45
3) Para los donantes: apoyar la reforma de descentralización fiscal a escala nacional . . . . .	46
4) Para los gobiernos locales . . . . .	46
<b>III. REDUCCIÓN DE LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS AL ACCESO DE LOS GOBIERNOS LOCALES A FINANCIACIÓN PARA INFRAESTRUCTURAS . . . .</b>	<b>49</b>
<b>1. Deficiencias actuales por parte de la oferta: necesidad de una intermediación mejorada . . . . .</b>	<b>51</b>
1) Acceso de los gobiernos locales a deuda a largo plazo: limitaciones actuales . . . . .	51
• Preocupaciones manifestadas por los gobiernos locales . . . . .	51
• Inadecuación estructural de los mercados a las necesidades de los gobiernos locales . . . . .	51
2) Necesidad de intermediación a escala nacional . . . . .	52
• Intermediación a menudo implicaba intervención pública . . . . .	52
• Revisión del funcionamiento de las instituciones financieras en las operaciones de préstamos a gobiernos locales . . . . .	53
<b>2. Llamada a la acción inmediata: recomendaciones a nuestros socios para un éxito conjunto . . . . .</b>	<b>54</b>
1) Para los gobiernos nacionales . . . . .	54
2) Para las instituciones financieras bilaterales y multilaterales y los donantes . . . . .	54
3) Para los gobiernos locales . . . . .	55
<b>CONCLUSIÓN . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>59</b>

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b>	Población urbana y rural en el mundo, 1950-2030	11
<b>Gráfico 2:</b>	Relación entre el nivel de urbanización de un país y su renta por cápita, 2000/2001	12
<b>Gráfico 3:</b>	Ciudades en el centro del espacio de servicios global	13
<b>Gráfico 4:</b>	Tendencias regionales en el espacio de servicios global	13
<b>Gráfico 5:</b>	Población urbana por región, 1950-2030	17
<b>Gráfico 6:</b>	Expectativas de crecimiento urbano para el período 2002-2015	18
<b>Gráfico 7:</b>	Porcentaje de la población urbana que reside en una aglomeración por tamaño del asentamiento, 1975, 2005 y 2015	18
<b>Gráfico 8:</b>	Porcentaje de población con acceso a aseos conectados a los sistemas públicos de alcantarillado	19
<b>Gráfico 9:</b>	Países de la OCDE: relación entre la concentración geográfica de la población y el volumen de infraestructuras públicas, 2000	21
<b>Gráfico 10:</b>	Participación privada total en infraestructuras (PPI) en los países en vías de desarrollo	27
<b>Gráfico 11:</b>	Componentes de la red, Comité de Ayuda al Desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo, 2000-2005	30
<b>Gráfico 12:</b>	Estados Unidos, 1860-1930, crecimiento urbano e inversión pública	35
<b>Gráfico 13:</b>	Evolución de la deuda municipal y estatal per cápita en Estados Unidos, 1840-1932	36
<b>Gráfico 14:</b>	Transferencias a municipios y gastos de capital, en crores (1 crore = 10 millones) de rupias indias (RS) (1 USD = 40 RS)	37
<b>Gráfico 15:</b>	Ingresos de los gobiernos locales e ingresos extraordinarios como porcentaje del PIB e ingresos totales en Albania, Bulgaria y Rumanía, 1999-2004	40
<b>Gráfico 16:</b>	Evolución de las ratios de descentralización, 1995-2004	41
<b>Tabla 1:</b>	Número (en millones) y porcentaje de habitantes urbanos que carecen de un adecuado suministro de agua y saneamiento, por región, 2000	19
<b>Tabla 2:</b>	Estimación de la densidad media y del área construida por persona según la región, el nivel de renta y el tamaño de la ciudad, 1990-2000	20
<b>Tabla 3:</b>	Desglose regional de la PPI total y la PPI urbana en los países en vías de desarrollo	27
<b>Tabla 4:</b>	Nivel estimado de recuperación de costes de las compañías de suministro de agua	28
<b>Tabla 5:</b>	Rápido crecimiento urbano de Tamil Nadu	37
<b>Recuadro 1:</b>	Justificación del gasto público local – la oferta de bienes públicos locales	23
<b>Recuadro 2:</b>	Ingresos de los presupuestos de los gobiernos locales	25
<b>Recuadro 3:</b>	¿Qué hacen las instituciones financieras multilaterales para los gobiernos locales?	29
<b>Recuadro 4:</b>	¿De dónde proceden los ingresos de los gobiernos locales?	38
<b>Recuadro 5:</b>	Transferencias intergubernamentales frente a impuestos locales: ¿Por qué importa la autoridad de los gobiernos locales sobre los recursos financieros?	39
<b>Recuadro 6:</b>	Declaraciones internacionales describen los requisitos financieros para una descentralización eficiente y una autonomía financiera adecuada	39
<b>Recuadro 7:</b>	La situación en África	42
<b>Recuadro 8:</b>	Fiscalidad en un mundo sin fronteras	43
<b>Recuadro 9:</b>	Desarrollo de los mercados crediticios en los países en proceso de transición de la Europa central	52
<b>Recuadro 10:</b>	Mejora de las infraestructuras urbanas: otras recomendaciones planteadas por los gobiernos locales	55



## INTRODUCCIÓN AL DOCUMENTO TÉCNICO

Fundada en mayo de 2004, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) ofrece una voz unida en defensa del autogobierno democrático local. Con sede en Barcelona, CGLU es la mayor organización de gobiernos locales del mundo. Representando a más de la mitad de la población mundial, las ciudades y las asociaciones miembros de CGLU están presentes en 136 estados miembros de Naciones Unidas repartidos en siete regiones del mundo: África, Asia-Pacífico, Europa, Euro-Asia, Oriente Medio y Asia occidental, América Latina y Norteamérica. Son miembros directos de CGLU más de mil ciudades, así como sesenta asociaciones nacionales que representan a todas las ciudades y gobiernos locales en un único país.

Unos cuarenta alcaldes y representantes de gobiernos locales se reunieron en el Comisión de Finanzas Locales y Desarrollo de

CGLU para compartir experiencias sobre financiación local, promover la autonomía financiera de los gobiernos locales y acceder a la financiación para sus infraestructuras públicas locales, así como aconsejar a otros miembros de CGLU sobre temas relacionados con la financiación municipal y la movilización de recursos. Echaron en falta un instrumento que describiera el punto de vista del gobierno local sobre gestión económica y financiación de infraestructuras públicas locales, especialmente referido a organizaciones multilaterales y gobiernos centrales.

El Documento de Orientación Política sobre finanzas locales es una declaración política basada en un documento técnico, que se presenta aquí. Será presentado a la organización en el Congreso Mundial de CGLU en Jeju (Corea del Sur) y establecerá la posición de CGLU en materia de financiación local.

# Resumen del documento técnico de CGLU sobre finanzas locales

## **DETERMINACIÓN DEL CONTEXTO: TENDENCIAS Y REALIDADES A LAS QUE SE ENFRENTAN LOS GOBIERNOS LOCALES**

Los gobiernos locales se enfrentan a grandes cambios urbanos pero muchas veces no disponen de los medios económicos para abordarlos:

- La urbanización está dando lugar a importantes y urgentes necesidades de infraestructura que, por el momento, no pueden satisfacerse.
- Del modo en que hoy se implementan, las distintas formas de gestión económica de las que dispone el ámbito local sólo pueden hacer frente parcialmente a estas necesidades de financiación. Las formas más habituales consisten en partenariados públicos-privados, empresas nacionales y empresas públicas locales que se encargan de desarrollar y dirigir servicios públicos, la gestión de activos municipales y suelo urbano, la ayuda al desarrollo público y las acciones emprendidas por los bancos de desarrollo; en último lugar, pero no por ello menos importante, está la vinculación del capital nacional a la inversión pública local.
- Como se ha demostrado en numerosas ocasiones, en el pasado y en el presente, la autonomía financiera de los gobiernos locales permite pedir préstamos y financiar las infraestructuras locales requeridas, lo que no es sólo beneficioso para los ciudadanos sino también para el

desarrollo nacional. Es necesario mejorar la autonomía financiera, una condición indispensable para la inversión, primero ofreciendo recursos propios a los gobiernos locales, y en segundo lugar, garantizando que las transferencias de los gobiernos centrales sean periódicas, predecibles y transparentes, un prerrequisito para la planificación del presupuesto de inversiones. Los gobiernos locales son los que están mejor situados para gestionar la inversión a nivel local, ya que están en estrecho contacto con los ciudadanos y conocen sus prioridades.

- El hecho de permitir que los gobiernos locales dispongan de fondos propios exige llevar a cabo reformas en el sector financiero, de modo que el ahorro local y los activos de caja, que tienden a situarse en el extranjero, puedan utilizarse para financiar las infraestructuras locales. En concreto, es necesario revisar la acción de los órganos de financiación encargados de prestar dinero a los gobiernos locales (llamados fondos de desarrollo municipal), con el objetivo de facilitar que las administraciones de pequeñas o medianas dimensiones puedan acceder en mejores condiciones a préstamos a largo plazo en moneda local y a un tipo de interés asequible.

Los gobiernos locales suelen poner de manifiesto las numerosas dificultades a las que han de hacer frente los municipios de tamaño mediano o pequeño para acceder a



un crédito (tipos de interés demasiado altos; falta de socios a lo largo de la operación; en algunos casos, la negociación de los préstamos se prolonga más allá del mandato del responsable), así como el perjuicio que representa la irregularidad de transferencias por parte de los gobiernos centrales.

Para llegar a la inversión requerida en materia de infraestructuras urbanas, que se estima que ascenderá a unos 200.000 millones de dólares al año durante los próximos veinticinco años, parece lógico que los gobiernos locales establezcan objetivos mensurables en las recomendaciones que elaboraron conjuntamente.

## **EL RETO DE LA URBANIZACIÓN: RECOMENDACIONES PARA QUE LOS GOBIERNOS LOCALES PUEDAN ACCEDER CON MAYOR FACILIDAD A LOS CRÉDITOS PARA FINANCIAR INFRAESTRUCTURAS LOCALES**

Para aumentar este acceso, deben llevarse a cabo varias acciones tanto en el lado de la demanda como de la oferta de la financiación. Las recomendaciones que se presentan a continuación están recogidas en el Documento de Orientación Política de CGLU sobre finanzas locales. Deberían adaptarse y priorizarse para cada país, en el marco de una estrategia nacional que incluyera también un proceso estratégico de implementación, y especialmente un mecanismo de financiación sostenible para su logro. La posibilidad de alcanzar acuerdos nacionales entre actores (gobierno central, gobiernos locales, prestamistas y donantes) mejoraría la implementación de estas recomendaciones a escala nacional:

- Se insta a los gobiernos centrales a:
  - Cesar la práctica de establecer mandatos sin provisión de fondos, es decir, el traspaso de competencias a los gobiernos locales sin destinar los recursos económicos necesarios.
  - Garantizar la regularidad en el flujo de financiación a los gobiernos locales y poner en práctica los instrumentos fiscales pertinentes.
  - Permitir el acceso efectivo de los gobiernos locales a los préstamos, creando un entorno que permita la financiación de infraestructuras locales a través del ahorro nacional y el activo disponible, y en especial, reformando los fondos de desarrollo municipal.
- Se insta a los donantes a:
  - Garantizar que los gobiernos locales se beneficien significativamente de la
- ayuda pública al desarrollo. CGLU propone que por lo menos el 20% de la ayuda pública al desarrollo se destine a los gobiernos locales y a través de una cooperación descentralizada.
  - Incluir sistemáticamente a los gobiernos locales en el diseño y la implementación de instrumentos de ayuda destinados al gobierno local y a la descentralización.
- Las instituciones financieras multilaterales deberían:
  - Garantizar que los gobiernos locales se beneficien de los ingresos generados como consecuencia de la reducción de la deuda externa por parte de la Iniciativa para la reducción de deuda en países pobres muy endeudados (PPME). CGLU propone un objetivo del 20%, lo que significaría que por lo menos el 20% de esta contribución va a parar a los presupuestos de los gobiernos locales de los países en cuestión.
  - Diseñar una estrategia global coherente para satisfacer las necesidades de inversión de los gobiernos de tamaño pequeño o mediano.
  - Presentar mecanismos para ampliar el período de los préstamos y reducir los tipos de interés que se ofrecen a los gobiernos locales.
  - Incluir sistemáticamente a los gobiernos locales en el diseño y la implementación de instrumentos de ayuda para los gobiernos locales.
- Los gobiernos locales deberían comprometerse a:



- Mejorar la recaudación de sus tasas e impuestos.
  - Promover la transparencia y beneficiarse de su obligación de tener que dar cuentas de sus acciones.
  - Mejorar sus conocimientos y poner en común sus experiencias en materia de financiación local.
  - Apoyar las asociaciones nacionales de gobiernos locales que defienden sus intereses y promueven la formación en ámbitos relacionados con la financiación local.
  - Explorar la viabilidad de instaurar un Banco de Ciudades.
- Otras propuestas sobre la reforma de las empresas nacionales y locales y sobre la necesidad de vincular más estrechamente la planificación urbana y financiera mejoraría la financiación de las infraestructuras pública locales. para mejorar la implementación de estas recomendaciones: reforma de las empresas públicas locales y nacionales, necesidad de vincular más estrechamente la planificación económica y la urbanística, y posibilidad de llegar a acuerdos nacionales entre partes implicadas (gobierno nacional, gobiernos locales, instituciones de préstamo y donantes).

# ANTECEDENTES

## TRES TENDENCIAS DURADERAS QUE HAN CAMBIADO Y SIGUEN CAMBIANDO NUESTRO MUNDO

Los gobiernos locales están profundamente influidos por tres tendencias duraderas que han cambiado y siguen cambiando nuestro mundo:

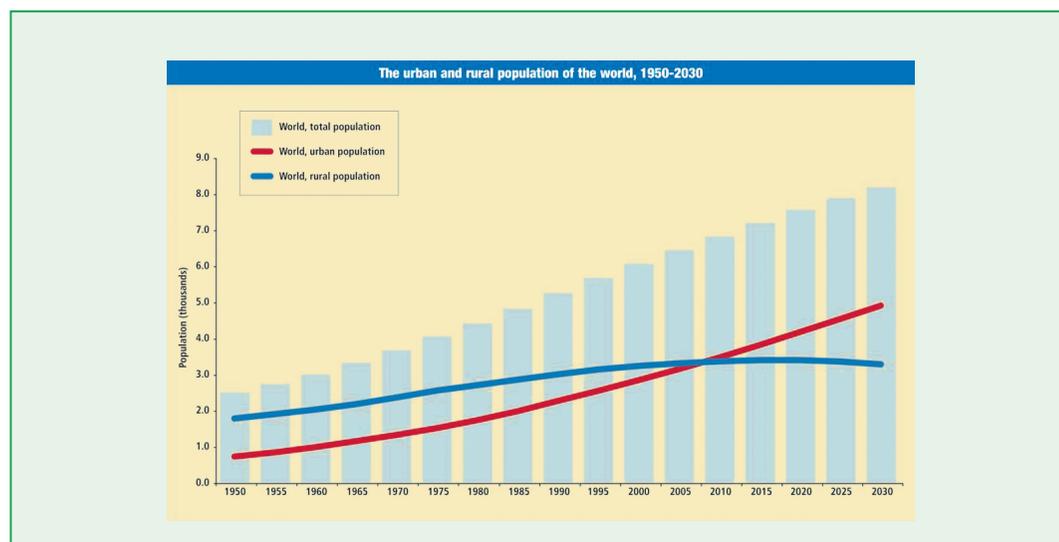
- 1 Urbanización y desarrollo
- 2 Descentralización
- 3 Globalización

### 1. Urbanización y desarrollo

En 2007, por primera vez en la historia, la mayor parte de la población mundial vive en ciudades. Esta urbanización ha sido duradera, rápida y acelerada, especialmente si consideramos que la proporción global de

población urbana era sólo del 3% en 1800, del 13% en 1900 (220 millones de habitantes urbanos) y del 30% en 1950 (732 millones). La población urbana se ha cuadruplicado desde 1950 hasta llegar a los 3.200 millones en 2005. Según los pronósticos de Naciones Unidas, se estima que unos 5.000 millones de personas vivirán en ciudades en el año 2030 (60% de la población).

Esta rápida urbanización caracteriza y genera importantes cambios sociales, ya que las ciudades ofrecen oportunidades económicas y posibilidades de desarrollo social pero al mismo tiempo modifican profundamente el comportamiento demográfico. La rápida urbanización plantea grandes retos (especialmente con relación a la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social) y oportunidades (crecimiento económico y reducción de la pobreza, mejora de la plani-



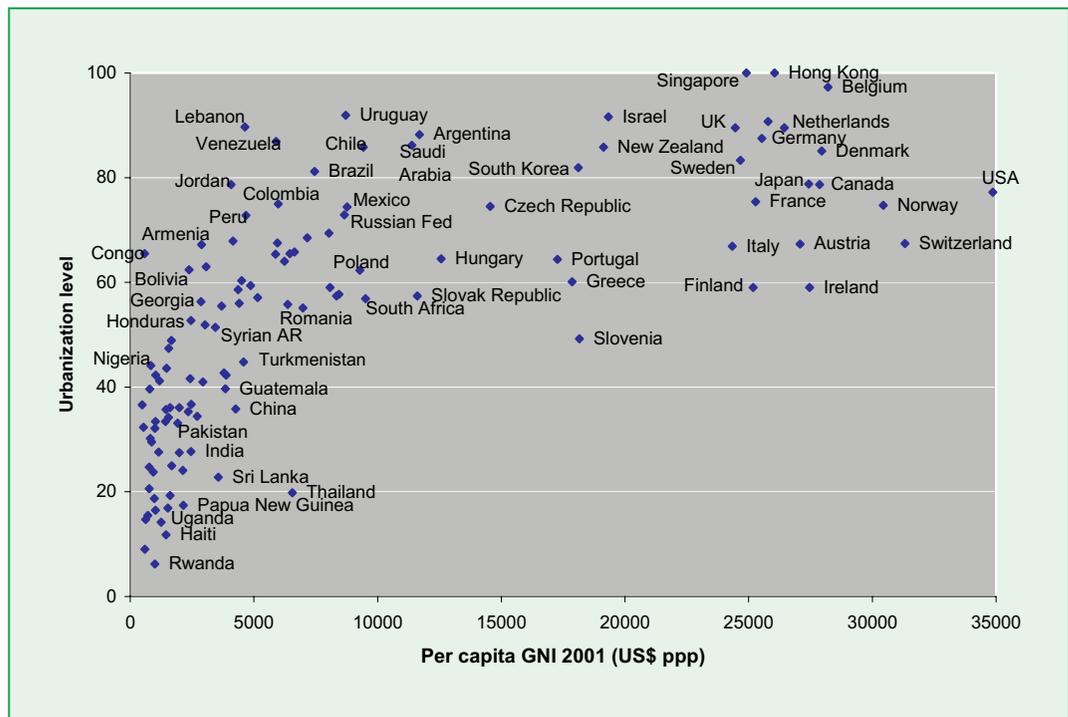
**Gráfico 1**

Población urbana y rural en el mundo, 1950-2030.

Fuente: *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Naciones Unidas.

**Gráfico 2**

Relación entre el nivel de urbanización de un país y su renta por cápita, 2000-2001.



Fuente: *The Ten and a Half Myths That May Distort the Urban Policies of Governments and International Agencies*, David Satterthwaite.

ficación urbanística). Tal como se muestra en el siguiente gráfico, existe una correlación positiva entre el nivel de urbanización y la renta por cápita: cuanto más urbanizada está una nación, más fuerte es su economía. Las ciudades son, en definitiva, el motor de crecimiento de los países.

En último lugar, la tendencia a la urbanización permite que los ciudadanos se responsabilicen de sus propios asuntos, así como una mayor intervención de las autoridades y los gobiernos locales.

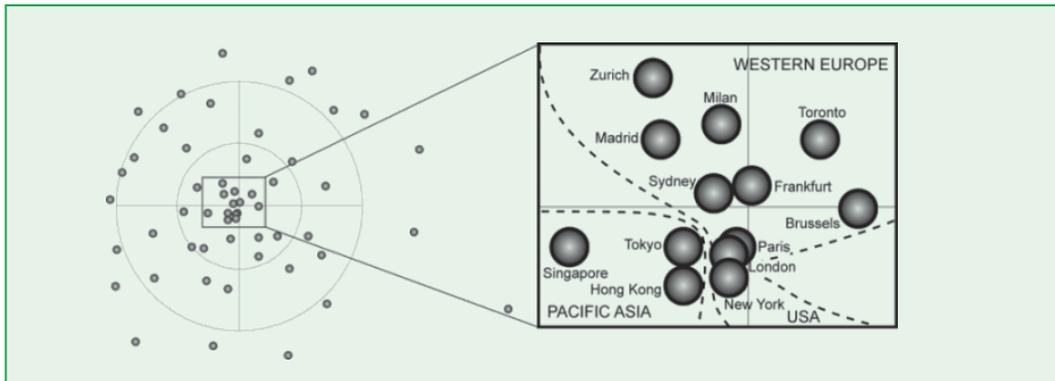
## 2. Descentralización

De hecho, la descentralización es un proceso a escala mundial que se desarrolla en todas las regiones simultáneamente. El creciente número de elecciones y alcaldes electos, así como las nuevas competencias conferidas a la administración local, son los signos más visibles de esta descentralización política y administrativa en todo el mundo. El primer Informe sobre descen-

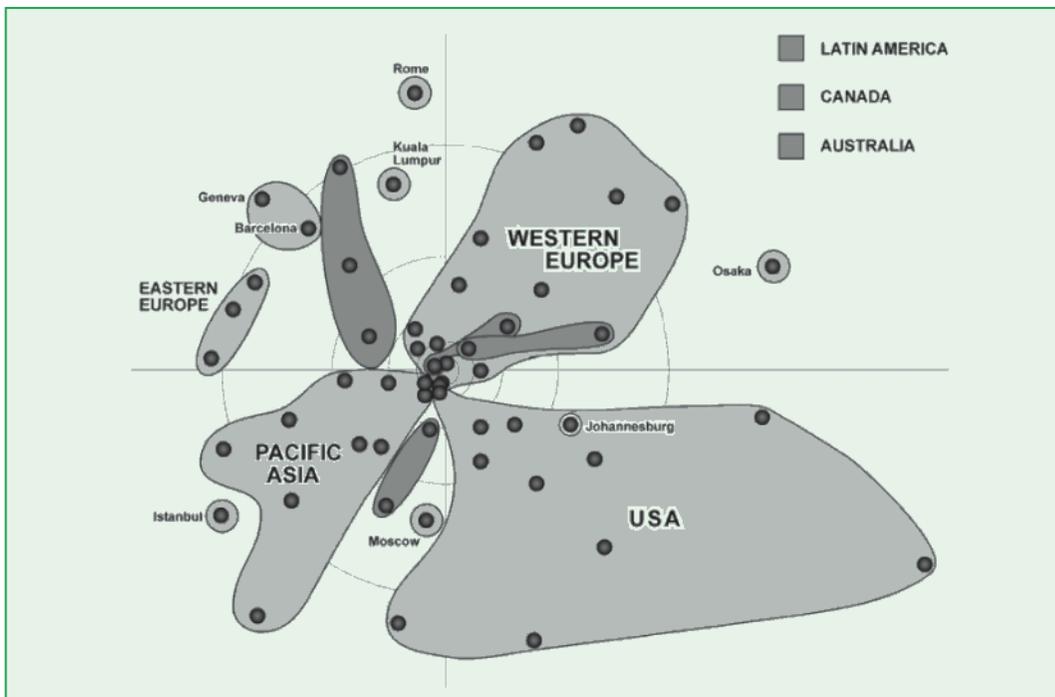
tralización mundial (First World Decentralization Report, GOLD) ofrece una amplia información sobre este movimiento global.

## 3. Globalización

La globalización, definida como una creciente conectividad, integración e interdependencia global en el terreno económico, social, tecnológico, cultural, político y ecológico, ejerce un gran impacto, directo e indirecto, sobre los gobiernos locales. Mientras que los procesos transnacionales conducen a la erosión de la eficacia de las fronteras estatales, la globalización tiende a revalorar la posición de las ciudades como principales actores y protagonistas de la sociedad global en red, donde predominan la interconectividad y los flujos de información. Para definir la globalización e intentar explicar los nuevos flujos y redes que se están produciendo, algunos autores han elaborado un nuevo mapa del mundo como complemento al mapa geográfico tradicional. Basado en el análisis de las co-



**Gráfico 3**  
Ciudades en el centro del espacio de servicios global.



**Gráfico 4**  
Tendencias regionales en el espacio de servicios global.

Fuente: *A New Mapping of the World for the New Millennium*, P. J. Taylor, M. Hoyler, D. R. F. Walker y M. J. Szegner, Globalization and World Cities Study Group and Network.

nexiones de servicio entre ciudades y en las estrategias de localización de las principales empresas corporativas de servicios, este nuevo mapamundi presenta una estructura concéntrica con las ciudades más importantes del mundo en el centro (Gráfico 3). Aparecen tres regiones principales, agrupadas del centro a la periferia, independientemente de las fronteras nacionales (Gráfico 4).

La globalización ejerce un fuerte impacto sobre la gobernanza local en distintos as-

pectos. Se observa una mayor competencia entre ciudades para atraer inversiones del extranjero, lo que exige un alto nivel de infraestructuras urbanas. Las ciudades compiten por la organización de acontecimientos a escala mundial (como los Juegos Olímpicos) y por la creación de una identidad de marca global (Dubai, por ejemplo, está lanzando varios proyectos de gran envergadura, como las dos torres más altas del mundo). El desarrollo económico local y la riqueza de una ciudad están cada vez más vinculados a los ingresos obtenidos

fuera del ámbito local. Esto tiene cierta incidencia en la financiación local. Cada vez se pone más en duda el sistema de tributos locales, a causa del *dumping* y la evasión fiscal y su obsolescencia, ya que los antiguos impuestos locales y nacionales no se vinculan a las nuevas fuentes de riqueza que surgen en la economía del conocimiento. Por otro lado, la globalización genera cambios rápidos en la riqueza de los países, lo que afecta a la economía pública nacional y a la capacidad de inversión estatal, y como consecuencia a la financiación y a la inversión pública local. Por ejemplo, aunque históricamente las economías en vías de desarrollo dependían exclusivamente de la inversión de capital de los países industrializados, desde el año 2000 algunos de estos países han experimentado un creciente superávit, lo que les ha permitido utilizar estos ingresos para invertir y relanzar su economía. Se trata de una gran oportunidad para que los gobiernos locales de estos países puedan financiar sus necesidades.

La urbanización, la descentralización y la globalización están cambiando profundamente nuestro mundo. Estas tendencias están relanzando a los gobiernos locales como actores y factores clave de los cambios urbanos y, por otro lado, convierten la gobernanza local en algo mucho más complejo. Para ser capaces no sólo de seguir estas tendencias sino de planificarlas, los gobiernos locales han de estar adecuadamente equipados tanto en la fijación de políticas como en la implementación de capacidades, lo que exige disponer de recursos adecuados. ¿Los gobiernos locales poseen los medios de financiación adecuados para abordar las cuestiones más candentes a las que han de hacer frente? ¿Hasta qué punto los contextos de financiación local se adaptan a estas tendencias duraderas?

El objetivo de este documento técnico es plantear los retos a los que se enfrentan los gobiernos locales y explorar las reformas en la financiación local que contribuirán a su resolución.



**EL CONTEXTO:  
UN TEMA URGENTE Y COMÚN:  
LA ACTUAL EXPANSIÓN URBANA  
NO SE CORRESPONDE CON UNA INVERSIÓN  
ADECUADA EN INFRAESTRUCTURAS  
PÚBLICAS LOCALES**



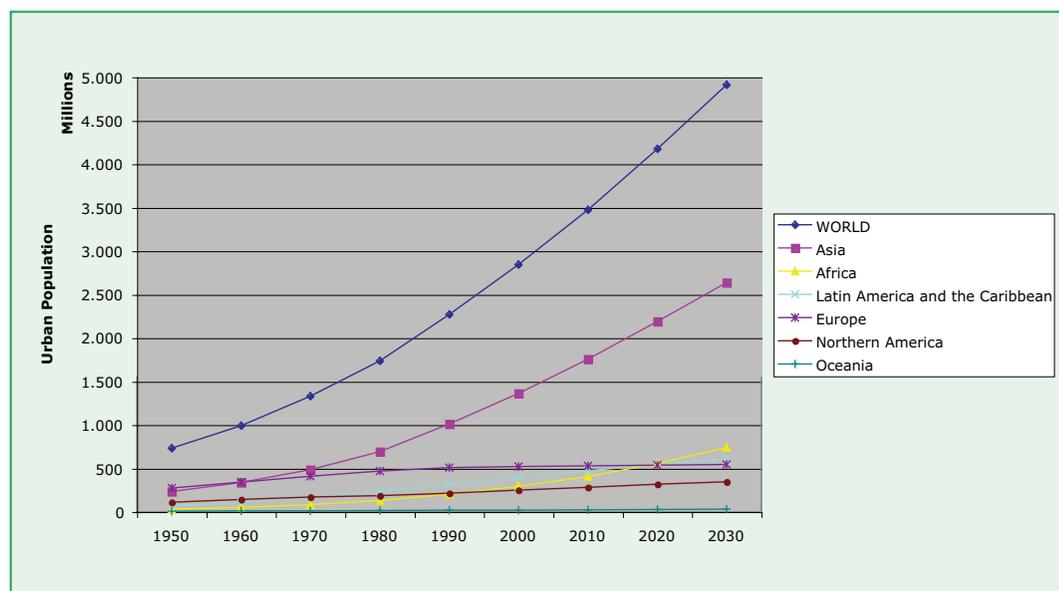
# 1. EL RÁPIDO CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y EL MODELO DE CRECIMIENTO URBANO REQUIEREN UNA GRAN INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS LOCALES

- Un rápido crecimiento de la población urbana

Se observa un rápido crecimiento de la población urbana en Asia (+4,29% al año de 1950 a 2005) y se prevé que también se producirá en África, especialmente en ciudades pequeñas y medianas. Según el informe *State of the World's Cities 2006-2007* de Naciones Unidas, el 95% del crecimiento urbano de los próximos veinte años tendrá lugar en Asia, África y en menor grado Sudamérica, donde la transi-

ción demográfica urbana ya se ha producido (el 76% de la población vive en ciudades).

El futuro crecimiento de la urbanización mundial se estima en un 1,78% al año durante los próximos veinticinco años. En las dos regiones menos urbanizadas del mundo, África y Asia (donde el 38% y el 40% de la población actual ya vive en una ciudad), este índice se espera que ascienda, respectivamente, a un 3% y un 2,12% al año.

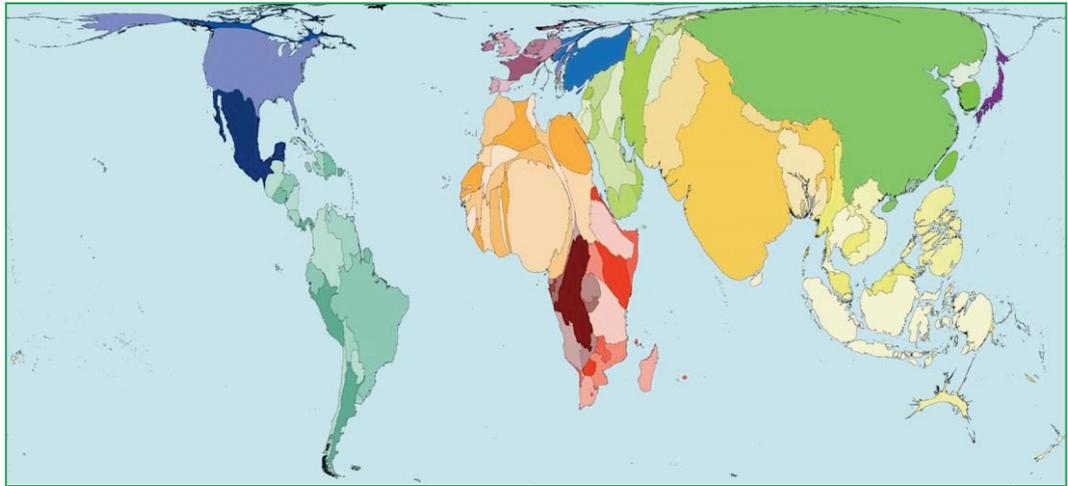


**Gráfico 5**  
Población urbana por región, 1950-2030.

Fuente: *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU / División de Población.

**Gráfico 6**

Expectativas de crecimiento urbano para el período 2002-2015.



Nota: El tamaño del territorio muestra la proporción de toda la población de más que empezará a vivir en áreas urbanas entre 2002 y 2015, en cada territorio.

Fuente: World Mapper; City Growth.

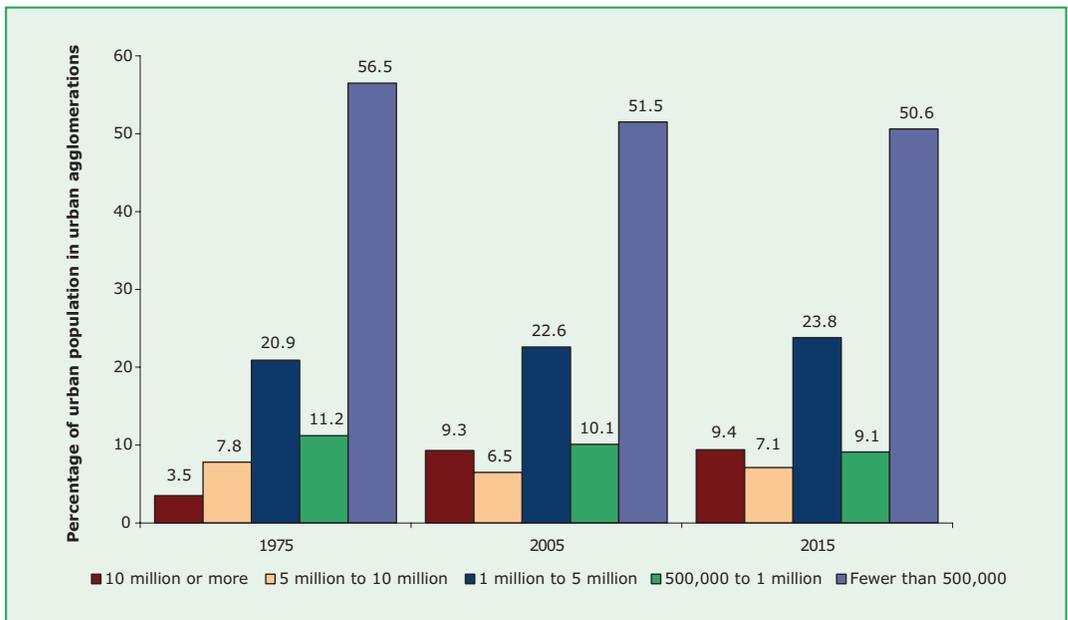
- Ciudades pequeñas y medianas en primera línea

La mayor parte de la población urbana vive en ciudades pequeñas y medianas y esto no va a cambiar a escala global, ya que el crecimiento de urbanización esperado se producirá esencialmente en este tipo de ciudades (menos de 500.000 habitantes). No está previsto que las megalópolis (más

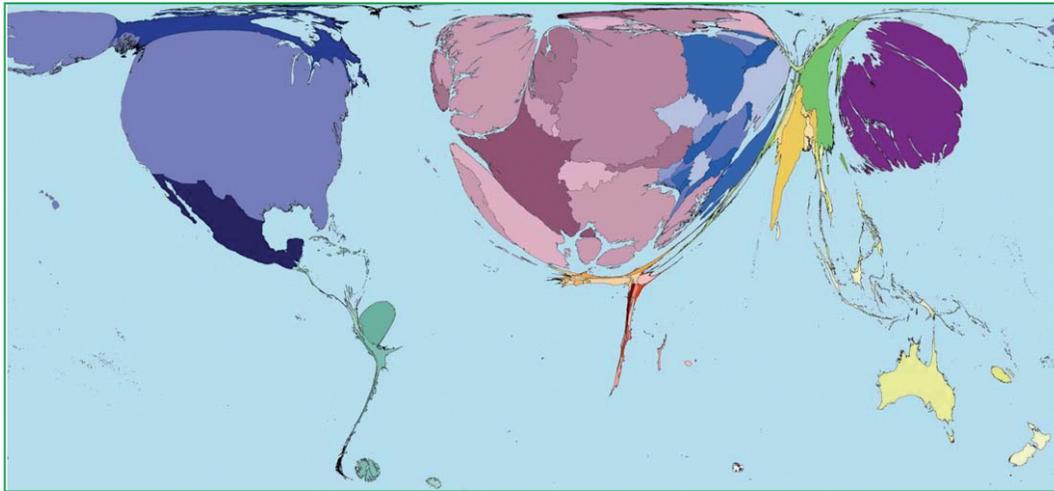
de 10 millones de habitantes) vayan en aumento, mientras que las zonas metropolitanas de 1 a 5 millones incrementarán marginalmente su índice de población urbana. Por lo tanto, para hacer frente a este reto, se necesitará una inversión masiva en infraestructuras y deberán reorientarse los servicios hacia esta creciente población allí donde más se necesiten, principalmente en los municipios medianos o pequeños.

**Gráfico 7**

Porcentaje de la población urbana que reside en una aglomeración según el tamaño del asentamiento, 1975, 2005 y 2015.



Fuente: World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU / División de Población



**Gráfico 8**  
Porcentaje de población con acceso a aseos conectados a sistemas públicos de alcantarillado.

Nota: El tamaño del territorio muestra la proporción de población que tienen sus aseos conectados a sistemas públicos de alcantarillado (así como de tratamiento de aguas residuales) que viven ahí.

Fuente: World Mapper; Sewerage Sanitation.

- El reto urbano: la inversión en infraestructuras urbanas no se corresponde con la expansión de las ciudades

El nivel de inversión en infraestructuras no se corresponde aún con las necesidades de la población, especialmente en África, América Latina y Asia, lo que da como resultado carencias o atrasos en este ámbito. Las consecuencias de una inversión insuficiente ya se observan en algunas ciudades.

En muchos países, debido a la falta de infraestructuras urbanas y planificación urbanística, la expansión de los barrios pobres y marginales se aborda con dificultad y algunas veces alcanza incluso mayores proporciones que el crecimiento de la ciudad. La provisión de servicios urbanos básicos resulta también insuficiente en muchas regiones.

Lo más difícil es evaluar el nivel de financiación que sería necesario para poder ofrecer estas necesarias infraestructuras urbanas. Debido a la falta de datos, sólo pueden hacerse estimaciones.

Un punto de partida es utilizar el análisis del Banco Mundial sobre las necesidades

de inversión en infraestructuras públicas en los países en vías de desarrollo, que asciende a 600.000 millones de dólares al año para los próximos veinticinco años. Esta valoración se basa en una afirmación macroeconómica según la cual los países de renta media deberían gastar hasta el 5,5% del PIB (unos 460.000 millones de dólares) en el mantenimiento y desarrollo de infraestructuras, y los países de renta baja, hasta el 7% del PIB (lo que asciende a 1.100.000 millones de dólares) para alcanzar un crecimiento sostenido. Sin embargo, estas cifras incluyen todas las infraestructuras públicas, ya sean nacionales (energía, tecnologías de la comunicación y la información, transporte, agua y saneamiento, etc.) o urbanas (carreteras loca-

REGION	Lacking Water	Lacking Sanitation
<b>Africa</b>	100-150 M 35%-50%	150-180 M 50%-60%
<b>Asia</b>	500-700 M 35%-50%	600-800M 45%-60%
<b>Latin America and the</b>	80-120 M 20%-30%	100-150M 25%-40%

**Tabla 1**  
Número (en millones) y porcentaje de habitantes urbanos que carecen de un adecuado suministro de agua y saneamiento, por región, 2000.

Fuente: 2007 State of the World, The World Watch Institute. P. 27.

les, suministro local de agua y saneamiento, eliminación de residuos, escuelas, iluminación de calles...).

Si nos centramos exclusivamente en las infraestructuras urbanas, el coste total que implicaría cumplir exclusivamente el objetivo 11 (mejora de barrios marginales para unos 100 millones de habitantes, nuevas construcciones para 700 millones de futuros habitantes potenciales de estos barrios) ascendería a 1.300.000 millones de dólares, alrededor de 50.000 millones de dólares al año. Sólo en África occidental, el mantenimiento y desarrollo anual que exigen las infraestructuras urbanas para 110 millones de habitantes pasaría de unos 1.800 millones de dólares al año en 2007 a un máximo de 5.500 millones de dólares en 2020.

Considerando estas cifras y la gran diversidad de necesidades de inversión de los gobiernos locales, parece lógico estimar los costes de mantenimiento y desarrollo de las inversiones urbanas en unos 200.000 millones de dólares al año durante los próximos veinticinco años en los países en vías de desarrollo (una tercera parte del total estimado por el Banco Mundial en cuanto a infraestructuras públicas).

Es necesario subrayar que esta cantidad no es excesiva, ya que sólo se corresponde al 0,4% del PIB mundial en 2005 (44.645.000 millones de dólares). Las remesas de dinero representan un flujo similar, ya que los trabajadores extranjeros envían unos 200.000 millones al año a sus países de origen. En comparación, debe decirse que esta cantidad es mucho menor

**Tabla 2**

Estimación de la densidad media y del área construida por persona según la región, el nivel de renta y el tamaño de la ciudad, 1990-2000.

Category	Average Built-up Area Density			Average Built-up Area per Person		
	1990	2000	Annual % Change	1990	2000	Annual % Change
Developing Countries	9,560	8,050	-1.7%	105	125	1.7%
Industrialized Countries	3,545	2,835	-2.2%	280	355	2.3%
Region						
East Asia & the Pacific	15,380	9,350	-4.9%	65	105	5.1%
Europe	5,270	4,345	-1.9%	190	230	1.9%
Latin America & the Caribbean	6,955	6,785	-0.3%	145	145	0.3%
Northern Africa	10,010	9,250	-0.8%	100	110	0.8%
Other Developed Countries	2,790	2,300	-1.9%	360	435	2.0%
South & Central Asia	17,980	13,720	-2.7%	55	75	2.7%
Southeast Asia	25,360	16,495	-4.2%	40	60	4.4%
Sub-Saharan Africa	9,470	6,630	-3.5%	105	150	3.6%
Western Asia	6,410	5,820	-1.0%	155	170	1.0%
Income Category						
Low Income	15,340	11,850	-2.5%	65	85	2.6%
Lower-Middle Income	12,245	8,820	-3.2%	80	115	3.3%
Upper-Middle Income	6,370	5,930	-0.7%	155	170	0.7%
High Income	3,565	2,855	-2.2%	280	350	2.2%
City Population Size						
100,000 - 528,000	5,955	4,810	-2.1%	170	210	2.2%
528,000 - 1,490,000	7,620	5,970	-2.4%	130	165	2.5%
1,490,000 - 4,180,000	6,870	6,040	-1.3%	145	165	1.3%
More than 4,180,000	5,860	5,405	-0.8%	170	185	0.8%
Global Average	6,485	5,470	-1.7%	155	185	1.7%

Fuente: *The Dynamics of Urban Expansion*, Shlomo Angel, Stephen C. Sheppard y Daniel L. Civco, Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial, 2005. P. 56.

que el superávit que acumulan algunos países desarrollados: las reservas monetarias del Banco de China ascendieron en 2006 a un máximo provisional de 1,2 billones de dólares.

Sin embargo, esta valoración es probablemente una estimación a la baja, ya que se debería tener en cuenta el modelo de crecimiento urbano, que podría ejercer un gran impacto en el coste de las infraestructuras urbanas públicas (por ejemplo, debido a la expansión urbana descontrolada) y que es motivo de gran preocupación para los gobiernos locales de los países desarrollados.

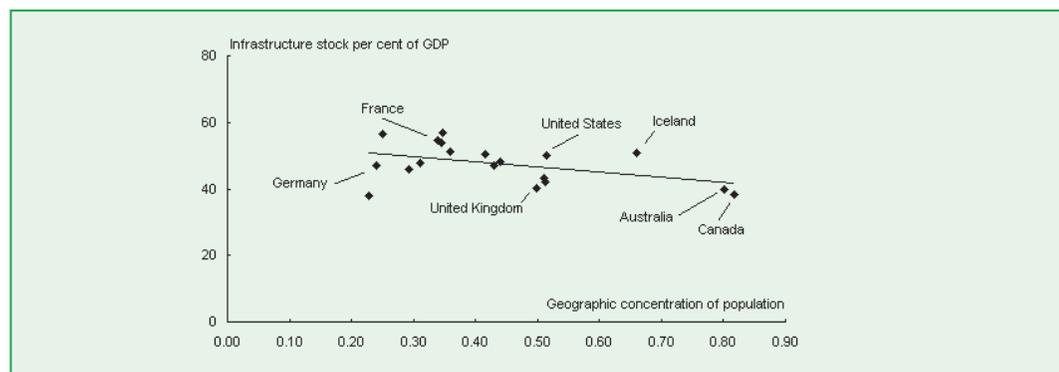
- Los modelos de crecimiento urbano tienen un fuerte impacto en las necesidades y los costes de inversión

La expansión urbana descontrolada ha sido analizada recientemente en una muestra de noventa ciudades. Según estimaciones conservadoras, la densidad urbana media ha ido descendiendo a un ritmo anual del 2,2% en las regiones desarrolladas y del 1,7% en los países en vías de desarrollo de 1990 a 2000. Si esta tendencia se mantiene, hacia 2030 las ciudades de los países en vías de desarrollo triplicarán su territorio urbano (de 200.000 km<sup>2</sup> en el año 2000

a 600.000 km<sup>2</sup> en el año 2030), mientras que su población se duplicará. Al parecer, no hay ninguna acción encaminada a favorecer la ciudad compacta: el debate clásico sobre la necesidad de escoger entre un modelo de ciudad compacta europea como Barcelona y un prototipo antinómico como Atlanta parece que aún no ha arraigado en la sociedad.

No obstante, el desarrollo urbano compacto da como resultado menores costes de infraestructura (especialmente en el suministro de agua y alcantarillado) y menores costes operativos, ya que las infraestructuras necesarias (servicios como calles, red de alcantarillado y aguas residuales, tuberías de distribución de agua, sistemas de drenaje) se relacionan de forma lineal. El desarrollo disperso puede llegar a costar un 70% más que las formas equivalentes de desarrollo compacto (Duncan et al., 1998).

A escala nacional, esta relación entre concentración de población e infraestructuras públicas ha sido materia de varios estudios. En el grupo de países de renta alta que forman parte de la OCDE, donde el nivel de provisión de infraestructuras es similar, cuanto mayor es la concentración de población, menor es el volumen de infraestructuras en proporción al PIB. Hay



**Gráfico 9**  
Países de la OCDE: relación entre la concentración geográfica de la población y el volumen de infraestructuras públicas, 2000.

Fuente: Fuente: Kamps (2004) con relación al volumen de infraestructuras en proporción al PIB, y OECD (2005) con relación al índice de concentración geográfica. Se ha utilizado la base de datos del Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen (2006) para países de renta alta basado en el PIB por cápita en términos de paridad del poder adquisitivo. Los países incluidos son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

*El contexto: un tema urgente y común: la actual expansión urbana no se corresponde con una inversión adecuada en infraestructuras públicas locales*

muchos factores que influyen en la cantidad de infraestructuras disponibles en un país determinado; la concentración de población, como se ha dicho, explica un 20% del cambio en el volumen de infraestructuras.

La dispersión urbana implica mayores costes de inversión y mantenimiento de las infraestructuras municipales, especialmente si no se abordan y planifican adecuadamente. Un aspecto esencial de esta expansión es la planificación, ya que resulta más caro construir infraestructuras urbanas troncales en zonas urbanizadas (especialmente en áreas desarrolladas por el sector informal) que ofrecer estos servicios antes de que tenga lugar la urbanización.

En último lugar, la dispersión urbana produce también consecuencias medioambientales, como el calentamiento global, ya que implica una mayor contaminación del aire, un uso excesivo de energía y un aumento de los gases invernadero, lo que a su vez da como resultado mayores necesidades de inversión pública.

Hasta ahora, nos hemos centrado en las necesidades de infraestructura urbana de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, la importancia de las inversiones en infraestructura urbana que han de realizarse en los países desarrollados es proporcional a la disminución en inversión pública

que se ha producido globalmente en estos países en las últimas décadas, salvo ciertas excepciones. En muchos países, será necesario modernizar las infraestructuras existentes, y las fuertes demandas expresadas por los ciudadanos, que desean vivir en unas ciudades más sanas y ecológicas, aumentarán sin duda el nivel de inversión necesario. Sin embargo, para estos gobiernos locales el acceso a la financiación es, hasta cierto punto, menos problemático que para sus equivalentes del sur.

**Conclusión:** Si se quiere hacer frente a las consecuencias del actual crecimiento urbano, se necesitan inversiones masivas y urgentes en las ciudades, así como una cuidadosa planificación. La concentración de población y el modelo de crecimiento urbano no constituyen un problema exclusivo de los gobiernos locales, sino una preocupación a escala nacional, ya que afectan directamente al nivel necesario de infraestructuras públicas.

Todos los gobiernos locales se enfrentan a dos retos clave, magnificados por el rápido crecimiento urbano: cómo satisfacer la creciente demanda de infraestructuras urbanas nuevas y modernizadas, por un lado, y cómo hacer frente a su coste, por el otro. Los problemas para solventar estos retos son quizá más significativos que nunca. ¿Cuáles son las opciones de financiación disponibles?

## 2. OPCIONES Y DEFICIENCIAS DE LA FINANCIACIÓN: IDENTIFICACIÓN DE LAS CARENCIAS

### 1) ¿Por qué los gobiernos locales deben financiar infraestructuras públicas locales?

Teniendo en cuenta los diferentes bienes y servicios gubernamentales, los gobiernos locales son los que están mejor posicionados para invertir en infraestructuras locales. Dado que en el caso de muchos servicios gubernamentales como la iluminación de las calles, la provisión de agua, el alcantarillado, que afectan a los habitantes locales, los gobiernos locales conocen mejor la situación local y las prioridades de los ciudadanos que los gobiernos centrales. La descentralización permite mayor variedad, experimentación e innovación en la provisión de servicios. Por el contrario, la provisión de servicios centralizada es muy probable que lleve a la uniformidad.

Estos argumentos abogan por un nivel considerable de autonomía de los gobiernos locales en infraestructuras y la provi-

sión de servicios. Se asientan en el principio de la redición de cuentas y de responsabilidad de los gobiernos locales para con sus electores, tanto para el gasto que realizan como los ingresos que recaudan para financiarlos.

Los gobiernos locales sufren una presión constante para que presten y faciliten los servicios básicos de infraestructuras, y sin embargo a menudo tienen pocos o ningún medio para financiarlos; especialmente en el caso de países en desarrollo. Según los datos recopilados en el documento «Gobiernos locales en el mundo, datos básicos de 80 países seleccionados», un estudio conjunto de GCLU-DEXIA, el gasto total de los gobiernos locales y el gasto en inversiones de capital representaba de media respectivamente 1,9% y 0,4% del PIB en los países estudiados con bajos ingresos (frente al 10,9% y 1,5% del PIB en los países estudiados con altos ingresos)

Los gobiernos locales se sienten constantemente presionados por ofrecer o facilitar

1. Oferta de bienes puramente públicos. Estos bienes pueden definirse por dos características:
  - su consumo no está sujeto a la competencia, es decir, el consumo de un individuo no entra en competencia con el de los demás;
  - su consumo no es excluyente, es decir, no es posible excluir a alguien de su consumo porque, por ejemplo, no esté abonado al servicio.

Entre los servicios locales típicos, el mejor ejemplo de un bien público es quizá la iluminación de las calles. «Utilizar» la luz que emite una farola pública no sitúa a una persona en competencia con otra que pueda beneficiarse de la misma luz. También cuesta imaginar que la farola sólo llegara a encenderse para aquellos que han abonado una tasa para iluminar su calle y que los que no la han abonado no tuvieran derecho a recibir el servicio. Este ejemplo sirve para demostrar que el mercado no es capaz de regular la provisión de bienes públicos.

#### Recuadro 1

Justificación del gasto público local – la oferta de bienes públicos locales.

2. Algunos de los servicios locales típicos, como el suministro de agua, la recogida y el tratamiento de aguas residuales, la calefacción central y el suministro de gas son monopolios naturales. Los monopolios naturales pueden definirse como sectores en los que un único proveedor ofrece un coste menor por unidad (por razones técnicas) que dos o más proveedores. También en este caso, la regulación del mercado no resulta eficaz y es necesaria la intervención pública.
3. Externalidades. Según la definición clásica, las externalidades son efectos positivos o negativos de las transacciones que afectan a los actores que no han participado directamente en las mismas. Imaginemos un ejemplo específico de una comunidad local: la protección contra el fuego. Consideremos las posibles consecuencias que comportaría prestar este servicio exclusivamente a aquellos usuarios que estuvieran suscritos al servicio. Podría ocurrir que una casa A, cuyo propietario no estuviera suscrito, se incendiara. Sin embargo, si los bomberos no intervinieran, podrían producirse efectos negativos –externalidades– para los vecinos que hubieran pagado la cuota correspondiente a la suscripción. Obviamente, los bomberos deberían apagar el fuego a causa de las externalidades.

Un segundo ejemplo es la protección medioambiental. Imaginemos al Sr. B quemando neumáticos viejos en el patio trasero de su casa. Esta actividad produce un efecto negativo mucho más allá de su propia vivienda y afecta a todo el vecindario. En ambos casos, la intervención pública y la prestación de determinados servicios a partir de los presupuestos locales serán mucho más efectivas, ya que permitirán la internalización de externalidades.

4. Algunos autores argumentan que también existen bienes de interés social que legitiman la financiación y la intervención públicas. La sociedad podría pensar que la prestación de determinados servicios es tan importante que no debería darse una libertad total al ciudadano para determinar su propio nivel de consumo. La educación pública es un buen ejemplo. Si la sociedad se pone de acuerdo en la importancia de ofrecer una educación de calidad a toda la población infantil, entonces la decisión de enviar o no a los niños a la escuela se convierte en una decisión social y no individual. El consumo de estos servicios puede estimularse mediante la oferta pública, aunque no sean bienes públicos por naturaleza.

*Fuente: Foundations of Fiscal Decentralization, Pawel Swianiewicz.*

la prestación de servicios esenciales de infraestructura, pero en la mayoría de los casos poseen medios muy modestos para financiarlos.

En sentido amplio, los sistemas de financiación de los bienes públicos locales han incluido tradicionalmente los préstamos gubernamentales, los impuestos, las cuotas de los usuarios, los gravámenes sobre la producción y las tasas sobre el desarrollo, así como la creación de organismos especiales para la provisión de infraestructuras (equipamientos de dominio público o partenariados públicos-privados como concesiones). Sin embargo, esta serie de fuentes no siempre está a disposición de los gobiernos locales que más lo necesitan,

como son las ciudades del sur en vías de desarrollo.

## **2) ¿Cómo proporcionar financiación, de forma rápida y masiva, para infraestructuras urbanas, a los gobiernos locales en crecimiento de los países en vías de desarrollo?**

Los enfoques generales sobre financiación infraestructuras públicas de los gobiernos locales incluye tradicionalmente los préstamos del gobierno, los impuestos, las trans-

ferencias intergubernamentales y las ayudas del estado central, tasas por utilización de servicios, exacciones a los productores tales tasas por desarrollo y el establecimiento de entes especiales para la provisión de las infraestructuras (empresas públicas o partenariados entre sector público y privado como en el caso de las concesiones).

¿Cómo puede proporcionarse financiación para las infraestructuras urbanas de forma rápida e intensiva a los gobiernos locales de los países en vías de desarrollo? Desde la perspectiva del gobierno local, las distintas soluciones para financiar las infraestructuras locales, algunas veces privilegiadas por la comunidad de desarrollo, no han estado a la altura de las expectativas o no serán lo suficientemente rápidas para financiar las necesidades de inversión prioritarias.

- **Transferencias intergubernamentales e impuestos locales**

Básicamente constituidos por impuestos locales y transferencias del estado central, los ingresos presupuestarios, son a menudo insuficientes para financiar las necesidades de infraestructuras públicas locales. Los ingresos presupuestarios se utilizan en primer lugar para cubrir los costes y gastos más recurrentes de los gobiernos locales. De hecho, cuando los recursos son escasos o insuficientes, por razones estructurales o coyunturales, las inversiones de capital y los gastos en infraestructuras públicas locales son los primeros en reducirse. En el África francófona, por ejemplo, los gastos más recurrentes llegan al 80% o 90% del presupuesto total de la autoridad local, correspondiendo el resto a inversiones de ca-

El poder fiscal de los gobiernos locales africanos es muy limitado, y especialmente mucho más en aquellos países de tradición administrativa francesa que británica. El producto generado por los gobiernos locales es por regla general bajo debido a la falta de adaptación de ciertos impuestos a la realidad económica y social y, también al hecho que las administraciones locales no tienen capacidad para evaluar y recaudar los impuestos. Cuando el estado asume estas funciones, normalmente los gobiernos locales no son tenidos en cuenta en la cada fiscal, especialmente en los países de habla francesa. A pesar de que los centros urbanos gozan de una mejor situación, la de las comunidades rurales sigue siendo un problema.

La repartición de fondos fiscales y transferencias financieras controladas por el estado tiende a convertirse en la modalidad de financiación de los presupuestos locales. Sin embargo, las condiciones en que se produce esa repartición a menudo no es favorable a los gobiernos locales, sin tener en cuenta el hecho que las transferencias no son regulares. La efectividad de las transferencias está más ligada a situaciones circunstanciales, que a normas legales. En algunos países, la Constitución indica cómo repartir los recursos entre el Estado y los gobiernos locales estableciendo la transferencia de un porcentaje preciso de los ingresos nacionales a los gobiernos locales. Pero en el contexto internacional de políticas de ajuste estructural limita la capacidad del Estado a la hora de financiar a los gobiernos locales vía transferencias. Es más, ciertos países no tienen un sistema organizado de transferencias y, como resultado, el flujo de fondos depende de los avatares políticos.

Con la excepción de los gobiernos locales de Sudáfrica y el Norte de África, los gobiernos locales de otros países del continente no tienen ninguna experiencia en como conseguir préstamos internacionales, por lo que su acceso a los mismos es muy limitado.

La combinación de todos estos factores limita las finanzas de los entes públicos locales (casi siempre inferior casi al 5% con la excepción de Sudáfrica, Nigeria, Uganda y Zimbabue, en los que esta cifra oscila entre el 5 y el 10%).

## Recuadro 2

Ingresos presupuestarios de los gobiernos locales: La situación en África.

Fuente: Informe GOLD, CGLU.

*El contexto: un tema urgente y común: la actual expansión urbana no se corresponde con una inversión adecuada en infraestructuras públicas locales*

pital. En Alemania, a lo largo de los últimos años, la crisis financiera que afecta a los gobiernos locales ha obligado a los municipios a reducir drásticamente sus inversiones de capital y otras.

Dada la escasez de impuestos locales, las transferencias intergubernamentales juegan en muchos países un rol clave en la financiación de las inversiones locales de capital. Sin embargo, los gobiernos locales a menudo destacan la falta de transparencia, la irregularidad e impredecibilidad de las transferencias intergubernamentales como el mayor obstáculo para poder planificar y financiar las infraestructuras. En algunos países las transferencias se hacen abrumadoramente en forma de subvenciones condicionadas (fomentando el gatas en la prioridades nacionales) y una mejor mezcla de subvenciones no condicionadas (a discreción de los gobiernos locales) tendría efectos positivos. Además, los sistemas de transferencias intergubernamentales no establecen automáticamente mecanismos de equidistribución para proporcionar financiación a los gobiernos locales más pobres (solventando el llamado desequilibrio horizontal entre gobiernos locales). Finalmente, como se indica en el informe GOLD, las transferencias intergubernamentales a menudo han minado los incentivos de los gobiernos locales para que recauden sus propios impuestos.

- **Partenariados públicos-privados (PPP):** cofinanciación o coinversión en infraestructuras públicas locales por parte de las empresas privadas

En la década de los noventa, los PPP eran vistos como una posibilidad de que el estado central renunciara a la financiación y a la gestión de infraestructuras. Sin embargo, varias crisis (como la crisis asiática de 1997-1998 o la de Argentina en 2002-2003) han frenado las inversiones en infraestructuras públicas, especialmente en el ámbito local. Los inversores privados han circunscritos sus riesgos financieros a

la participación privada en infraestructuras y tienden a pedir avales muy elevados, ya que prefieren centrarse en inversiones que produzcan muchos beneficios y proyectos que generen buenos rendimientos donde el flujo de caja esperado puede convertirse en divisas (aeropuertos internacionales, telecomunicaciones...).

Las inversiones anuales privadas en PPP son más bien irregulares, se centran en unos pocos países de América Latina y Asia oriental y no atienden principalmente a las infraestructuras urbanas: sólo unos 60.000 millones de dólares se han invertido en el período 1984-2003 en las infraestructuras de los gobiernos locales (un 10% de la PPI total). Por lo tanto, si comparamos esta cifra con las necesidades de infraestructuras urbanas (unos 200.000 millones de dólares), es muy poco probable que los PPP puedan ayudar a los gobiernos locales a financiar sus infraestructuras troncales.

Sin embargo, estos datos se basan en las transacciones en las que participan inversores internacionales, por lo que no debe subestimarse el papel que desempeñan los inversores privados, aunque la cantidad total de financiación sea limitada. Una serie de gobiernos locales han dado a conocer su éxito al establecer partenariados públicos-privados con empresas locales (por ejemplo, la iluminación de las calles de Nairobi) o ONG comunitarias.

Curiosamente, una de las razones que se aducen respecto a la baja aportación de capital privado es el significado práctico de las subvenciones públicas para la prestación de servicios urbanos, como por ejemplo la canalización de agua, lo que introduce una serie de riesgos e incertidumbre para los inversores privados.

Fundamentalmente, los débiles resultados del PPP y PPI a menudo se vinculan a la debilidad institucional de los gobiernos además de al desarrollo o implementación inadecuada de los marcos de trabajo.

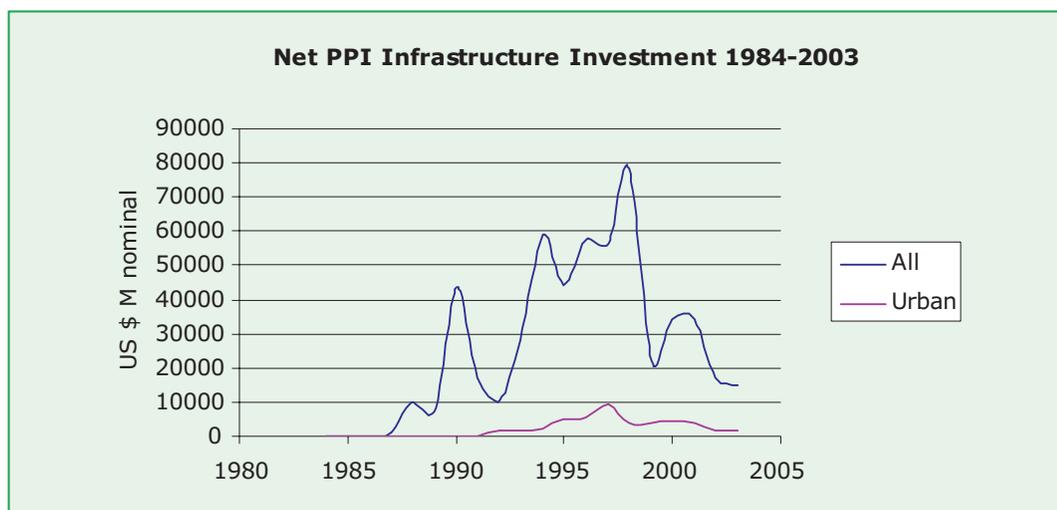
- Financiación y desarrollo de las infraestructuras públicas locales por parte de las empresas/servicios públicos nacionales o locales

En muchos países, estas empresas públicas han ofrecido y ofrecen servicios importantes para el centro urbano en expansión (en general relacionados con los sectores del agua, el alcantarillado y las calles). Sin embargo, muchos gobiernos locales critican la actuación de las empresas públicas de ámbito nacional: al ser altamente dependientes de las prioridades y el presupuesto de todo el país, son incapaces de integrar las necesidades y las demandas de los gobiernos locales, así como de aplicar una estrategia de inversión más amplia y transversal. En este contexto, es muy difícil, a la práctica, que el gobierno local garantice que la estrategia de desarrollo de

equipamientos se adecue a la planificación urbanística y a su propia estrategia de desarrollo.

Además, la tasación de servicios, que es un tema político delicado, raramente refleja los costes reales de operación y mantenimiento (O y M). Por ejemplo, respecto al sector del agua, constituye un aspecto clave que implica y perpetúa un alto nivel de subvenciones públicas, lo que significa que el servicio es financiado a la larga por el contribuyente y no por el usuario.

Las empresas de servicios públicos locales y nacionales suelen establecer unas tarifas y cuotas de suscripción más bajas que los costes operativos o pueden estar obligadas a ello mediante leyes o disposiciones estatales. Aunque esto queda justificado por razones sociales (a pesar de que al mismo



**Gráfico 10** Participación privada total en infraestructuras (PPI) y participación privada urbana en los países en vías de desarrollo.

\$ M nominal	EAP	ECA	LAC	MENA	SAR	SSA	Total
<b>All PPI</b>	157,867	77,503	273,678	22,474	37,943	28,469	597,934
<b>% of Total by Regio</b>	26%	13%	46%	4%	6%	5%	100%
<b>Urban</b>	26,493	2,796	24,581	5,373	423	1,600	61,266
<b>Urbanas a % of Region Total</b>	17%	4%	9%	24%	1%	6%	10%

**Tabla 3** Desglose regional de la PPI total y la PPI urbana en los países en vías de desarrollo<sup>1</sup>.

Fuente: *Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience?*, Patricia Clark Annez. Informe de trabajo 4045 del Banco Mundial, 2006.

1. EAP significa Asia oriental y Pacífico; ECA, Europa y Asia central; LAC, América Latina y Caribe; MENA, Oriente Medio y África del norte; SAR, Asia meridional; SSA África subsahariana.

*El contexto: un tema urgente y común: la actual expansión urbana no se corresponde con una inversión adecuada en infraestructuras públicas locales*

**Tabla 4**

Nivel estimado de recuperación de costes de las compañías de suministro de agua<sup>2</sup>.

By Income	Percentage of utilities whose average tariffs appear to be		
	Too low to cover basic O&M	Enough to cover most O&M	Enough for O&M and partial capital
HIC	8	42	50
UMIC	39	22	39
LMIC	37	41	22
LIC	89	9	3
By Region			
OECD	6	43	51
LAC	13	39	48
MENA	58	25	17
EAP	53	32	16
ECA	100	0	0
SAS	100	0	0

Fuente: *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, Kristin Komives, Vivien Foster, Jonathan Halperin, Quentin Wodon, con la colaboración de Roohi Abdullah. *Directions in development*, Banco Mundial, 2005<sup>3</sup>.

tiempo se subvenciona a aquellos que pueden pagar las tarifas de recuperación de costes), a la práctica, limita gravemente la ampliación del servicio a otros ciudadanos, especialmente en los países en vías de desarrollo, donde las subvenciones públicas son insuficientes para financiar el desarrollo de la red de infraestructuras. Como resultado, suelen ser los más pobres los que acaban excluidos del acceso a estos servicios básicos. En muchos casos, parece que las empresas de servicios locales y nacionales tengan que rendir cuentas ante el gobierno local o nacional y no ante sus usuarios e incluso ante los que aún no son sus clientes. Finalmente, en este contexto, los segmentos más pobres de la población siguen estando desatendidos y en numerosas ocasiones han de abonar, de su propio bolsillo, un precio más alto por el mismo bien público.

Como consecuencia, para poder financiar las infraestructuras necesarias, las empresas de servicio público deberán reformar sus actividades, equilibrar su rendición de

cuentas y proponer ajustes de precios para poder desarrollar y mantener sus propias infraestructuras. Podría establecerse un sistema social de cupones canjeables, subvencionado por el gobierno local o central, para ayudar a los ciudadanos más pobres. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos duraderos, la mejora rápida y significativa de las infraestructuras, como se demuestra en el sector del agua, dependerá básicamente de las subvenciones y por lo tanto de la capacidad de los presupuestos nacionales y locales.

- La gestión de activos y del suelo como una forma de financiar las infraestructuras públicas locales

Históricamente, en muchos países, los gobiernos locales han desarrollado herramientas de gestión del suelo. Por ejemplo, en general, exigen a los promotores que proporcionen o financien infraestructuras in situ como calles, iluminación, aceras y otros equipamientos públicos relacionados

2. HIC significa países de renta alta; UMIC, países de renta media; LMIC, países de renta media-baja; LIC, países de renta baja; SAS, África subsahariana.

3. Es importante destacar que por lo menos los datos de Europa y Asia central deben ser anteriores a 2005, ya que se han producido varias reformas de precios en muchos países de Europa del este en estos últimos años.

con la nueva operación urbanística. Actualmente, los gobiernos locales utilizan un sistema más moderno y refinado, aplicando impuestos sobre la urbanización para costear parte de las infraestructuras externas asociadas a la nueva promoción (por ejemplo, una parte de una bomba adicional para el agua canalizada que dará servicio a la nueva zona urbanizada). Basados en el principio de que el último en llegar debe hacerse cargo de los costes de las infraestructuras y los servicios, estos gravámenes se consideran una buena herramienta para ayudar a los gobiernos locales a financiar la ampliación de sus infraestructuras públicas. Sin embargo, muchos prerrequisitos ponen en duda su viabilidad: no sólo es necesario llevar a cabo un inventario o catastro de las fincas y los inmuebles, sino también establecer un plan director, así como una estrategia global, para clarificar las pautas y las modalidades de desarrollo urbano. Se requiere tiempo, dinero y voluntad política a nivel estatal y local para aplicar esta herramienta. Debe promoverse la mejora de la gestión del suelo urbano, pero en muchos casos ello requerirá reformas largas y costosas, para las que no existe un firme compromiso político.

La gestión de activos o propiedades es otra opción de financiación. A través del usufructo, el arriendo, la concesión o la venta, el gobierno local utiliza sus activos para financiar las infraestructuras públicas. Ha sido un sistema ampliamente utilizado, pero por desgracia, en muchos casos, sólo ha servido para costear gastos y operaciones recurrentes, y no infraestructuras. La gestión de activos implica también una gran habilidad y visión de futuro. Es necesario llevar a cabo una actualización periódica del inventario de los activos y valores municipales, así como una estrategia global (contrapuesta a las oportunidades ad hoc). En cuanto a la gestión del suelo, es necesario aplicar reformas a medio y largo plazo. Además, estos recursos quizá no se correspondan realmente a las dificultades inmediatas de inversión.

- La financiación a través de bancos de desarrollo y ayuda oficial al desarrollo (AOD)

Las instituciones financieras multilaterales no prestan dinero directamente a los gobiernos locales, excepto el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

*Largo proceso de negociación:* A menudo las negociaciones se prolongan durante tres años antes de que el crédito se haga efectivo y se aprueben o se destinen los fondos.

*Acceso:* Los créditos se otorgan con garantía soberana, lo que muchas veces implica que el gobierno local en cuestión tenga buenas relaciones con el ministerio o el departamento correspondiente.

*Proceso de preparación del proyecto:* La preparación del crédito y los documentos justificativos es larga y costosa, en comparación con la suma que se presta, especialmente para los proyectos pequeños o medianos.

*Desarrollo del potencial y asistencia técnica:* Ofrecido externamente en casi todos los casos, no crea capacidad sostenible ni saber hacer local en la preparación del proyecto (estudios de pre-viabilidad/viabilidad, documentos de licitación, etc.).

*¿Quién hace qué?*

*BERD:* créditos directos a los gobiernos locales, sin garantía soberana.

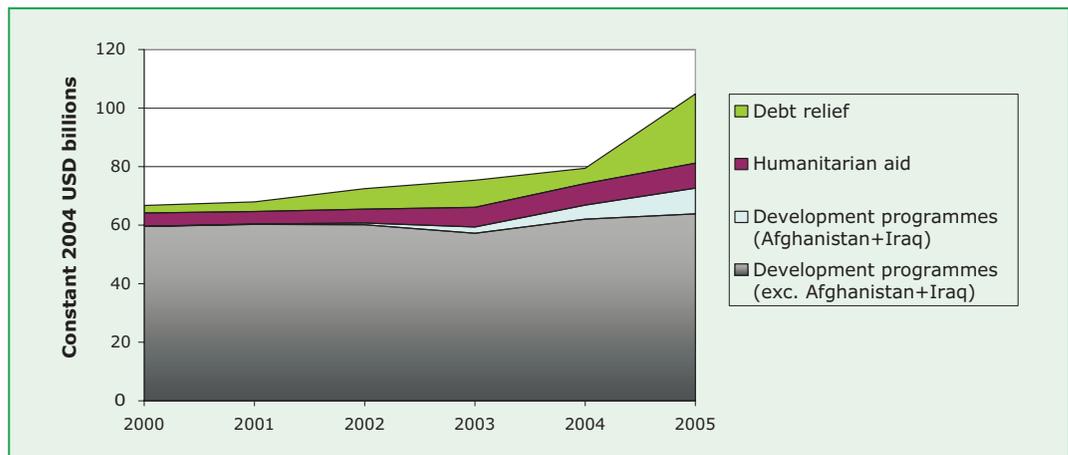
*CFI/Banco Mundial:* fondo municipal que ha llevado a cabo dos operaciones (Johannesburgo y México) en tres años; un nuevo Programa de financiación subsoberana, que sigue el mismo proceso operativo, sucederá próximamente al fondo municipal.

### Recuadro 3

¿Qué hacen las instituciones financieras multilaterales para los gobiernos locales?

**Gráfico 11**

Componentes de la red, Comité de Ayuda al Desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo, 2000-2005.



Fuente: Informe AOD, 2005.

(BERD), aunque actualmente están experimentando un lento proceso de revisión de sus operaciones de préstamo y estrategias urbanas. Incluso canalizados a través del estado central, los préstamos destinados a las infraestructuras urbanas siguen siendo marginales en la actualidad. En el Grupo del Banco Mundial, sólo el 8% de los préstamos totales (22.300 millones de dólares en 2005) ha sido destinado al desarrollo y a las infraestructuras urbanas (1.900 millones de dólares).

Debido a la importancia de los activos financieros y ahorros disponibles, especialmente en algunos países en vías de desarrollo, y al incremento de competencia previsto en los préstamos para infraestructuras públicas (particularmente con el establecimiento del Banco del Sur, pero también gracias a la creciente ayuda económica por parte de países como China o Corea), existen oportunidades para que los bancos de desarrollo apliquen una estrategia más proactiva respecto a los gobiernos locales y a las infraestructuras públicas locales.

Los donantes también tienden a implicarse en el reto de la urbanización, pero el volumen total de ayuda oficial al desarrollo (AOD), estabilizado en un total de 100.000 millones de dólares y en unos 60.000 millones de dólares desde 2000 para programas de desarrollo excepto en Afganistán e

Irak, casi nunca se destina a los gobiernos locales. Además, debido al éxito de los programas de desarrollo de ciudad a ciudad, debería promoverse la ayuda oficial al desarrollo dirigida a la cooperación descentralizada.

En un contexto de expansión urbana, las infraestructuras públicas locales y los gobiernos locales deberían ser considerados un aspecto clave para mejorar los préstamos, la asistencia técnica y las subvenciones.

- La deuda del gobierno local: vincular el capital nacional a la inversión pública local

«Desde 1980, los préstamos municipales representan cerca de 12.000 millones de euros por año. Lo mayores prestatarios, al margen del G7, son Sudáfrica, Bulgaria, Polonia, Hungría, Estonia, Brasil, Colombia, China, Eslovaquia y Ucrania» (AfD, 2007). El recurso a los préstamos por parte del mundo local es destacable en los países desarrollados y en algunos países en transición, mientras que no se toma en cuenta como instrumento para la financiación de infraestructuras pública locales en la gran mayoría de los gobiernos locales de los países en vías de desarrollo

En muchas economías en vías de desarrollo, especialmente (aunque no sólo) en el

continente asiático, hay activos y capital nacional disponible, pero tiende a invertirse en el extranjero y no en infraestructuras públicas locales. Deberían promoverse mecanismos dirigidos a utilizar eficazmente el ahorro privado para financiar infraestructuras públicas locales, aunque esta relación no es fácil de establecer, ya que requiere un mercado de créditos y un sector bancario eficaz a nivel nacional, que por un lado recaude los recursos (ahorro privado, activos líquidos de empresas o fondos de pensiones, remesas de dinero...) y por otro lado invierta en infraestructuras públicas locales (a través de créditos o bonos a los gobiernos locales o a las empresas privadas).

El ritmo de desarrollo de los mercados de capital y financiero de cada país puede ser lento, por lo que muchos gobiernos estatales han establecido bancos o fondos públicos específicos para ayudar a financiar las infraestructuras públicas locales en este período de transición. Estas instituciones financieras públicas a menudo pueden acceder, por ley, a fuentes baratas de activos líquidos (ahorros personales, subvenciones estatales...). Actualmente, en los países en vías de desarrollo, vincular el capital nacional a la inversión pública local exige volver a reflexionar urgentemente sobre los esquemas de financiación del gobierno local y analizar las experiencias positivas, para poder explorar y extender este nuevo planteamiento a la financiación local. Más que depender exclusivamente de la preparación de los municipios para un hipotético acceso a los mercados de capital, existe la necesidad de acelerar las reformas y desarrollar las herramientas financieras adecuadas para ofrecer créditos a los gobiernos locales de manera efectiva.

En cualquier caso, no se desarrollará ningún mercado de crédito local si los gobiernos municipales no tienen derecho a movi-

lizar y recibir un flujo suficiente de recursos que les permita pagar sus deudas. Los gobiernos nacionales desempeñan un papel decisivo para mejorar las estructuras de descentralización fiscal, lo que a su vez facilitará la vinculación entre el capital nacional y la inversión pública local.

**Conclusión:** Desde la perspectiva de un gobierno local, se necesita toda una panoplia de instrumentos para financiar las infraestructuras públicas locales, y no existe una única solución, incluso si un determinado instrumento es el que el mundo del desarrollo privilegia.

Existen muchas opciones de financiación al alcance para las infraestructuras públicas locales; sin embargo, muchas veces no están en consonancia con la magnitud de los esfuerzos de inversión que serán necesarios en los centros urbanos en los próximos veinte años. Es más, algunos instrumentos no son eficientes a no ser que se den ciertos requisitos y condiciones previas, lo que no es el caso en muchos países en vías de desarrollo. Por lo que, estas opciones deberían evaluarse y priorizarse adecuadamente en el contexto de ciertos países.

El tiempo es de vital importancia en este caso, y las opciones que exigen largas reformas nacionales posiblemente no se podrán implementar antes de que se materialice la explosión urbana. Es más, el nivel de necesidades de infraestructuras públicas locales implica un cambio rápido y radical en relación con el nivel de fondos que se otorgan a los gobiernos locales. Para financiar las necesidades masivas de infraestructura pública local, la opción esencial consiste en facilitar la solvencia de los gobiernos locales y permitirles que pidan dinero prestado, lo que implica iniciar acciones en el lado de la demanda (gobierno local) y en el lado de la oferta (bancos y mercados financieros).





**GARANTIZAR LA AUTONOMÍA  
FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS  
LOCALES FOMENTA LAS INVERSIONES  
EN INFRAESTRUCTURAS URBANAS**



# 1. MARCOS EFICIENTES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL GENERAN INVERSIONES RÁPIDAS Y MASIVAS EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS

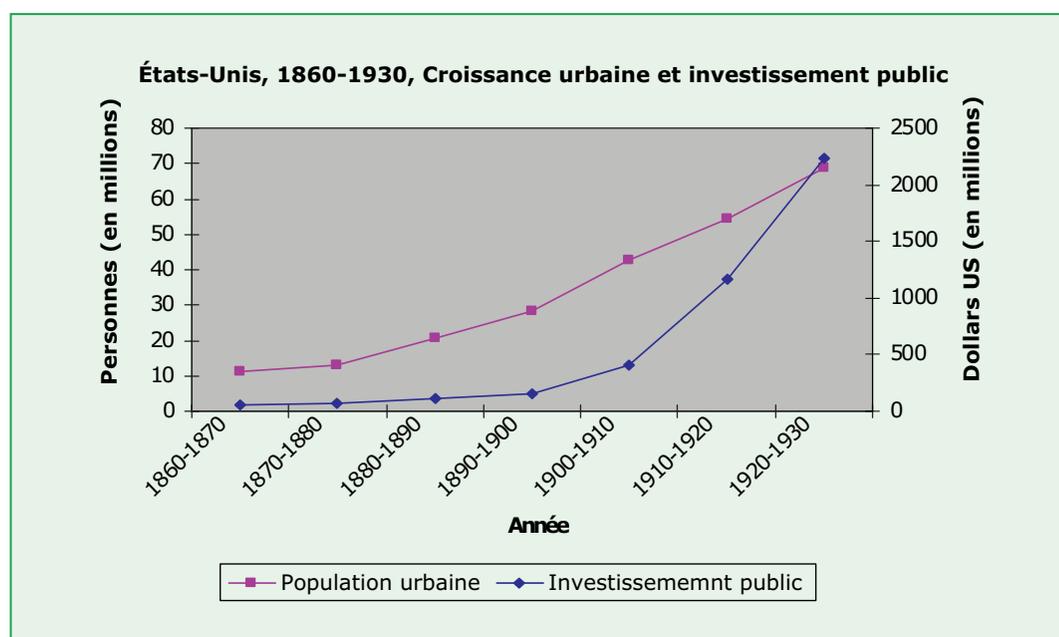
## 1) Ejemplos históricos y empíricos de rápidas expansiones urbanas del pasado y de países actualmente en vías de desarrollo

Cuando los gobiernos nacionales han dado más poder a los gobiernos locales, han mejorado las inversiones y ha aumentado el PIB nacional. Muchos países, ante una rápida urbanización, optaron por confiar en los gobiernos locales para la provisión de infraestructuras públicas locales, asignándoles ingresos suficientes y la posibilidad de pedir préstamos. A raíz de estas decisiones, aumentaron las inversiones públicas urbanas, lo que, a su vez, benefició al crecimiento nacional.

- Estados Unidos, siglo XIX: el endeudamiento de los gobiernos locales proporcionó la infraestructura que requería la rápida urbanización del país

Un ejemplo histórico de una decisión tan positiva y determinante lo encontramos en la rápida urbanización que se produjo durante la segunda mitad del siglo XIX en Estados Unidos. Entre 1860 aproximadamente y 1930 la población urbana creció de 10 a 70 millones (lo que representa un aumento anual del 10% a lo largo del período), y la inversión pública total aumentó gracias al esfuerzo de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales estadounidenses pudieron solicitar préstamos y cubrieron el

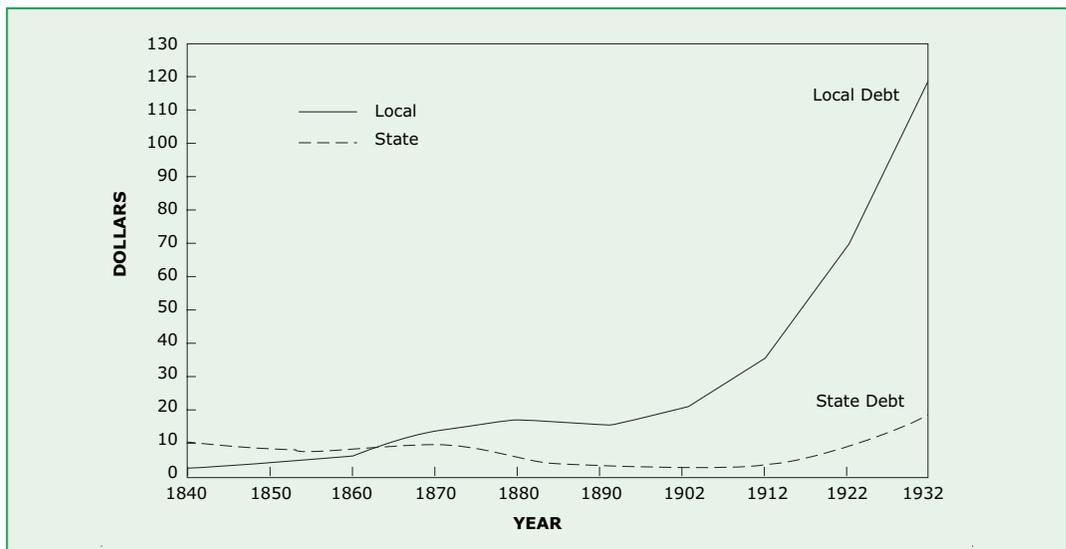


**Gráfico 12**  
Estados Unidos, 1860-1930, crecimiento urbano e inversión pública.

Fuente: Estudio de Juliana Pigey y Naweem Jawaid, The Urban Institute.

**Gráfico 13**

Evolución de la deuda municipal y estatal per cápita en Estados Unidos, 1840-1932.



Fuente: *Perspectives on Urban Infrastructure*, Comisión sobre educación y ciencias sociales y del comportamiento, Comité sobre política urbana nacional, Consejo nacional de investigaciones, 1984. Basado en datos de A. M. Hillhouse, 1936, *Municipal Bonds: A Century of Experience*, Nueva York: Prentice-Hall.

déficit de inversiones en infraestructuras al que no hacía frente el gobierno estatal. Los gobiernos locales invirtieron de forma masiva en infraestructuras viarias, suministro de agua, alcantarillado, escuelas, iluminación viaria y redes de transporte (ferrocarril). La importancia de su papel en las infraestructuras urbanas puede apreciarse claramente en el notable incremento del endeudamiento local, que ascendió a unos 14.000 millones de dólares en 1930, con una proporción predominante destinada a inversiones públicas.

- Sudáfrica, de 1994 hasta la fecha: se permite a los gobiernos locales la financiación de infraestructuras urbanas mediante un sólido marco de descentralización fiscal

Desde que el primer gobierno democrático asumió el poder en 1994, las infraestructuras urbanas (acceso a la red de agua, saneamiento, electricidad, etc.) han mejorado a ritmo constante en relación con la capacitación de los gobiernos locales, considerados responsables de una amplia serie de in-

fraestructuras. «El objetivo general en la financiación de infraestructuras municipales, tanto urbanas como rurales, ha sido crear municipios autónomos, económicamente estables y con capacidad de autofinanciación que puedan obtener préstamos del sector financiero privado sobre una base sólida. Un banco de desarrollo paraestatal, el Banco de Desarrollo de África del Sur, también ha concedido préstamos a los municipios. Sin embargo, el énfasis se ha puesto en la concesión de subvenciones a través del sistema de subvenciones, y no en la concesión de préstamos baratos»<sup>4</sup>, lo que, al parecer, ha permitido incluso a municipios más pobres invertir en infraestructuras básicas. Además de ingresos propios significativos (sobre todo contribuciones y tasas administrativas), los gobiernos locales tienen derecho a transferencias fiscales del Estado y, especialmente, a subvenciones de capital. Recientemente estas últimas se han simplificado en una única subvención de capital incondicional, que permite más flexibilidad a los gobiernos locales a la hora de seleccionar sus proyectos de infraestructuras.

4. *Mobilizing Urban Infrastructure Finance within a Responsible Fiscal Framework: South African Case*, Philip van Runeveld. Informe de trabajo 4042 del Banco Mundial, noviembre de 2006.

- Estado de Tamil Nadu, India, descentralización desde 1997: planes mejorados de descentralización fiscal permiten a los gobiernos locales responder al reto urbano

En la India, mientras las transferencias del Estado federal a los estados miembros se han distribuido de forma equitativa, la situación de los gobiernos locales varía de un estado a otro.

Cabe destacar que, en los estados que están experimentando una rápida urbaniza-

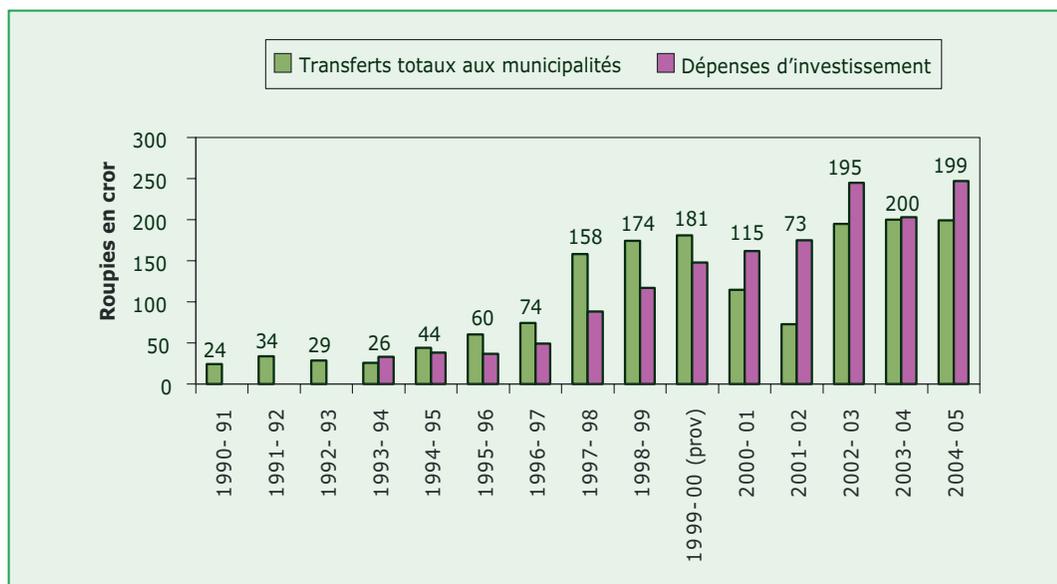
ción, como Tamil Nadu, donde en torno al 50% de la población es urbana, existe una tendencia global pero aún irregular hacia la adopción de marcos de descentralización fiscal más eficientes, lo que, a su vez, tiene un impacto positivo en las inversiones en infraestructuras urbanas.

De acuerdo con la 74ª enmienda a la Constitución de 1992, que promovía elecciones a escala local así como la mejora de las transferencias financieras de los estados a los gobiernos locales, el estado de Tamil Nadu decidió, en 1996-1997, compartir una parte de sus ingresos fiscales con los

	Población			Tasa de crecimiento urbano	Tasa de urbanización
	Total	Rural	Urbana		
	en millones de habitantes			%	%
<b>1961</b>	33.7	24.7	9.0	22.6	26.7
<b>1971</b>	41.2	28.7	12.5	38.6	30.3
<b>1981</b>	48.4	32.5	16.0	28.0	33.0
<b>1991</b>	55.9	36.8	19.1	19.6	34.2
<b>2001</b>	62.1	34.9	27.2	42.8	43.9

**Tabla 5**  
Rápido crecimiento urbano de Tamil Nadu.

Fuente: Censo de la India, nota analítica sobre el Proyecto de Desarrollo Urbano de Tamil Nadu y su impacto en las capacidades municipales, R. Krishnawamy.



**Gráfico 14**  
Transferencias a municipios y gastos de capital, en crores (1 crore = 10 millones) de rupias indias (RS) (1 USD = 40 RS).

Fuente: Empowering Cities State Level Actions – The Tamil Nadu Experience, S. Malathi, presentación PowerPoint en el III Foro Urbano Mundial.

gobiernos locales urbanos y desarrollar una fórmula racional y predecible en la que se basarían las transferencias fiscales del estado a las ciudades. Este flujo predecible de dinero tuvo rápidas consecuencias directas en la cantidad de obras fundamentales ejecutadas por los gobiernos locales.

La financiación de infraestructuras urbanas ha aumentado considerablemente, sobre todo en infraestructuras medioambientales básicas. Estos flujos de ingresos también han generado interés entre las instituciones bancarias y los inversores, y los gobiernos locales han tenido mayor acceso a créditos para financiar sus infraestructuras.

- **Lecciones aprendidas: desarrollar la autonomía financiera de los gobiernos locales les permite responder al reto urbano**

En estos casos, al igual que en muchos países donde se ha fomentado la descentralización, interviene un proceso virtuoso bien conocido. Los gobiernos locales que disponen de ingresos suficientes, regulares y predecibles son solventes y pueden endeudarse para invertir en sus infraestructuras públicas locales. El principal avance es la decisión de proporcionar recursos financieros a los gobiernos locales y dejar que es-

tos decidan sobre dichos recursos, una condición clave para la realización efectiva del valor añadido que suele esperarse de la descentralización.

Según muchos economistas, los gobiernos locales resultan más efectivos y eficientes porque los responsables políticos están más cerca de los resultados de sus propias decisiones, algo que ayuda a prever los efectos reales de las decisiones que deben tomarse (la proximidad a los resultados favorece una asignación efectiva de los recursos). Además, los gobiernos locales permiten una mejor correspondencia entre las políticas y las condiciones y preferencias locales (las políticas están más cerca de las preferencias de los votantes); los ciudadanos aceptan pagar impuestos y tasas por un servicio que necesitan y que han solicitado.

Para lograr esta mayor efectividad, es preciso conceder autonomía financiera a los gobiernos locales: los gobiernos locales necesitan cierto control sobre sus recursos y sus responsabilidades. Normalmente se consideran dos indicadores esenciales para la autonomía financiera:

- El nivel de recursos propios (impuestos y tasas) en los ingresos totales del gobierno

#### Recuadro 4

¿De dónde proceden los ingresos de los gobiernos locales?

Existen tres fuentes principales de ingresos:

1. Ingresos propios de los gobiernos locales: impuestos locales, tasas por servicios prestados, ingresos de propiedades del gobierno local...
  - Son ingresos asignados a los gobiernos locales sin condiciones, íntegramente y por un período indefinido.
  - Están relacionados con el tejido económico.
  - El gobierno local tiene al menos cierta potestad para decidir sobre estas categorías o ingresos.
2. Transferencias del presupuesto central en forma de subvenciones:
  - Subvenciones de carácter general, que se pueden usar libremente para cualquier propósito.
  - Subvenciones condicionales, que únicamente pueden destinarse a fines definidos por el Estado.
3. Recursos prestados: créditos bancarios, obligaciones municipales...

Los gobiernos locales necesitan tener un poder considerable en torno a la imposición a fin de evitar problemas como que por ejemplo un incremento del 10% de los impuestos locales conlleve sólo un incremento del 2,5% de gastos locales – como en el caso del gobierno local medio en Inglaterra. Los votantes se enfrentan a esta situación en relación en qué se gasta el dinero, y puede llevar a situaciones confusas.

Si los gobiernos locales se apoyan básicamente en subvenciones, o incluso en impuestos cuyos niveles no pueden fijar, luego gastaran el dinero de forma ineficiente e incluso afirmarán que unos pobres servicios son el resultado de una baja financiación.

Los políticos, burócratas y votantes locales pueden ser más cuidadosos con el dinero que se recauda localmente según baremos establecidos localmente, que con el dinero que se les da o que ha sido recaudado fuera de su control.

Cuando un gobierno paga subvenciones, pueden creer que tiene que controlar como se gastan dichas subvenciones, dado que debe rendir cuentas a los contribuyentes nacionales sobre ese dinero. (Los costosos mecanismos de control que pondrá en marcha) no se necesitarían si los gobiernos locales fueran en gran medida responsable de la recaudación de sus propios impuestos. Un alto nivel de financiación central puede ser también un obstáculo para un desarrollo coherente de libertades y flexibilidades.

*Fuente:* «Options for Local Government Finance: An Economic Approach, A Report for the County Councils Network», David y Meter Watt, Octubre 2005, County Background.

local. Cuando los recursos financieros de un gobierno local dependen en un 75% de la financiación central, como ocurre actualmente en el Reino Unido, se producen desajustes (el gobierno local no puede ajustar sus ingresos a sus preferencias) y surgen problemas de competencias (las

competencias centrales engloban demasiados temas juntos), además de tener consecuencias negativas en la democracia local (escasa participación).

- El establecimiento de transferencias intergubernamentales justas y predecibles.

Diversos documentos internacionales describen en términos similares los principios financieros para una descentralización eficiente. De acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en 1985, las directrices internacionales sobre descentralización y el refuerzo de las autoridades locales, sobre las que los Estados miembros del Consejo de Administración de ONU-Habitat alcanzaron un consenso general, recogen una serie común de principios que deben respetarse en el establecimiento de marcos de descentralización fiscal:

- Principio de proporcionalidad: los gobiernos locales deben disponer de medios financieros proporcionales a las competencias que les otorgan la Constitución y la legislación. Esto implica que los medios financieros delegados deben ser dinámicos (de «naturaleza flotante») y diversificados (para evitar una dependencia de una única fuente de ingresos) a fin de poder hacer frente a los costes crecientes vinculados a sus competencias.
- Derecho a poseer ingresos propios: los gobiernos locales deben tener libertad para establecer y aplicar tasas e impuestos propios. Los ingresos propios favorecen la responsabilidad del gobierno local hacia la población local y ejerce presión sobre los gastos.
- Uso limitado de transferencias estatales condicionales: las subvenciones centrales con un destino determinado deben limitarse para garantizar mayor flexibilidad a los gobiernos locales en el uso de las subvenciones.
- Principio de solidaridad: deben establecerse mecanismos de compensación financiera para ayudar a los gobiernos locales más pobres.
- Derecho a solicitar préstamos para financiar infraestructuras.

## Recuadro 5

Transferencias intergubernamentales frente a impuestos locales: ¿Por qué importa la autoridad de los gobiernos locales sobre los recursos financieros?

## Recuadro 6

Declaraciones internacionales describen los requisitos financieros para una descentralización eficiente y una autonomía financiera adecuada.

bles, con una buena proporción de subvenciones incondicionales (que los gobiernos locales puedan canalizar adonde consideren más útil) y con subvenciones compensatorias que ayuden a los gobiernos locales más pobres a prestar los servicios básicos.

Cabe subrayar que algunos países han introducido en su Constitución el derecho a transferencias intergubernamentales justas y el principio de conexidad (la delegación de competencias a los gobiernos locales siempre debe ir acompañada de una transferencia financiera adecuada) para evitar una financiación intergubernamental arbitraria e irregular por parte del Estado central, lo cual tiene efectos devastadores en las inversiones públicas locales.

Trasladar responsabilidades de inversión y autoridad de financiación a los gobiernos locales es la mejor manera de hacer frente al crecimiento urbano. No obstante, lograr crear este marco es un reto permanente.

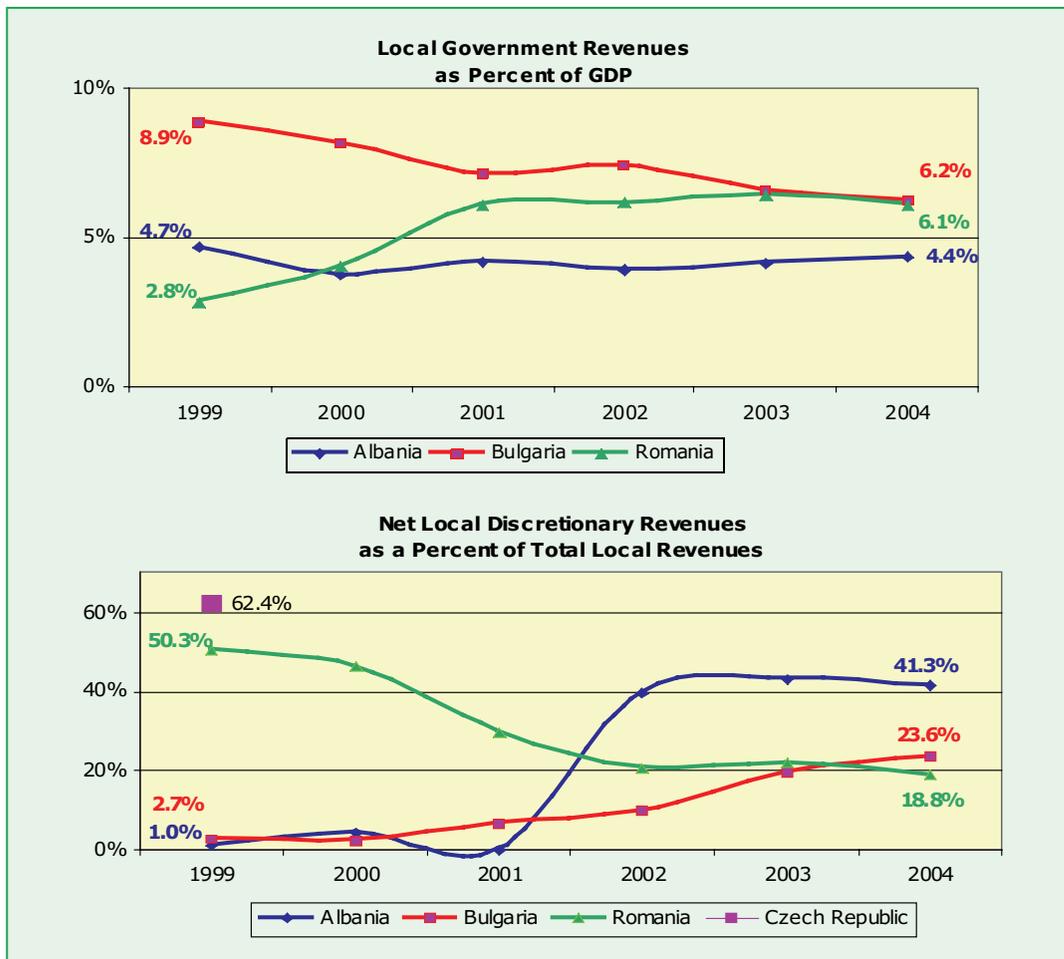
## 2) El desarrollo de marcos eficientes de descentralización fiscal es un reto permanente

- Evaluar la autonomía financiera de un gobierno local es una ardua tarea

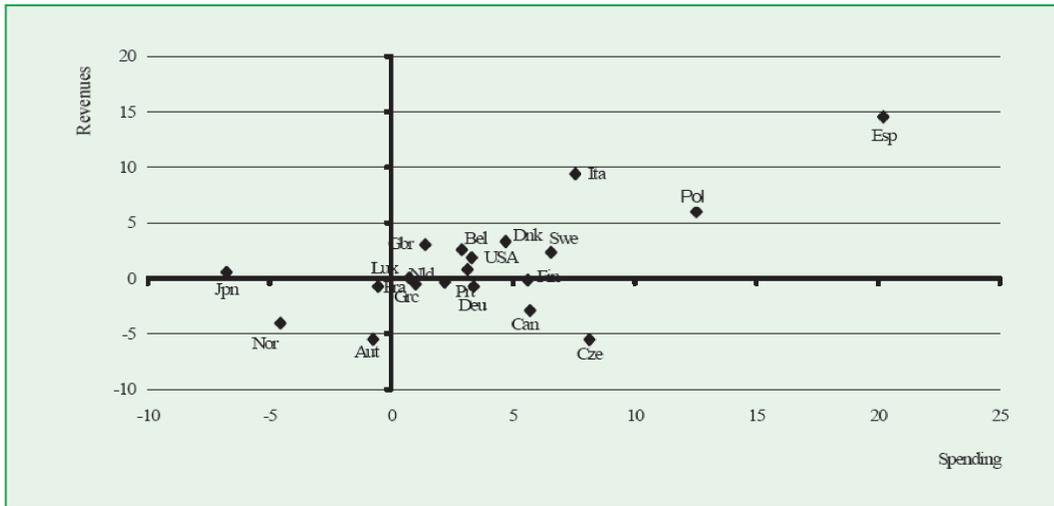
La medida de la capacidad de decisión de los gobiernos locales sobre sus recursos fi-

**Gráfico 15**

Ingresos de los gobiernos locales e ingresos discretionales como porcentaje del PIB e ingresos locales totales en Albania, Bulgaria y Rumanía, 1999-2004.



Fuente: Francis J. Conway, Juliana Pigeay, The Urban Institute.



**Gráfico 16**  
Evolución de las ratios de descentralización, 1995-2004.

Fuente: *National Accounts of OECD Countries, Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Red de la OCDE de relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. Documento de trabajo nº 2, 2006.

nancieros no puede derivarse directamente de un indicador como la proporción de ingresos del gobierno local con respecto al PIB. Analizar los ingresos sobre los que los gobiernos locales tienen cierta autoridad (estableciendo los tipos, definiendo las bases, etc.) ofrece una perspectiva más precisa sobre la realidad de la autonomía financiera. El siguiente estudio comparativo entre tres países (Rumanía, Bulgaria y Albania) muestra que, aunque en principio parece que los gobiernos locales de Bulgaria y Rumanía disponen de más fondos, en realidad tienen menos capacidad de decisión sobre el uso de dichos fondos que los de Albania.

- Que los gobiernos locales dispongan de ingresos públicos sostenidos es un reto permanente

Garantizar la autonomía fiscal de los gobiernos locales es una lucha constante. La autonomía fiscal de los gobiernos locales puede verse amenazada fácil y rápidamente, por ejemplo, por una sustitución de impuestos locales por transferencias intergubernamentales (como en Francia o en Japón) o por un incremento de las competencias sin un aumento proporcional de la capacidad fiscal local. Cuando un

gobierno nacional debe hacer frente a restricciones fiscales (y déficits), suele tender a reducir las transferencias financieras a los gobiernos locales, a pesar de las consecuencias negativas para las inversiones públicas locales (véase, por ejemplo, la situación en Tamil Nadu en 2001, en el gráfico 12). Otra táctica consiste en delegar a los gobiernos locales impuestos anticuados que no generan ingresos dinámicos, mientras que el Estado central conserva los impuestos más eficientes.

El gráfico siguiente ilustra un incremento mundial general del gasto local en el período 1995-2004 en los países de la OCDE (aunque este incremento se ha suavizado en comparación con el período 1985-2001, con la notable excepción de España). Sin embargo, no se ha compensado mediante la delegación de ingresos propios, sino mediante transferencias fiscales del Estado a los gobiernos locales. Esta tendencia general, también observada en América Latina, puede resultar peligrosa para la autonomía financiera de los gobiernos locales, pues las transferencias fiscales del Estado suelen indexarse a un tipo bastante inferior a la evolución real de los costes.

- La autonomía financiera de los gobiernos locales se ve amenazada por crecientes inadecuaciones entre los sistemas tributarios nacionales y las tendencias mundiales

Los obstáculos actuales y futuros que dificultan que los gobiernos centrales y locales puedan compartir recursos públicos a menudo están relacionados con la inadecuación de los sistemas tributarios nacionales.

La competencia fiscal, el *dumping* fiscal entre Estados<sup>5</sup> y la evasión fiscal de impuestos nacionales (como el IVA) cuestionan los actuales sistemas tributarios nacionales. Las multinacionales, generadoras del 40% del negocio mundial, juegan con estas diferencias impositivas entre países y los para-

ísos fiscales para limitar su fiscalidad. «El sistema de tributación actual para las empresas multinacionales se basa en una contabilidad separada: las empresas rinden cuentas por sus ingresos y gastos en cada ubicación en la que operan. Este sistema genera un gran incentivo fiscal para hacer negocios en países de fiscalidad inferior, por lo que las multinacionales responden obteniendo beneficios desproporcionados en ubicaciones de fiscalidad baja»<sup>6</sup>.

Además, en un contexto de una economía del conocimiento en desarrollo, existe una sensación de base impositiva en retroceso y de sistema tributario obsoleto. Las nuevas fuentes de riqueza que surgieron con la economía cada vez más globalizada parecen no estar fiscalizadas de forma apropiada.

#### Recuadro 7

La situación en África.

En los países de África occidental, los derechos de importación y de exportación constituyen una parte importante de los fondos públicos, y las expectativas de su caída y fin (conversaciones de la Ronda de Doha, iniciadas en 2001) pueden limitar aún más la disposición a compartir ingresos públicos entre los gobiernos centrales y locales.

En África, la descentralización financiera de fondos a los gobiernos locales se ve obstaculizada por dos factores combinados relacionados con el marco tributario nacional:

- El primero de ellos es el bajo nivel impositivo general (por debajo del 17% del PIB en África, mientras que en América Latina los niveles rondan el 20-25% y en los países de la OCDE se sitúan entre el 40% y el 50%). La aguda crisis financiera en los gobiernos centrales hace que les sea prácticamente imposible transferir a las autoridades locales fondos que a ellos mismos les resulta muy difícil conseguir. Además, el uso compartido de recursos para iniciativas públicas en África es inferior a cualquier otra región del mundo.
- El segundo factor que dificulta el desarrollo de la descentralización financiera es la importancia de los derechos de importación y de exportación que, en la mayoría de los países africanos, constituyen el 50% o más de los ingresos totales del Estado. El hecho de que los derechos de aduanas normalmente correspondan al gobierno central dificulta el debate sobre la posibilidad de compartir esta fuente de ingresos con las autoridades locales. Los acuerdos de Doha y la integración subregional han tenido como consecuencia la reducción de los aranceles, con la consiguiente caída de los ingresos públicos. Por lo tanto, los gobiernos centrales se muestran reacios a compartir unos ingresos decrecientes mientras no tengan un impuesto alternativo que sea tan sencillo de recaudar y que genere el mismo nivel de ingresos que los derechos de importación y de exportación.

Fuente: François Yatta, Partenariat Municipal pour le Développement.

5. Para un interesante informe sobre el fracaso de rebajas e incentivos fiscales masivos a las empresas en Estados Unidos, véase *Corporate Income Tax in the Bush Years*, Robert S. McIntyre y T. D. Coe Nguyen, *Institute on Taxation and Economic Policy*, septiembre de 2004.

6. *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy*, *The Hamilton Project*, *The Brookings Institution*.

## Recuadro 8

### Fiscalidad en un mundo sin fronteras.

«Aunque resulta difícil cuantificar las pérdidas globales de ingresos por incumplimientos transfronterizos, por lo general en muchos países se considera un importante punto de fuga de ingresos. En Irlanda recientemente se han recaudado casi 900 millones de euros de residentes que habían usado bancos de las islas Anglonormandas para evadir impuestos irlandeses. El Reino Unido prevé recuperar 1.900 millones de libras esterlinas gracias a las recientes medidas drásticas adoptadas para hacer frente a la evasión *offshore*. Y un informe elaborado recientemente por el Senado de Estados Unidos calculaba que la Hacienda pública estadounidense podría estar perdiendo de 40.000 a 70.000 millones de dólares, desviados a paraísos fiscales. Si esto no se controla, es inevitable que las bases impositivas nacionales sigan erosionándose, con consecuencias negativas para los ciudadanos y las empresas que sí que cumplen las normas, así como para el gobierno y para la integridad del sistema tributario.»

Fuente: Jeffrey Owens, Centro para política y administración tributaria de la OCDE, publicado en octubre de 2006 en el Observador de la OCDE.

da. En comparación con los antiguos fabricantes industriales, las nuevas empresas de la economía basada en el conocimiento se caracterizan por activos inmateriales y una menor concentración de equipo e inversión. Existe una creciente desconexión entre esta economía y la estructura tributaria, entre los beneficios realizados por estas empresas y el éxito reflejado, por ejemplo, a través de su capitalización (Microsoft podría ser un buen ejemplo de esto) y la cantidad de impuestos que realmente pagan, lo cual lleva a la conclusión de que la fiscalidad de las empresas debería revisarse a fondo y reforzarse.

En este contexto, los gobiernos estatales y locales buscan nuevos flujos de ingresos basados en la tecnología que generen entradas dinámicas de ingresos. Los gobiernos locales de España ya han realizado varios intentos, de momento en vano, de fiscalizar los teléfonos móviles. En cambio, esto es ya una realidad para muchos gobiernos locales en Estados Unidos (por ejemplo, en Baltimore y en diversas ciudades de California), que cobran una cuota o tasa a los titulares de teléfonos móviles. Los gobiernos se centrarán cada vez más

en las nuevas tecnologías como nuevas fuentes de ingresos.

**Conclusión:** Los gobiernos locales pueden convertirse en inversores principales en las infraestructuras públicas locales necesarias y contribuir a resolver el reto urbano, siempre que se les garantice una autonomía financiera suficiente. Garantizar a los gobiernos locales unos flujos de ingresos estables y predecibles, principalmente generados a escala local y bajo su potestad, proporcionales a las competencias asignadas, es la solución óptima para el desarrollo de las inversiones en infraestructuras públicas locales.

No obstante, asegurar la autonomía financiera de los gobiernos locales es un reto permanente, sobre todo en un entorno de finanzas públicas limitadas, donde las bases impositivas de todos los gobiernos tienden a verse erosionadas por la globalización y la economía del conocimiento. El debate y la coordinación con el Estado central será crucial para el desarrollo de marcos eficientes de descentralización fiscal que generen fondos para infraestructuras urbanas.

## 2. LLAMADA A LA ACCIÓN INMEDIATA: RECOMENDACIONES A NUESTROS SOCIOS PARA UN ÉXITO CONJUNTO

En cuanto a la demanda, para impulsar inversiones en infraestructuras urbanas, se sugieren una serie de recomendaciones dirigidas a los socios de los gobiernos locales.

### **1) Para los gobiernos nacionales: mejorar los marcos de relaciones fiscales intergubernamentales (RFIG)**

Se insta a los gobiernos centrales a:

1. Poner fin a la práctica de mandatos sin fondos (delegar competencias a los gobiernos locales pero sin aportaciones económicas), garantizar la regularidad de los flujos de ingresos a los gobiernos locales e implementar instrumentos fiscales capaces de dar respuesta a las necesidades existentes.

El marco nacional de RFIG debe garantizar fuentes de ingresos predecibles, seguros y racionales, proporcionales a los gastos de los gobiernos locales. Los gobiernos nacionales deben comprometerse a mejorar los marcos de descentralización fiscal, asignando a los gobiernos locales ingresos suficientes y diversificados de naturaleza flotante. CGLU instará a los gobiernos nacionales a reformar las RFIG.

2. Implicar activamente a los gobiernos locales y las asociaciones nacionales de gobiernos locales en el diseño y la aplicación de este marco nacional de RFIG.

Estos marcos no se pueden diseñar ni aplicar sin la participación activa de sus beneficiarios directos, los gobiernos locales. Las asociaciones nacionales de gobiernos locales, como parte implicada clave, deben reunirse de forma regular con los órganos del Estado central encargados de las finanzas locales (Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior y otras entidades nacionales). Por ejemplo, habría que consultar a estas asociaciones durante la preparación de la ley general presupuestaria anual.

3. Revisar y reformar los impuestos locales.

Una cuestión clave en el tema de la descentralización fiscal es la cuantía y la naturaleza de los impuestos delegados a los gobiernos locales, así como el papel de los gobiernos locales en la cadena fiscal. Como ya se ha mencionado, los impuestos locales a menudo son impuestos anticuados que no aprovechan las nuevas fuentes de ingresos dinámicas relacionadas con las tecnologías. Estudiar qué impuestos flotantes podrían pasar a ser impuestos locales implica una valoración nacional del rendimiento fiscal y requeriría una visión compartida del reparto de ingresos fiscales. Un diagnóstico de la situación nacional podría fomentar un debate a escala nacional.

Los gobiernos locales se encuentran en situaciones muy diversas en la cadena fiscal en los distintos países del mundo. En el modelo francés, todo el proceso de evaluación y recaudación está controlado por una administración central, mientras que, en el modelo anglosajón, los gobiernos locales tienen más posibilidades de recaudar impuestos. Más allá de los modelos, el proce-

so debe adaptarse a la realidad y favorecer una recaudación más eficiente.

Además, la revisión de los impuestos locales y nacionales también debe implicar una coordinación efectiva a escala internacional a fin de limitar la evasión y el *dumping* fiscal.

## **2) Para las instituciones financieras bilaterales y multilaterales: apoyar la reforma de descentralización fiscal a escala nacional**

Las instituciones financieras bilaterales y multilaterales deberán:

1. Garantizar que los gobiernos locales se beneficien del 20% de los ingresos disponibles como resultado de la reducción de la deuda de acuerdo con la Iniciativa PPME para países pobres muy endeudados.

CGLU propone un objetivo del 20%, lo que significa que al menos el 20% de estos ingresos debería destinarse a los presupuestos de los gobiernos locales de los países en cuestión. Esta iniciativa permitiría a los gobiernos locales financiar sus proyectos de inversión prioritarios a fin de hacer frente al reto urbano, sobre todo en el África subsahariana, región que está experimentando una rápida urbanización. CGLU sugiere que todas las partes implicadas comenten los pasos concretos que se deberán tomar para garantizar una aplicación eficaz de esta recomendación durante el próximo año.

2. Reforzar y estabilizar los flujos intergubernamentales.

Los bancos de desarrollo y los donantes pueden desempeñar un papel activo a la

hora de asegurar el volumen de transferencias estatales a los gobiernos locales, sobre todo en aquellos años en que el Estado central tenga mayores restricciones fiscales y pueda reducir de forma arbitraria las subvenciones a los gobiernos locales. Para evitar las consecuencias negativas en los gastos en infraestructuras y sus efectos destructivos en los presupuestos de capital y en urbanismo, los bancos de desarrollo y los donantes podrían coordinar a escala nacional un mecanismo de apoyo que estabilizara los flujos intergubernamentales a largo plazo. Entonces tan sólo habría que recurrir a entradas de ingresos internacionales a los gobiernos locales cuando el Estado no pudiera realizar temporalmente las transferencias al nivel requerido. CGLU instará a la comunidad para el desarrollo a crear estos mecanismos de apoyo.

3. Proporcionar asistencia técnica a los gobiernos locales para generar ingresos propios de una forma más sistemática.

Los bancos y los donantes ya ofrecen asistencia técnica importante a los Estados centrales, las asociaciones nacionales de gobiernos locales y las ciudades en el ámbito de las finanzas locales. No obstante, cuando se trata de infraestructuras urbanas, la implementación del proyecto debería requerir de forma sistemática que al menos un 10% de los fondos del proyecto se destinasen a asistencia técnica para movilizar ingresos propios, a fin de garantizar que los futuros costes de mantenimiento relativos a la infraestructura se incluirán en el presupuesto del gobierno local.

4. Crear un observatorio sobre finanzas municipales con las asociaciones nacionales de gobiernos locales y los ministerios centrales como sistemas de información que tengan en cuenta la solvencia y responsabilidad de los gobiernos locales.

Los bancos de desarrollo a menudo valoran información financiera, pues les ayuda a

crear interés en los mercados financieros por inversiones de gobiernos locales. Sin embargo, esta información debe ser independiente y estar respaldada por la comunidad para el desarrollo a escala nacional, a fin de proporcionar información básica sobre el estado de la descentralización fiscal a todas las partes interesadas.

### **3) Para los donantes: apoyar la reforma de descentralización fiscal a escala nacional**

Se insta a los donantes a:

1. Garantizar que los gobiernos locales se beneficien de forma significativa de la ayuda pública al desarrollo. CGLU propone que al menos el 20% de la ayuda pública al desarrollo se asigne a gobiernos locales a través de la cooperación descentralizada.

De los habituales 60.000 millones de dólares que la comunidad de donantes dedica a programas de desarrollo, tan sólo una minúscula parte afecta a los gobiernos locales, a pesar de que son ellos quienes deben enfrentarse al reto urbano. CGLU instará a los donantes a destinar al menos el 20% del total de la ayuda al desarrollo (en torno a 20.000 millones de dólares) a los gobiernos locales, y a hacerlo a través de la cooperación descentralizada, que a menudo ofrece apoyo a largo plazo e intercambios entre gobiernos locales.

2. Incluir de forma sistemática a los gobiernos locales en el diseño y la aplicación de instrumentos de ayuda concebidos para gobiernos locales.

Al diseñar y aplicar instrumentos de ayuda dirigidos a gobiernos locales, los donantes deben consultar e incluir a los gobiernos locales y sus asociaciones. El movimiento municipal no puede reforzarse si los suce-

sivos instrumentos de ayuda para gobiernos locales no se diseñan y gestionan con el compromiso de las asociaciones de gobiernos locales y teniendo en cuenta su visión.

### **4) Para los gobiernos locales**

Los gobiernos locales deben comprometerse a lo siguiente:

1. Mejorar la recaudación de sus impuestos y tasas.

A menudo se observa que, con transferencias mejoradas, los gobiernos locales tienden a dejar de recaudar ingresos propios. Dada la importancia de los ingresos propios, sobre todo en la financiación de infraestructuras públicas locales, es fundamental mantener y optimizar su recaudación.

Los gobiernos locales deben diseñar planes de optimización de recursos propios para demostrar su compromiso en cuanto a la búsqueda de fondos para sus necesidades de inversión en infraestructuras. Estudios locales y campañas de información en las que participen todas las partes interesadas a escala local también pueden ayudar a incrementar la recaudación de impuestos locales, por lo que es una cuestión que debe tenerse en cuenta y apoyarse.

Mejoras efectivas en la recaudación, así como una mejor planificación financiera y presupuestaria, aumentarán el interés de los accionistas de los gobiernos locales. Además, prepararán el terreno para acuerdos con el Estado central sobre posibles reformas de las RFIG.

2. Fomentar la transparencia y aprovechar la obligación de responsabilidad.

Diversas iniciativas pueden contribuir a una mayor responsabilidad y transparencia

dentro de los gobiernos locales. Muchos gobiernos locales ya han establecido prácticas interesantes en este sentido. Entre otras, pueden citarse las siguientes acciones:

- Publicar regularmente información sobre su situación financiera. Cuanto más se explique el presupuesto y las limitaciones financieras del gobierno local, mayor comprensión e interés existirá entre los socios del gobierno local.
- Reforzar las capacidades del personal municipal (formación), sobre todo en finanzas y planificación de la inversión.
- Explorar y probar iniciativas de participación presupuestaria.

3. Apoyar a las asociaciones nacionales de gobiernos locales en su defensa de intereses y formación en ámbitos relacionados con las finanzas locales.

Desarrollar marcos más eficientes de descentralización fiscal implica un punto focal organizado e informado que represente la perspectiva de los gobiernos locales.

Entre otros servicios prestados por las asociaciones de gobiernos locales, es funda-

mental coordinar las acciones de presión de los gobiernos locales sobre los gobiernos nacionales y desarrollar un enfoque de cooperación con los órganos del Estado central. Las asociaciones nacionales de gobiernos locales deben identificar algún «defensor» de la descentralización en el gobierno central con el que cooperar. Para potenciar el diálogo y el debate futuro entre gobiernos es fundamental asegurarse de que, entre las instituciones estatales, haya una que defienda de manera especial el papel de los gobiernos locales en la financiación de infraestructuras.

4. Reforzar su conocimiento y compartir experiencias sobre finanzas locales.

Los gobiernos locales, tanto directamente como a través de sus asociaciones nacionales, pueden compartir experiencias y aprender unos de otros en materia de finanzas locales. Las iniciativas que se han llevado a cabo con éxito a escala local pueden adaptarse en cierta medida a otros gobiernos locales. Además, a través de contactos regulares entre técnicos en finanzas locales de los gobiernos locales, puede crearse una red de soporte activa en beneficio de todos.



---

**REDUCCIÓN DE LAS RESTRICCIONES  
IMPUESTAS AL ACCESO  
DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
A FINANCIACIÓN PARA  
INFRAESTRUCTURAS**



## 1. DEFICIENCIAS ACTUALES POR PARTE DE LA OFERTA: NECESIDAD DE UNA INTERMEDIACIÓN MEJORADA

### 1) Acceso de los gobiernos locales a deuda a largo plazo: limitaciones actuales

Los gobiernos locales necesitan acceder a deuda a largo plazo para invertir en infraestructuras públicas locales, esto es, obtener préstamos con plazos de diez a veinte años, similares a la vida física de la infraestructura.

- Preocupaciones manifestadas por los gobiernos locales

Sin embargo, los gobiernos locales a menudo informan sobre numerosas dificultades a la hora de aproximarse a prestamistas para financiar sus infraestructuras públicas. Cuando tienen la oportunidad de ponerse en contacto con un posible prestamista, los gobiernos locales suelen topar con los siguientes problemas:

- La falta de una cooperación duradera para la implementación de planes de inversión a largo plazo; las instituciones financieras a menudo se centran en un único proyecto de inversión.
- El elevado tipo de interés propuesto por el socio financiero.
- El tiempo de negociación sobre un préstamo, que puede fácilmente durar unos tres años, sobre todo con los bancos de desarrollo (un tiempo excesivo, dado el mandato habitual de un alcalde).
- La breve vida de los préstamos potenciales, pues los nuevos mercados de créditos ofrecen plazos de cinco a ocho años.

- Inadecuación estructural de los mercados a las necesidades de los gobiernos locales

De hecho, los bancos y mercados privados no conceden préstamos a municipios pequeños y medianos (y algunos expertos dirían que nunca se ha hecho en doscientos años de historia de endeudamiento público local) por las siguientes razones:

- Los costes de transacción son elevados debido al reducido tamaño del préstamo.
- Existe un desajuste estructural entre los recursos de los bancos comerciales, que por definición son básicamente a corto plazo, como los depósitos, y la concesión de préstamos a largo plazo.

En los países en vías de desarrollo, tan sólo las capitales suelen conseguir acceder al mercado y la deuda (Johannesburgo, Ciudad Ho Chi Minh, México DF...), a menudo gracias a unas relaciones específicas con el Estado central (que proporciona una garantía soberana). Sin embargo, los municipios pequeños y medianos quedan, con demasiada frecuencia, privados del acceso a la deuda.

Además, para que los bancos y los mercados crediticios ofrezcan deuda a largo plazo, deben cumplirse unos requisitos determinados en términos de necesidades de seguridad y garantía (ofrecer al banquero la posibilidad de cobrar en caso de incumplimiento), así como un mecanismo de interceptación de transferencias intergubernamentales u otras fuentes (a fin de asegurar un flujo regular de reembolso).

**Recuadro 9**

Desarrollo de los mercados crediticios en los países en proceso de transición de la Europa central.

En la Europa central, en la década de 1990, se llevaron a cabo varios proyectos e iniciativas para desarrollar los préstamos bancarios y la financiación mediante obligaciones municipales. En algunos países se produjo una transición a un próspero mercado de créditos municipales de forma relativamente rápida, pero en otros no. ¿Qué condiciones posibilitaron esta evolución?

- Transferencia rápida de excedentes de propiedades públicas del Estado (es decir, posibles generadoras de ingresos) a los gobiernos locales, que podían servir como garantía inicial para los préstamos (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia).
- Fuentes estables y autónomas de financiación permitieron a los gobiernos locales generar elevados niveles positivos de ahorro de explotación neto que podían usarse para inversiones y/o para facilitar la financiación mediante endeudamiento (Polonia y República Checa).
- Los gobiernos locales abrieron cuentas en bancos comerciales, lo cual suponía una garantía adicional mediante la opción de embargo de la cuenta bancaria local o transferencias intergubernamentales (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia).
- Marcos de préstamos locales centrados en un control y una regulación a posteriori con orientación al mercado, más que en una aprobación/supervisión estatal a priori.

Estos requisitos implican cierta madurez de los mercados crediticios, algo poco habitual en los países en vías de desarrollo, y que sólo se alcanzará con el tiempo. Este período de transición puede ser largo y la actual expansión urbana no puede esperar a que los mercados crediticios nacionales maduren.

## 2) Necesidad de intermediación a escala nacional

- Intermediación a menudo implicaba intervención pública

A menudo se necesita intervención pública para promover la financiación a largo plazo de infraestructuras públicas locales, ya sea mediante la creación de instituciones financieras, ya sea mediante el desarrollo de incentivos fiscales.

En los países desarrollados, los gobiernos centrales fundaron o apoyaron la creación de instituciones financieras especializadas en préstamos a gobiernos locales, como la Caisse des dépôts et consignations en Francia (1816), el Norges Kommunalbank en Noruega (1926), KommuneKredit en

Dinamarca (1899) o los múltiples bancos de obligaciones de Estados Unidos, donde el Estado federal y el estado en cuestión compartían la financiación de estos bancos dedicados a préstamos para infraestructuras específicas, como agua y saneamiento, a gobiernos locales.

En los países en vías de desarrollo, los Estados centrales crearon fondos de desarrollo municipal (FDM) para ofrecer subvenciones y préstamos a gobiernos locales destinados a financiar sus infraestructuras públicas locales. Hay más de setenta instituciones de este tipo en los países en vías de desarrollo. Muchas se crearon con la ayuda de préstamos de bancos de desarrollo multilaterales (garantizados por el Estado) y limitaban sus actividades a canalizar estos préstamos a los gobiernos locales. Los FDM tienen tres objetivos principales:

- Promover el desarrollo económico y financiero local a través de las infraestructuras.
- Promover el uso de mecanismos de préstamo para mejoras de capital.
- Desarrollar las capacidades financieras y de préstamo de los gobiernos locales. No obstante, el objetivo principal es ayudar a los municipios pequeños y medianos a tener acceso a los créditos.

- Revisión del funcionamiento de las instituciones financieras en las operaciones de préstamos a gobiernos locales

A pesar de la utilidad de los FDM, a menudo se critica su funcionamiento. Los tipos de interés que ofrecen se consideran demasiado elevados e inasequibles. En algunos países, el proceso de selección de proyectos o gobiernos locales para su financiación no siempre queda justificado y ha provocado numerosos incumplimientos, que han llegado a poner en peligro la propia existencia del FDM. Se ha criticado que varios FDM mantenían un volumen considerable de liquidez sin utilizar. También se cuestiona la estructura de gestión de estas instituciones, que a menudo sólo deben rendir cuentas ante el Estado central. A veces, la voluntad de transformar el FDM en un banco normal ha excluido a numerosos gobiernos locales medianos.

A pesar de todo, de los errores y de los éxitos pueden extraerse lecciones útiles

para revisar los FDM existentes que no funcionan bien y crear nuevas instituciones más eficientes. Un diagnóstico acordado y una estrategia común, en la que los gobiernos locales sean una parte implicada importante, podría ayudar a revitalizar el concepto de estas instituciones financieras.

**Conclusión:** Para que los gobiernos locales tengan un acceso efectivo a deuda a largo plazo en los próximos años (y no una vez que haya finalizado el proceso de urbanización), debe desarrollarse un enfoque pragmático en el tema de la financiación de los gobiernos locales por parte de la oferta a escala nacional. Debe replantearse el papel de los fondos de desarrollo municipal, con una implicación activa de sus principales beneficiarios, los gobiernos locales. A los gobiernos locales se les debe reconocer el papel que pueden desempeñar en la necesaria reforma del sector financiero, a fin de mejorar su capacidad de respuesta ante las necesidades de los gobiernos locales.

## 2. LLAMADA A LA ACCIÓN INMEDIATA: RECOMENDACIONES A NUESTROS SOCIOS PARA UN ÉXITO CONJUNTO

### 1) Para los gobiernos nacionales

Se insta a los gobiernos centrales a permitir a los gobiernos locales un acceso efectivo a los préstamos mediante la creación de un entorno que favorezca la financiación de infraestructuras locales a partir del ahorro interior y la liquidez disponible, y en concreto mediante la reforma de los fondos de desarrollo municipal.

1. Permitir a los gobiernos locales un acceso efectivo a los préstamos públicos locales.

Los marcos legales deberán adaptarse para que los gobiernos locales puedan solicitar préstamos para financiar sus infraestructuras públicas locales.

2. Revisar las instituciones financieras especializadas.

Los fondos de desarrollo municipal, creados por los gobiernos nacionales para apoyar las infraestructuras públicas urbanas, a veces se han colapsado o sobreviven con dificultad. Valorar su funcionamiento actual, preparar su reforma e implicar en su gestión a los gobiernos locales como sus primeros beneficiarios son pasos clave para seguir avanzando.

3. Promover activamente el desarrollo de mercados financieros internos para los gobiernos locales.

Los gobiernos nacionales pueden emprender diversas iniciativas que podrían ayudar

al desarrollo de mercados de crédito locales:

- Habilitar mecanismos de interceptación.
- Facilitar inversiones en obligaciones municipales o créditos municipales de compañías de seguros, fondos de pensiones y otros inversores potenciales. El Estado podría proporcionar requisitos de garantía e incentivos a las inversiones en infraestructuras públicas locales, como una reducción de impuestos (para comprar acciones u obligaciones municipales).
- Prestar apoyo a la formación de banqueros para que aprendan a analizar las finanzas de los gobiernos locales, a identificar un gobierno local solvente, etc.

### 2) Para las instituciones financieras bilaterales y multilaterales y los donantes

Se insta a las instituciones financieras bilaterales y multilaterales a:

1. Desarrollar una estrategia coherente para hacer frente a las necesidades de inversiones de las autoridades pequeñas y medianas.

La comunidad para el desarrollo debería cambiar rápidamente su enfoque de una estrategia urbana a una estrategia de gobierno local, de un enfoque técnico sectorial a un enfoque global basado en el desarrollo de los gobiernos locales como tales.

Cabe mencionar que, hasta donde tenemos conocimiento, un primer banco de desarrollo bilateral se reorganizó en 2007 para crear un departamento de autonomía local (en lugar de un departamento urbano).

Además, los bancos de desarrollo y los donantes deberían definir estrategias claras y coherentes a largo plazo para gobiernos locales pequeños y medianos a fin de hacer frente a sus necesidades de inversiones. La reforma de los fondos de desarrollo municipal también debería considerarse un elemento clave de dicha estrategia.

2. Apoyar una reforma por parte de la oferta y, en especial, a los fondos de desarrollo municipal para mejorar su funcionamiento e implicar a representantes de los gobiernos locales.

Los bancos de desarrollo y los donantes a menudo han tenido un papel fundamental en la creación de estas instituciones. Deberían seguir apoyando a los FDM, sobre todo para ayudarles a mejorar su funcionamiento y sugerirles que consideren a los gobiernos locales como partes implicadas importantes.

3. Presentar mecanismos para ampliar el plazo de los préstamos y reducir los tipos de interés que se ofrecen a los gobiernos locales.

Las instituciones multilaterales y bilaterales deberían poner en marcha y apoyar mecanismos de mejora de créditos que alarguen el plazo de la deuda y reduzcan sus tipos de interés: combinación de un

préstamo multilateral a un tipo de interés subvencionado a largo plazo con préstamos locales a corto plazo (a fin de ofrecer un préstamo en moneda nacional con un interés más bajo a un gobierno local) a través de un banco local o FDM.

### 3) Para los gobiernos locales

Los gobiernos locales se comprometen a lo siguiente:

1. Explorar la viabilidad de un Banco Mundial de las Ciudades.

Si los gobiernos locales no consiguen acceder a créditos y financiación, habría que seguir desarrollando el proyecto del Banco Mundial de las Ciudades, así como otras iniciativas que proporcionan acceso a créditos para municipios pequeños y medianos, a fin de ofrecer una fuente alternativa de financiación para infraestructuras públicas locales.

2. Implicarse activamente en el desarrollo de mercados financieros internos para gobiernos locales.

Los gobiernos locales no deben esperar que los gobiernos nacionales, los bancos de desarrollo o los donantes emprendan la reforma necesaria por parte de la oferta, sino que deben sugerir de forma proactiva los pasos que deben tomarse a todos los socios. En concreto, los gobiernos locales deben mostrarse más activos en el seguimiento del funcionamiento de los FDM.

Los gobiernos locales también plantearon otras propuestas sobre la reforma de las empresas públicas nacionales y locales, sobre la necesidad de vincular más estrechamente la planificación urbana y financiera, así como sobre la posibilidad de alcanzar acuerdos nacionales entre los distintos socios (gobierno central, gobiernos locales, prestamistas y donantes) que puedan mejorar la implementación de estas recomendaciones.

#### Recuadro 10

Mejora de las infraestructuras urbanas: otras recomendaciones planteadas por los gobiernos locales.

### 1. Reformar las empresas de servicios públicos nacionales y locales.

En muchos países, un sistema de precios ineficiente obstaculiza la eficacia de las infraestructuras urbanas públicas locales, lo que, al final, impide que la población más pobre tenga acceso a servicios básicos. Buscar unas tasas de recuperación de costes, tanto a escala local como central, permitiría disponer de más fondos para nuevas infraestructuras. Si se tiene en cuenta el elevado nivel actual de las subvenciones y el hecho de que no pueden reducirse de la noche a la mañana, se trataría de canalizar estas subvenciones de forma más efectiva a los sectores más pobres de la ciudadanía.

### 2. Vincular la planificación urbana y financiera.

Varios gobiernos locales han trabajado en planes directores largos y costosos, pero luego se han visto incapaces de aplicarlos y han tenido que hacer frente a una rápida urbanización tomando decisiones ad hoc, porque en su momento no se planificó ni estudió correctamente el aspecto financiero. Al desarrollar planes urbanos, es preciso que los gobiernos locales y sus socios elaboren planes de inversión plurianuales realistas con fuentes de financiación identificadas. Esto facilita la cooperación a largo plazo con los bancos, donantes y Estados, así como con socios privados.

Además, es posible luchar contra la expansión urbana descontrolada con herramientas fiscales adecuadas, entre otros medios. Podrían reformarse los impuestos locales de modo que desalentasen la expansión urbana y fomentasen un desarrollo urbano compacto. Los gobiernos locales que desarrollasen estas herramientas podrían compartir sus experiencias satisfactorias y los urbanistas podrían considerar la aplicación de este mecanismo.

### 3. Desarrollar acuerdos nacionales entre socios.

Para asegurar una aplicación rápida de estas recomendaciones, los socios deberían comprometerse a escala nacional con un mismo objetivo global; para cada socio se desarrollarían indicadores específicos. Por ejemplo, mediante acuerdos nacionales se podría garantizar lo siguiente:

- Los gobiernos centrales se comprometerían a revisar los marcos de descentralización fiscal y pondrían en marcha un plan quinquenal que asegurase transferencias regulares a los gobiernos locales.
- Los gobiernos locales se comprometerían a mejorar su recaudación de impuestos y tasas en un porcentaje determinado en un plazo de cinco años.
- Los fondos de desarrollo municipal mejorarían el acceso a los créditos para los municipios pequeños y medianos, mejorarían su funcionamiento e implicarían a los gobiernos locales en su gestión.
- Los donantes y los bancos de desarrollo apoyarían estas reformas ofreciendo subvenciones y préstamos a los socios.

Podría proponerse una serie de países piloto donde establecer y aplicar este tipo de acuerdo nacional, teniendo en cuenta la opinión de las asociaciones nacionales de gobiernos locales.

# CONCLUSIÓN

El tiempo apremia y es preciso destinar fondos masivos a los gobiernos locales para que las crecientes conurbaciones urbanas puedan disponer del equipamiento necesario.

Se puede comprobar en las experiencias actuales y del pasado, los gobiernos locales pueden hacer frente al reto urbano de forma eficaz si se emprenden acciones inmediatas tanto por parte de la demanda como de la oferta.

Por parte de la demanda, los gobiernos locales deben disponer de recursos suficientes y regulares para poder acceder a créditos a largo plazo. Marcos mejorados de descentralización fiscal deben garantizar la estabilidad y la adecuación de las finanzas municipales.

Por parte de la oferta, el hecho de que los gobiernos locales tengan un acceso efectivo a créditos a menudo implicará un replanteamiento y una reforma del sector financiero, sobre todo de las instituciones financieras especializadas en préstamos a gobiernos locales.

Las recomendaciones se deberían priorizar en cada país e implementarse mediante un proceso estratégico

Para asegurar una acción inmediata y el cumplimiento de las recomendaciones sugeridas, CGLU propone que en varios países se desarrolle un plan de acción nacional marco (una especie de contrato nacional) en el que participen todas las

partes interesadas, con el apoyo de CGLU.

De acuerdo con el Documento de Orientación Política de CGLU sobre finanzas locales, y en vistas a garantizar la aplicación de las recomendaciones, CGLU tiene los siguientes mandatos:

- Promover el acceso de los gobiernos locales a la financiación de infraestructuras públicas locales, a través de:
  - Reforzar el diálogo con los socios de los gobiernos locales sobre sus próximas acciones; y, sobre todo, presionar a las instituciones financieras bilaterales y multilaterales y a los donantes. CGLU presionará en concreto a las instituciones multilaterales sobre sus estrategias con respecto a los pequeños y medianos gobiernos locales; mejorar y simplificar los procesos existentes para que los gobiernos locales puedan acceder a préstamos.
  - Investigar y desarrollar nuevas herramientas financieras para gobiernos locales, como el Banco de las Ciudades.
- Prestar apoyo a los miembros de CGLU para influir en un cambio sistémico y una reforma de las finanzas públicas locales, a través de:
  - Mejorar el acceso a información sobre financiación local
  - Contribuir al proceso de reforma de los marcos de descentralización fiscal y MDFs a demanda de los miembros de CGLU.



# BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Francesa de Desarrollo, *Financer les investissements des villes des pays en développement*, síntesis de los trabajos del grupo de trabajo, Departamento de Investigación, 2006.
- The Allen Consulting Group, *Funding Urban Public Infrastructure, Approaches Compared*, informe para el Consejo de Propiedad de Australia, agosto de 2003.
- Angel, Shlomo; Stephen C. Sheppard y Daniel L. Civco con Robert Buckley, Anna Chabaeva, Lucy Gitlin, Alison Kraley, Jason Parent y Micah Perlin, *The Dynamics of Global Urban Expansion*, Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial, Washington D. C., septiembre de 2005.
- Amdursky, Robert S.; Clayton P. Gillette, *Municipal Debt Finance Law: Theory and Practice*, Little, Brown and Company, 1992.
- Bahl, Roy; Paul Smoke, *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa*, Wallace E. Oates, 2003.
- The Brookings Institution, *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy*, The Hamilton Project.
- Clark Annez, Patricia, *Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience?*, informe de trabajo 4045 del Banco Mundial, 2006.
- Comisión sobre educación y ciencias sociales y del comportamiento, Comité sobre política urbana nacional, Consejo nacional de investigaciones, *Perspectives on Urban Infrastructure*, Royce Hanson, National Academy Press, Washington D. C., 1984.
- Dirie, Ilias, *Municipal Finance: Innovative Resourcing for Municipal Infrastructure and Service Provision*, informe preparado para el Foro de gobiernos locales de la Commonwealth en cooperación con ComHabitat, 2005.
- Fourie, Johan, *Some policy proposals for future infrastructure investment in South Africa*, informes económicos de Stellenbosch: 05/06, Departamento de Economía, Universidad de Stellenbosch.
- Freire, Mila; John Petersen, *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Banco Mundial / Oxford University Press, 2004.
- Guasch, J. Luis; Jean-Jacques Laffont y Stéphane Straub, *Infrastructure Concessions in Latin America: Government-led Renegotiations*, informe político 3749 del Banco Mundial, octubre de 2005.
- Herrle, Peter, *Urban Governance – Challenges Ahead. ADB/BMZ Investing in Asia’s Urban Future*, 2007.
- Kehew, Robert; Tomoko Matsukawa y John Petersen, *Local Financing For Sub-Sovereign Infrastructure In Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques*, Banco Mundial, Departamento de Infraestructura, Economía y Finanzas, marzo de 2005.
- Komives, Kristin; Vivien Foster, Jonathan Halperin y Quentin Wodon con el apoyo de Roohi Abdullah, *Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, Directions in development, Banco Mundial, 2005.
- Fondo Monetario Internacional, *Public Investment and Fiscal Policy – Lessons from the Pilot Country Studies*, informe de trabajo preparado por el Departamento de Asuntos Fiscales y aprobado por Teresa Ter-Minassian, abril de 2005.
- McIntyre, Robert S.; T. D. Co Nguyen, *Corporate Income Tax in the Bush Years*, Instituto de Política Económica y Tributación, septiembre de 2004.
- OCDE, *Aid Extended by Local and State Governments*, edición preliminar del *DAC Journal* 2005, volumen 6, nº 4.
- Paulais, Thierry, *Le financement du développement urbain dans les pays émergents : des besoins et des paradoxes*, Agencia Francesa de Desarrollo, 2006.
- Petersen, John B.; John B. Cihfield, *Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies*, Banco Mundial, Municipal Finance Background Series, abril de 2000.

- Peterson, George, *Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure Financing Option*, informe político 4043 del Banco Mundial, noviembre de 2006.
- Peterson, George, *Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market*, The Urban Institute, 2002.
- Peterson, George, *Building Local Credit Systems*, Programa de Gestión Urbana / Banco Mundial, 2000.
- Public Securities Association, *Fundamentals of Municipal Bonds*, 4ª edición, PSA, Nueva York, 1990.
- Singh, Raju; Alexander Plekhanov, *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, informe del FMI, Departamento de Asuntos Fiscales, marzo de 2005.
- Van Ryneveld, Philip, *Mobilizing urban infrastructure finance within a responsible fiscal framework: South African case*, informe político 4042 del Banco Mundial, noviembre de 2006.
- Satterthwaite, David, *The Ten and a Half Myths That May Distort The Urban Policies Of Governments And International Agencies*.
- Satterthwaite, David, *The scale of urban change worldwide 1950-2000 and its underpinnings*.
- Shah, Anwar; Chunli Shen, *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, informe político 4100 del Banco Mundial, diciembre de 2006.
- Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*.
- UNFPA Estado de la Población Mundial 2006, *A Passage to Hope. Women and International Migration*.
- Venkatachalam, Pritha, *Innovative Approaches to Municipal Infrastructure Financing: A Case Study on Tamil Nadu, India*, LSE Development Studies Institute, noviembre de 2005.
- The World Watch Institute, *2007 State of the World: Our Urban Future*, Linda Starke, W. W. Norton and Company, Nueva York / Londres, 2007.
- Banco Mundial, *Cities in Transition*, 2003.
- Banco Mundial, *Infrastructure and the World Bank: a Progress Report*, 2005.
- Banco Mundial, *India Water Supply and Sanitation: Bridging the Gap between Infrastructure and Service*, India Country Team, Departamento de Energía e Infraestructura, región de Asia del Sur, enero de 2006.
- DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA, ECONOMÍA Y FINANZAS
- EN COOPERACIÓN CON EL GRUPO DE FINANZAS MUNICIPALES Y EL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE Y DESARROLLO URBANO  
FEBRERO DE 2007