



## TEMAS HABITAT III

### 7 - FINANZAS MUNICIPALES

*(Spanish)*

New York, 31 de Mayo 2015





## DOCUMENTO SOBRE FINANZAS MUNICIPALES

### PALABRAS CLAVE

Mejora de los ingresos, gestión financiera, transferencias, descentralización, impuestos, sistema catastral, compartir valor de la tierra, infraestructura básica, servicios, activos locales, transparencia, rendición de cuentas

### CIFRAS Y DATOS CLAVE

- La globalización continúa a un ritmo rápido, pero la localización, el proceso mediante el cual los gobiernos locales tienen una mayor responsabilidad para proporcionar infraestructura y servicios, también está aumentando. Si bien la globalización ha sido rápida, la urbanización ha crecido aún más rápido y en la actualidad hay más de 4.000 ciudades con poblaciones de más de 150.000, y 500 tienen más de un millón habitantes<sup>1</sup>. A nivel mundial, las ciudades generan más del 80 por ciento del PIB, con acciones similares en economías en desarrollo.<sup>2</sup>
- A pesar de su importancia económica, las ciudades están privadas de recursos para el desarrollo. En muchos países, los impuestos locales y otras fuentes de ingresos podrían ser una fuente importante de financiamiento para el desarrollo, pero los gobiernos territoriales no se les permite ampliar su base de ingresos. En los países en desarrollo, los impuestos locales representan el 2.3% del PIB, frente al 6.4% en países industrializados<sup>3</sup>.
- Los gobiernos locales están bajo presión para hacer más con menos. En muchos casos, las funciones municipales se están volviendo cada vez más complejas y abarca temas de generación de empleo, la inclusión social y el cambio climático. Por lo tanto, tienen que ser creativo sobre la búsqueda de fuentes de ingresos y juiciosos en la racionalización de sus gastos. La mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo todavía dependen en gran medida de las transferencias y subvenciones, y se está haciendo un gran esfuerzo para reducir esta dependencia del gobierno central. La estructura de los ingresos locales muestran que la contribución territorial es potencialmente una buena fuente de ingresos locales, pero en la mayoría de las ciudades en desarrollo, la contribución territorial representa menos del 4.3% de los ingresos locales, en comparación con 40-50% en ciudades de Australia, Canadá, Francia, Reino Unido y los EE.UU.<sup>4</sup>
- Los gobiernos locales están aprendiendo a prestar servicios de manera más eficaz con una mejor gestión de las finanzas públicas cuando se les da más responsabilidad y autonomía. Un estudio del Banco Mundial que cubre 190 de 3.000 proyectos de desarrollo municipales concluyeron que el aumento de la autonomía y la responsabilidad da como resultado un mejor acceso a los servicios, por ejemplo agua y clínicas, y los aumentos en la cobertura de los servicios.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> DAES (2011) Distribución de la población, la urbanización, la migración interna y el Desarrollo. <http://www.un.org/esa/population/publications/PopDistribUrbanization/PopulationDistributionUrbanization.pdf>

<sup>2</sup> Banco Mundial (2015) Desarrollo Urbano Información general.

<sup>3</sup> Bird, Richard & Roy Bahl (2008) Impuestos subnacionales en los países en desarrollo: el camino a seguir. Instituto de Negocios Internacionales, Working Paper Series Paper IIB N° 16.

<sup>4</sup> Farvaque-Vitkovic, Catalina y Mihaly Kopanyi, Editores (2014) Finanzas Municipales: Manual para Local Gobiernos. Banco Mundial.

<sup>5</sup> Banco Mundial (2009) Mejora de la Gestión Municipal para Ciudades tener éxito. [http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal\\_eval.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal_eval.pdf)



- Existen importantes oportunidades para los gobiernos locales para aprovechar sus propios recursos con el apoyo del gobierno nacional y la comunidad internacional. Los gobiernos locales de los países en desarrollo rara vez utilizan fuentes alternativas de financiación, como las disponibles en el sector privado, incluyendo, en forma de préstamos de los bancos comerciales o de asociaciones público-privadas. Sólo el 4% de 500 ciudades en los países de bajos ingresos tienen acceso a mercados de préstamos internacionales.<sup>6</sup> Sin embargo los préstamos internacionales pueden exponer a los gobiernos locales sin coberturas de riesgo cambiarios las que pueden ser agobiante. Varios países prohíben esta práctica por la ley. Muchos gobiernos locales están muy lejos de la solvencia y tienen que pasar por los pasos poco glamorosas de mantener sus cuentas en orden antes de entrar en el mundo de los préstamos. No hay peor cosa que un mal préstamo y no hay peor cosa que un mal proyecto.

## TEMAS RESUMEN

### Impulsores de la Finanzas globales Municipales

Muchos gobiernos centrales y locales reconocen la importancia de las ciudades para sus economías nacionales. También reconocen que las ciudades necesitan un flujo sostenible de recursos y las condiciones necesarias para desbloquear los recursos financieros endógenos para lograr la urbanización sostenible. Sin embargo, están todavía en acción de ese reconocimiento. Se necesitan mecanismos de financiación eficaces que operan dentro de un sólido marco jurídico e institucional para hacer frente a la expansión urbana y ofrecer mejores servicios en las zonas urbanas existentes. Sin embargo, muchos sistemas de financiación de la ciudad se estructuran por su papel en la economía de una época pasada, en lugar de alineadas con las mejores prácticas mundiales.

Algunos gobiernos, sin embargo, están definiendo más claramente las responsabilidades de las autoridades para la entrega de la infraestructura y los servicios urbanos y una mejor estructuración de las transferencias y mandatos para la generación de ingresos locales para fomentar la eficiencia en la prestación de servicios y gestión de los recursos para las operaciones y la inversión de capital. Sin embargo, este proceso necesita ser ampliado y sistematizado. Las secciones siguientes detallan los factores clave en el desarrollo de un sistema efectivo de las finanzas del gobierno local.

### La mejora de los sistemas de gobierno obsoletos

Los sistemas de gobernanza no sólo proporcionan el contexto político y organizacional para el proceso de movilización de recursos, sino, más importante, los resultados de los sistemas de gobernanza urbana determinan los ingresos potenciales movilizó. Hay tres deficiencias clave en la gobernanza urbana mundial:

1. La incoherencia de las instituciones urbanas: las instituciones urbanas, como los gobiernos locales, muchas veces no cubren la totalidad de la zona urbana, y las instituciones de coordinación de planificación no abarcan efectivamente silos sectoriales - que son geográfica y sectorialmente incoherente. En efecto, esto significa que los

---

<sup>6</sup> Banco Mundial (2013) Planificación y Financiación bajas emisiones de carbono, Ciudades Habitables.



gobiernos locales son a menudo demasiado pequeñas para tener una visión a largo plazo coherente (en particular una visión económica a largo plazo), para tener suficiente apalancamiento financiero para lograr sus visiones, y evitar la presión política de los grupos de presión no representativos que resisten el desarrollo con a largo plazo y los beneficios de propagación geográfica widely-.

Un buen ejemplo de la creación de estructuras geográficamente coherentes vienen de Alemania, cuando una autoridad regional ha sido creado para el Gran Stuttgart para coordinar las iniciativas de desarrollo económico regional y el transporte. En términos de lograr la integración sectorial, algunos países en desarrollo han planeado sus principales ciudades en ámbito provincial como en BMA (Administración Metropolitana de Bangkok), aunque estas estructuras no comprenden las zonas urbanas completas de estas megaciudades. Tal vez, el mejor ejemplo en el mundo en desarrollo proviene de Sudáfrica, que ha creado así municipios empoderados, “categoría A” territorialmente integrados por sus grandes áreas metropolitanas. Esto ha resuelto muchos de los problemas de coordinación vertical y horizontal del sistema anterior. En general, la experiencia internacional indica que es muy difícil introducir mecanismos de coordinación vertical y horizontal eficaces entre los diferentes gobiernos locales dentro de la misma área de la gran ciudad en ambientes de baja capacidad. La coordinación institucional tiende a ser el camino más eficaz, siempre que sea posible.

2. Estructuras inadecuadas para la planificación urbana integrada y relaciones fiscales intergubernamentales. Aunque no es inmediatamente obvio, la planificación está fuertemente ligada a la financiación como ingreso real o potencial muy significativo de los tasas impositivas provenientes del desarrollo urbano, la escala y la eficiencia de este desarrollo es, a su vez, controlada en gran parte por el proceso de planificación. Aparte del nivel de transferencias, que siempre es considerado por los gobiernos locales como demasiado baja, la estructura de muchos sistemas de transferencia proporciona incentivos perversos para una variedad de comportamientos que reducen la eficiencia de los gobiernos locales. Basándose en transferencias sólo para la población, por ejemplo, no proporciona ningún incentivo para mejorar el rendimiento. En muchos países en desarrollo, la relación entre la planificación y el desarrollo no se cumple debido a la falta de aplicación de los controles de desarrollo. Aparte de que conduce a resultados ambientales y sociales adversos, el mayor riesgo para los inversores de un marco regulatorio incierto se transmite como aumentos en los rendimientos esperados y en el costo de financiamiento, a su vez aumenta el costo de la infraestructura y del desarrollo urbano.

Sin embargo, existen buenos ejemplos de la planificación, el desarrollo, la captura de valor y la financiación. El metro de Hong Kong, uno de los pocos sistemas de transporte que cubren efectivamente los costos operativos y de capital, es quizás uno de los ejemplos más eficaces. También existen incentivos para el uso efectivo de las subvenciones (y activos). El Departamento de Gobierno Interior y Local Filipinas tiene un “Fondo para Desafíos” para proporcionar un incentivo a los gobiernos locales para invertir en infraestructura ambiental; y en Bangladesh, el Proyecto de Mejoramiento de Gobernanza Urbana premia el buen desempeño de los gobiernos locales con acceso a recursos adicionales.

3. Apoyo insuficiente a la construcción de un proceso eficaz y económicamente viable de desarrollo urbano. Apoyo insuficiente para el desarrollo de la base institucional y el fortalecimiento de sus capacidades. Muchos países tienen academias de gobierno local que tienen como objetivo fortalecer el desempeño financiero de los gobiernos locales. Sin embargo, los programas que se ofrecen suelen estar muy centrado en la construcción de las habilidades



individuales, que son esenciales, pero no suficientes. Sin embargo, existen ejemplos de enfoques más estructurales al desarrollo de la capacidad de base amplia. Por ejemplo, en Indonesia se formuló la Capacitación para la Gestión de Proyectos de Infraestructura Urbana para apoyar a las instituciones nacionales y locales de desarrollo del Programa de Desarrollo de Infraestructura Urbana Integrada. En el marco del Programa, cada ciudad participante tenía que producir un Plan de Acción de Mejora de Ingresos para demostrar la capacidad disponible para mantener la infraestructura que se está construyendo en el marco del Programa. El Banco Mundial tiene también una importante cartera de proyectos de préstamos que se centran en los contratos municipales, que proporcionan una oportunidad para que los gobiernos locales para trabajar tanto en el fortalecimiento de sus funciones diarias (incluyendo la gestión financiera y la movilización de ingresos) y de las inversiones. Benin, Costa de Marfil, Guinea, Madagascar, Malí, Mauritania, Rwanda, Senegal y otros han participado en este proceso desde hace muchos años.

### Bridging déficit en los recursos endógenos

Mientras que las transferencias nacionales mencionados anteriormente son importantes, fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades en vías de desarrollo a medio y largo plazo será su capacidad para captar recursos financieros de sus propios activos. Hay varias cuestiones relacionadas con este gran conductor:

- La primera es si o no las ciudades están recaudando todos los impuestos y tasas que tienen derecho a percibir (y que son perceptores netos de ingresos - no hay ningún punto en la recolección de impuestos que cuesta más para cobrar lo que plantea); si se están recogiendo en realidad los impuestos y tasas que, en teoría, tasa; y si ellos están recaudando en el nivel correcto (máximo o la recuperación de costos). La pregunta clave es: ¿existen los incentivos establecidos para asegurar que los gobiernos locales en realidad recogen todos los impuestos que se supone deben recoger? En teoría, los fondos centrales estaban vinculados a una agenda de reformas, pero, en la práctica se ha dado cuenta que no hay mucho de reforma (especialmente en la recaudación de ingresos de fuente propia). Hay una necesidad de discutir la “infraestructura” necesaria para gestionar adecuadamente los impuestos locales<sup>7</sup>, en particular cuando se trata de aterrizar impuestos basados en el registro de la propiedad, hay una necesidad de mirar el funcionamiento de los sistemas judiciales. En muchas ciudades en desarrollo, que están creciendo rápido y de manera informal, donde los derechos de propiedad son difíciles de determinar, los sistemas de registro no están funcionando adecuadamente, la valoración de la propiedad y catastros fiscales no pueden ser la las opciones más rentables.
- La segunda cuestión es el diseño de los sistemas tributarios locales según lo determinado por los gobiernos nacionales, estatales o provinciales. Una vez más, estos diseños fueron una respuesta a las circunstancias aplicables en los años pasados y ya no reflejar las circunstancias actuales, las capacidades o las mejores prácticas. Por ejemplo, están los impuestos de propiedad sobre la base de más alta mejor uso de la tierra y no en el valor de la propiedad de la tierra?
- La tercera cuestión es la necesidad de aumentar los recursos de los gobiernos locales, en el contexto de la insuficiencia de recursos para el desarrollo urbano - incluso dado sistemas de movilización de recursos bien

<sup>7</sup> El ejercicio de valoración de propiedad no puede ser el más eficaz, ya que se corre el riesgo de (1) cubrir una pequeña parte de la ciudad; (2) tienen que actualizarse muy rápidamente; (3) sigue su curso después de que el consultor internacional se va; (4) no produce el aumento de los ingresos esperado en el plazo previsto, por lo que una alternativa mejor es explorar la posibilidad de trabajar directamente con el municipio en la calle frente a la cual es mucho más adecuado para este tipo de medio ambiente y se puede conectar directamente a muchas aplicaciones municipales. En los municipios donde abordan la calle se ha implementado, un aumento del 25 al 30% en los ingresos locales se ha logrado a través del tablero, reconciliando el índice de calles con los registros fiscales.



diseñado e implementado - a través de impuestos adicionales o la ampliación de los ya existentes. Por ejemplo, tales medidas pueden adoptar la forma de amortización de una cierta cantidad de, o la creación de los recargos sobre las ventas nacionales y locales, los ingresos y los impuestos de sociedades, o la imposición de recargos de impuestos de propiedad para fines específicos, por ejemplo Incremento de Impuestos financia en los estados unidos o gravámenes por mejoras en Colombia.<sup>8</sup> Buenos ejemplos de recargos fiscales para los gobiernos locales se encuentran en los EE.UU., donde los gobiernos locales pueden, por ejemplo, imponer un recargo en impuestos sobre la renta. Hong Kong cuenta con excelentes sistemas de captura de aumento del valor del suelo para financiar inversiones en infraestructuras y el sistema PACE estadounidense de pagar por las mejoras ambientales es un excelente ejemplo de la inversión financiada por los recargos de impuestos de propiedad.

Una vez más, es importante que los gobiernos nacionales presten la debida atención al proceso de este tipo de cuestiones, de moverse para ponerlas en práctica, y de la construcción de capacidades en el ámbito de la movilización de recursos. Este proceso implicará la coordinación entre varios ministerios o departamentos nacionales y locales. El centro de coordinación necesita dar un claro mandato para llevar a cabo el proceso.

### La construcción de mejores sistemas locales de gestión financiera y de activos

Tanto desde un punto de vista teórico (OCDE), y de alguna evidencia disponible (US transferencias nacionales), que financian proyectos locales de fuentes locales es visto como eficiente. Sin embargo, la implementación es un desafío persistente. Una vez que se moviliza ingresos, es esencial que el producto se utilice tan eficientemente como sea posible.

Los gobiernos subnacionales deben mejorar la transparencia, proporcionando los datos públicos de fácil acceso en la provisión de infraestructura y servicios, y vincular esos gastos a un aumento de los impuestos / cobrar derechos. El uso eficiente de los fondos públicos es una de las principales preocupaciones. Es esencial que los gobiernos locales puedan informar de su situación financiera de una manera transparente y responsable a: a) los Ministerios de Finanzas; b) a sus ciudadanos; y c) sus socios financieros. El Banco Mundial ha estado trabajando en una herramienta de autoevaluación de Hacienda Municipal (MFSA) para determinar las acciones prioritarias para mejorar la transparencia y la eficacia en el uso de los fondos públicos.

El presupuesto debe ser un medio para poner en práctica un plan acordado. La priorización de los gastos - si el capital o recurrente - debe hacerse sobre la base de establecer la manera más rentable de proporcionar los servicios previstos y el mandato de la ciudad. Pocas ciudades tienen la capacidad de preparar un plan de inversiones, con los planes de equilibrio de inversión, operación y los gastos de mantenimiento que presenta mayores desafíos. Hay dos instalaciones de apoyo regionales (por ejemplo, la Iniciativa de Desarrollo de las Ciudades de Asia) y los sistemas nacionales para desarrollar planes de inversión prioritarios, pero no se integran automáticamente en toda la ciudad con la gestión financiera y de activos. Una vez que las inversiones se deciden y financian, la agencia responsable de la ciudad tiene el deber de garantizar la relación calidad-precio cuando se adquiere la inversión. Los sistemas de contratación son, pues los componentes críticos de los sistemas financieros de la ciudad. Deben ser a la vez flexibles y rigurosos en materia de probidad - una mezcla difícil que requiere habilidades considerables.

---

<sup>8</sup> del Banco Mundial (2013) Planificación, Conexión y Financiamiento Ciudades - Ahora.



Hay algunos ejemplos de sistemas estructurados capaces de aprovechar los ingresos locales y de transferencia con la comunidad o de los recursos del sector privado. La ciudad de Chicago tiene el Fideicomiso de Infraestructura de Chicago, que ha sido eficaz en el aprovechamiento de recursos de la ciudad para una serie de proyectos, incluyendo reequipamiento para mejorar la eficiencia energética de los edificios del gobierno.

El uso eficaz de los activos de la ciudad es un componente importante de un buen sistema financiero y de gestión de activos. La pregunta es: ¿Por qué el gobierno tiene que poseer activos para retener o reciclar? La venta de los activos del gobierno es controversial, pero existen programas eficaces que enlazan las ventas de nuevos activos y servicios, tales como el Programa de Reciclado de activos del gobierno de Nueva Gales del Sur en Australia. Los Ministerios de Finanzas tienden a rechazar dicha vinculación de los ingresos, pero los ciudadanos pueden ver los beneficios directos de ellos y pueden apoyarlos. Un uso más flexible de los activos del gobierno también es posible, pero las agencias tienden a defender con fiereza sus existencias. Una vez más, este tipo de decisiones se toman mejor por un organismo interjurisdiccional e intersectorial.

Muchas ciudades están obligadas por ley a elaborar e implementar un Plan de Inversiones de Capital. Sin embargo, muchos carecen de la capacidad para hacerlo. El Banco Mundial tiene, en paralelo para la Hacienda Municipal el desarrolló de la Autoevaluación, con la Auditoría Urbana, que ayuda a los gobiernos locales para: 1) evaluar sus necesidades en cuanto a servicios e infraestructura; y 2) dar prioridad a sus inversiones en programas de una manera, que es consistente con su capacidad financiera. Esta herramienta no pretende sustituir o reemplazar los documentos de planificación y programación locales obligatorias, sino más bien dar un impulso al proceso de priorización de inversiones y una plataforma para una mayor coordinación entre los distintos departamentos municipales encargados de las finanzas, la planificación urbana, la infraestructura pública y las utilidades públicas.

### Mejores sistemas de financiación de infraestructuras

La infraestructura es un caso especial, ya que es un activo “abultado”, lo que significa que tiene un alto costo de construcción en relación con los ingresos recurrentes de la mayoría de las jurisdicciones, a menudo es interjurisdiccional, es decir, su prestación debe coordinarse en dos o más jurisdicciones políticas si que sea financieramente viable y es un activo de larga vida que da lugar a cuestiones intergeneracionales en la financiación. También es un activo propenso a la mala gestión en términos de la falta de financiación o de inflado en los costos de operación y de mantenimiento o de capital.

Dar prioridad a las inversiones en infraestructura y la financiación de esas inversiones por lo tanto debe tener lugar en el contexto de un plan racional para el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, la financiación de la infraestructura troncal en una gran área urbana es típicamente más allá de la capacidad de un gobierno local. Paradójicamente, incluso si un proyecto es ejecutado por una entidad interjurisdiccional e intersectorial,<sup>9</sup> el éxito del proyecto y de la financiación a menudo necesita la cooperación de todos los gobiernos locales interesados. El cruce jurisdiccional, la aplicación intersectorial ha demostrado ser difícil en entornos de baja capacidad.

Los proyectos de desarrollo orientado al transporte, como el de Atlanta, EE.UU., a menudo proporciona buenos ejemplos de desarrollo intersectorial a lo largo de los corredores. Estos proyectos constituyen buenas intervenciones en el lado de la demanda de la provisión de infraestructura, proporcionando la planificación a largo plazo y la base de ingresos sobre la

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, el agua y la infraestructura de alcantarillado necesitan ser aumentada si su densidades está siendo incrementada en un proyecto de Desarrollo Orientado al Tránsito.





que construir un paquete de financiamiento viable. Por el lado de la oferta la financiación de infraestructuras, hay diferentes soluciones dependiendo de la sofisticación de los mercados de capitales y de los prestatarios - de la financiación basada en bonos de proyectos suscritos por las instituciones (principalmente fondos de pensiones) en Canadá, a la financiación agrupada del Fondo de Desarrollo Urbano de Tamil Nadu mecanismos utilizados para la financiación de infraestructuras en pequeños gobiernos locales en la India.

La implementación de estos mecanismos requiere innovaciones en la gobernanza, incentivos fiscales e incentivos para la mejora de la gestión financiera y de activos; con el apoyo de las reformas en los mercados de capital y por las agencias internacionales de ayuda al desarrollo y el sector privado. También hay una necesidad de una agencia dedicada para esto, que puede ser el Ministerio de Hacienda. Entre los mecanismos, en particular:

- Financiación basada en tierra se está convirtiendo en una importante fuente potencial de financiamiento para infraestructura y otros servicios, pero necesita arreglos institucionales adecuados para ser eficaz. Los gobiernos centrales y territoriales deben trabajar juntos en la mejora de las posibles fuentes de financiación a través de mecanismos tales como los bancos de desarrollo municipales o corporaciones de desarrollo municipales, según corresponda a las necesidades de financiación de las ciudades para su infraestructura.
- La capacidad técnica para la planificación, el acceso y la administración de la gama de instrumentos de financiación es un gran desafío para los municipios más pequeños. Programas de creación de capacidad, que proporcionan la base de la gestión financiera eficaz, pueden hacer una gran diferencia y producir resultados rápidos. Para los gobiernos locales más pequeños, los programas más estructurados que fomenten la gestión más eficiente de los ingresos y los gastos locales, y que suministran financiación a medida para la infraestructura, pueden ser más eficaces.
- Para las ciudades más grandes hay una necesidad de diversificar las fuentes de financiación, animándoles a aprovechar los mercados de capitales y para la participación del sector privado a través de mecanismos como la emisión de bonos (que requieren calificaciones crediticias), el crédito de los bancos comerciales y las asociaciones público-privadas.

### El desarrollo de sistemas para el uso eficaz de las fuentes exógenas de Finanzas

La mejora de las finanzas municipales es un proceso gradual y los mecanismos utilizados evolucionan con el tiempo que las circunstancias de la ciudad y de los mercados nacionales de capital cambian. Fundamentalmente, los gobiernos locales deben centrarse primero en conseguir las condiciones básicas adecuadas, al maximizar el potencial de sus recursos endógenos y el fortalecimiento y la mejora de sus capacidades financieras. Cuando la “casa está en orden” el gobierno local puede, a su vez, maximizar su apalancamiento de los recursos endógenos y lograr fuentes de financiación más amplias disponibles en el país de que se trate. Por ejemplo, las que el contexto de la política nacional prevé para ello y donde los mercados de capitales son capaces de proporcionar la deuda sub-soberana a largo plazo, las ciudades deben tratar de alcanzar las calificaciones de crédito necesarios para acceder a los mercados de bonos y potencialmente en los mercados internacionales. Cuando no se aplican tales condiciones<sup>10</sup>, la base financiera les permitirá acceder a las formas más convencionales de financiación, como los fondos de desarrollo municipal y los mecanismos de financiación mancomunados, en las mejores condiciones posibles. Los gobiernos locales han sido capaces de emitir bonos con éxito,

<sup>10</sup> Las condiciones entre países son muy diferentes y se requieren diferentes enfoques para fortalecer el marco propicio para la financiación de los gobiernos locales del mercado de capitales. Véase, por ejemplo, Sood, Mays y Lindfield (2012) Finanzas Subnacional de Papel para Infraestructura ADB Desarrollo Sostenible de Trabajo.





aunque los resultados son mixtos. Fuera de África del Sur, hay ciudades en África están emitiendo bonos. El reciente caso de Dakar (cuya emisión de bonos ha sido suspendida por el Ministro de Finanzas), muestra que las ciudades aún no están preparadas en muchas partes del mundo. En la India, salvo algunos casos como Ahmedabad, no hay historial.

La política nacional debe abordar de lleno la cuestión de la financiación de la ciudad y la necesidad de los sistemas nacionales de evolucionar. Pero las instituciones nacionales deben garantizar mecanismos prudenciales fundamentales – tales como la evaluación rigurosa de la capacidad de servicio de la deuda – y mantenerse como un sistema que evoluciona.

- Hay mucho que decir acerca de los vínculos entre el compromiso serio con la descentralización y las finanzas de la ciudad. En muchos países en desarrollo, el compromiso político de la descentralización sigue siendo débil si existen tales esfuerzos – especialmente en el caso de los fondos de desarrollo municipal. El caso de Findeter (Financiera de Desarrollo Territorial) en Colombia es instructivo, ya que se trasladó desde sus raíces como un fondo municipal para convertirse en un banco sofisticado para la financiación de infraestructuras sub-soberana. En los países desarrollados, los sistemas financieros municipales han desarrollado mecanismos como bancos de bonos (Finlandia, España, Suecia y ciudades en los Estados Unidos) que actúan como intermediarios que ofrecen garantías y ofrecen recursos de inversionistas locales e internacionales.
- Los gobiernos nacionales también han alentado a las ciudades para mejorar su calificación de crédito como un camino hacia la mejora de las finanzas municipales y recursos ampliados,<sup>11</sup> y algunas ciudades están apuntando para calificaciones de grado de inversión que puede incluso permitir su acceso a los mercados internacionales. México es un buen ejemplo en el uso de las calificaciones crediticias de la ciudad como parte de sus sistemas de financiación locales para infraestructura.

## GUÍAS CLAVE PARA LA ACCIÓN

### El camino a seguir

- Es necesario que haya un proceso nacional coherente y con el apoyo internacional se desarrollen los sistemas urbanos sostenibles financieramente. Estos procesos deben dirigirse a los principales impulsores del desarrollo urbano que se discutió anteriormente. En el contexto de los planes de desarrollo económico bien pensados, las acciones deben centrarse en las áreas que figuran a continuación:
- Reforma de la gobernanza: un proceso nacional para aclarar las responsabilidades de, y construir instituciones para ofrecer la infraestructura urbana y finanzas y otros servicios a través de diferentes niveles de gobierno de una manera eficiente, transparente y responsable.
- Ampliando los recursos endógenos: los procesos nacionales y locales de reforma para proporcionar oportunidades e incentivos para aumentar la base de recursos locales y la eficiencia en el uso de estos recursos y de activos del gobierno, incluyendo el gobierno local que permite acceder a los mercados de capitales y de aprovechar sus fondos con los recursos del sector privado.

<sup>11</sup> El Banco Mundial ha introducido una actividad crediticia, que incluye algunos talleres presenciales (Academia).



- Fortalecer la gestión financiera y de activos: el fortalecimiento de las instituciones nacionales y locales para fomentar una gestión más eficaz de los gobiernos territoriales de los ingresos y los gastos locales y de sus activos.
- La mejora de los sistemas de financiación de infraestructura urbana: un proceso a nivel nacional facilitado por ampliar las fuentes de, e instrumentos para, financiación para inversiones de capital y la recuperación de costes con los beneficiarios de este tipo de inversiones.
- Los gobiernos nacionales que establecen las oportunidades y los incentivos para el uso eficaz de los recursos exógenos, por un lado, y las condiciones para el suministro prudente de tales recursos en el otro: los sistemas para el uso eficaz de las fuentes exógenas de financiación en Desarrollo.

## RESUMEN

Fortalecer los procesos globales de financiación urbanas hay una necesidad urgente de:

1. Claro reconocimiento de, y los sistemas de apoyo, la primacía económica de las ciudades a nivel nacional y el compromiso para financiar adecuadamente el desarrollo urbano con el fin de lograr el desarrollo sostenible de la economía urbana.
2. La acción coordinada a: construir instituciones eficaces para la prestación de servicios; apoyar la capacidad institucional para la planificación y las finanzas; y para maximizar la integración y la eficiencia de la planificación y las finanzas; así como las acciones para proporcionar incentivos para el mejor uso de ambos ingresos propios y transferencias, y el aprovechamiento de sector privado en la financiación y el uso eficiente de los activos.
3. El apoyo de la comunidad internacional para construir una red global de la ciudad fomentar las mejores prácticas en las áreas antes mencionadas con el fin de maximizar la contribución de las economías urbanas al crecimiento nacional y global sostenible.

## PLATAFORMAS

Banco Mundial: Finanzas Municipales: Un Programa de Aprendizaje para los Gobiernos Locales.

ONU-HABITAT: A través de la consecución de Desarrollo Urbano Sostenible (ASUD) iniciativa que sigue un enfoque de tres patas con el desarrollo urbano sostenible, la integración de la planificación; legislación y financiación para extensiones y rellenos ciudad planificada. En el contexto de las finanzas, la organización se centra en fuentes endógenas de financiación, como impuestos a la propiedad, la captura de valor de la tierra, evaluar pública, y otras fuentes de financiación, y coordina con los gobiernos locales.



FNUDC: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Capital. Trabaja en países menos desarrollados promoviendo finanzas inclusivas para los ciudadanos y la financiación del desarrollo local.

Informes temáticos para Hábitat III han sido preparados por el Equipo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Hábitat III, un grupo de trabajo de las agencias y programas de Naciones Unidas que trabajan juntos en la elaboración de la Nueva Agenda Urbana. Los documentos se realizaron y finalizaron durante el taller de redacción celebrada en Nueva York del 26 hasta 29 mayo 2015.

Este documento ha sido codirigido por el Banco Mundial, ONU-Hábitat y con la contribución CBC.

*La traducción al español de este documento se ha realizado con el apoyo de la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUN LAC), Magdalena García Hernández de la Evaluación Multisectorial Inicial Rápida (MIRA), y de Mujeres Iberoamericanas en Red por la Igualdad Presupuestal entre Mujeres y Hombres, miembros de Huairou Commission: Women, Homes and Community.*