

LA FINANCIACIÓN LOCAL, CONDICIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO



Debido a la creciente urbanización, la concentración de las funciones de gestión, de la población, de los servicios y de los equipamientos se ve más reforzada. Por esta razón, los países del Sur deben enfrentarse a los retos asociados a este cambio urbano, entrando, al mismo tiempo, en una vía sostenible de desarrollo. La mayoría de las inversiones que se deben realizar para alcanzar las OMD, deberán ser a nivel local, bajo la responsabilidad de los colectivos territoriales, urbanos y rurales. Sin embargo, los medios de los que disponen las autoridades locales en la mayoría de los países en desarrollo no están a la altura de los desafíos que se presentan. La falta de financiación de las inversiones en infraestructuras se calcula en 919 billones de Euros por año hasta el año 2020¹.

De esta forma, la cuestión de la financiación local es el gran desafío para que la agenda post 2015 tenga éxito, tanto en los aspectos de desarrollo como climático. Se plantea a nivel territorial, de los poderes y las competencias, al igual que de las herramientas financieras.

LAS AUTORIDADES LOCALES ANTE EL DESAFÍO DE LA AUTONOMIZACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

El respeto de la autonomía local es el principio que debe estar detrás de cualquier política pública aplicada a nivel territorial. Las autoridades locales, al ser las que están más cerca de los habitantes, cuentan con la mejor posición para atender las necesidades de los habitantes y para aplicar un planteamiento de desarrollo territorial integrado, garantizando, al mismo tiempo, la articulación entre los ciudadanos y las distintas instituciones. La transparencia y la exigencia de responsabilidades deben liderar dichas gestiones, como muestra de un apoyo ciudadano a las políticas locales. Buen ejemplo de ello es que los

presupuestos participativos contribuyen a reforzar dicho apoyo a través de un mejor diálogo entre la sociedad civil y las autoridades locales.

Las autoridades locales deben tener un punto de vista global en cuanto a la financiación local, además de encontrar el equilibrio correcto entre las distintas fuentes posibles de financiación, para poder llevar a cabo políticas públicas eficaces y ser auténticos motores del desarrollo urbano sostenible. Éstas pueden ser endógenas: transferencias por el Estado (dotaciones), a menudo limitadas; y fiscalidad local (impuestos locales y tasas), a menudo insuficientemente controlada. Asimismo, pueden ser externas: recursos reembolsables, esencialmente en forma de préstamos.

¹ World Bank, *Financing for Development Post 2015*, October 2013, p.4

Las autoridades locales pueden jugar con estas distintas posibilidades, las cuales dependen en gran medida de las características particulares de cada contexto nacional (reglamentario, económico y financiero). La **descentralización financiera y fiscal** determina el nivel de autonomía de los colectivos territoriales, su capacidad para desarrollar una política fiscal propia y para acceder a los mercados bancarios y financieros.

En cuanto a las inversiones importantes requeridas debido a la acción de adaptación territorial, la solidez financiera de las autoridades locales es un factor importante para que la implementación de proyectos ambiciosos en su territorio tenga éxito.

ORIENTACIONES FRANCESAS EN FAVOR DE LA FINANCIACIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES

Las autoridades locales deben disponer de capacidades reales de movilización de los recursos financieros para poder responder a los retos de la agenda urbana. La diferencia entre las necesidades y las financiaciones es tan grande que conviene adoptar un planteamiento que se centre en aprovechar al máximo los recursos que tengan un efecto de impulso significativo, sobre todo en cuanto a los gastos que se dedican a las inversiones.

Orientación 1: Garantizar una gestión transparente y eficaz

Las autoridades locales deben garantizar una gestión de la hacienda pública que se base en los principios de disciplina presupuestaria, asignación estratégica de los recursos y prestación eficiente de los servicios públicos. De la buena gestión depende la credibilidad de los colectivos y, por consiguiente, su solvencia.

Los programas de inversiones deben incluirse dentro de un presupuesto realista y plurianual, el cual puede basarse en un proceso de elaboración participativa. La calidad del presupuesto y la contabilidad es primordial para poder garantizar la transparencia, eficacia y buena asignación de los recursos.

Los socios de las ciudades deben incluir su capacidad financiera dentro de este marco para poder garantizar un gasto eficaz y acciones coordinadas. Se debe respetar, por tanto, el control que realicen las autoridades locales.

De esta forma, se deben llevar a cabo acciones que refuercen las capacidades de ingeniería financiera de las autoridades locales, a nivel nacional, es decir, por parte del Gobierno, o a nivel internacional, por medio de socios internacionales. El soporte a los agentes locales se puede realizar de distintas formas: estudios, asistencia técnica, formación para los controles de implementación o intercambios de conocimientos. Estas acciones se realizarán para poder mejorar la capacidad de las autoridades a la hora de definir objetivos, llevar un seguimiento de los proyectos e implementar financiaciones adaptadas.

Orientación 2: Reforzar la autonomía presupuestaria y garantizar una división de los recursos nacionales justos

El fin de los procesos de descentralización y las transferencias de competencias asociadas es garantizar una asignación equilibrada y eficaz de los recursos, y lo más cerca posible de las poblaciones. Por tanto, los países deben aplicar reformas institucionales mediante las cuales sea posible transferir competencias junto con una descentralización financiera que garantice la asignación de medios para poder llevarlas a cabo. De esta forma, es conveniente desarrollar un marco reglamentario propio (a nivel nacional, regional y local) que favorezca la movilización de los recursos, en concreto, a través de una fiscalidad local más importante.

Para ello las autoridades deben disponer de recursos (transferencias o subvenciones) estables y previsibles dentro de un sistema de dotación del Estado que sea transparente. La autonomía presupuestaria de los colectivos depende de **la regularidad y la previsión**, y si se garantiza la asignación libre de transferencias se puede reforzar esta autonomía.

Por último, se ha de señalar que las transferencias financieras del Estado deben contribuir a la reducción de las desigualdades entre los territorios mediante mecanismos equitativos. Sin embargo las

dotaciones del Estado no suelen representar más que una mínima parte de los recursos de estas ciudades.

Orientación 3:

Movilizar más recursos propios en los territorios

Una gran parte de los recursos propios de las ciudades procede de sus ingresos fiscales y no fiscales (tasas, impuestos, contribuciones, regalías). La capacidad de decisión del colectivo con respecto a los impuestos (definición de la base y el tipo), y el marco reglamentario condicionan su autonomía financiera. Además, existen distintos factores que contribuyen a complicar la recaudación de los impuestos locales: nivel de renta de la población, identificación de los contribuyentes, rendimientos de algunos impuestos, capacidades de la administración local, corrupción o prácticas aparentes.

Las autoridades locales deben poder reforzar y diversificar sus bases fiscales, especialmente mediante:

- La tarificación adaptada de los servicios urbanos básicos: para cubrir el conjunto de los costes inherentes al funcionamiento de estos servicios, garantizando un acceso para todos;
- El máximo aprovechamiento tanto de la fiscalidad de la propiedad mediante la modernización como de los sistemas de información y recaudación fiscal;
- La valorización de la propiedad resultante, especialmente, de los equipamientos financiados por la autoridad local podría financiar nuevas inversiones. Más allá de generar ingresos inmediatos, este mecanismo refuerza la eficacia de los mercados de propiedad urbana y contribuye a orientar el crecimiento urbano hacia los lugares más aptos para acoger los equipamientos. Sin embargo, este mecanismo complejo, que se utiliza especialmente en proyectos de transporte (transit oriented development), requiere reformas en la legislación de la propiedad, la creación de herramientas y operadores especializados con el fin de garantizar una gestión eficaz destinada a evitar una captación del cobro por los agentes privados.

Orientación 4:

Diversificar los recursos externos y reforzar el acceso de las autoridades locales a financiaciones a largo plazo

En numerosos países en desarrollo, las autoridades locales que desean diversificar sus fuentes de financiación no tienen dificultades para acceder a los préstamos por diversas razones. Estas razones pueden no estar autorizadas jurídicamente para recurrir a un empréstito en los mercados financieros: éstos pueden ser demasiado escasos e inadaptados, o es posible que su solvencia no les permita pedir préstamos. En efecto, en el sector bancario no se incita a prestar a los colectivos locales debido a sus reducidas capacidades de reembolso.

Se puede acompañar a los socios técnicos para ayudarles a ampliar sus recursos externos de varias maneras, concentrándose en **el acceso a los recursos financieros existentes**. De este modo, las ciudades cuyas finanzas locales estén consolidadas pueden acceder al empréstito entre bancos comerciales, entidades financieras o mercados internacionales.

Es conveniente asimismo apoyar la estructuración de un mercado financiero a nivel nacional y adaptar los productos a las capacidades de las autoridades locales. Igualmente, se pueden desarrollar mecanismos de garantía para acompañar el acceso a los mercados financieros de las autoridades locales, como pueden ser los préstamos sub-soberanos que requieran una garantía de Estado. Algunos bancos de desarrollo también pueden aportar esta garantía.

La mutualización de las necesidades y el recurso a un intermediario (fondos de equipamiento municipales, agencias municipales de desarrollo, cajas de préstamos a los colectivos locales, etc.) puede representar un medio para que las autoridades locales accedan a los mercados financieros y para reducir el riesgo de sus empréstitos. Dicho intermediario recauda fondos en los mercados y a cambio propone préstamos a las autoridades locales.

La misión de la **Agence France Locale (AFL)**, creada el 22 de octubre de 2013, es financiar la inversión de los colectivos locales franceses, en particular, en un contexto de dificultad de acceso al crédito bancario. Para ello, la AFL recauda fondos en los mercados de empréstito y, a cambio, propone préstamos a corto, medio o largo plazo, de tipo fijo o variable simple. De esta manera, los propios colectivos pueden financiarse mutualizando sus necesidades, diversificar sus fuentes, acceder a préstamos más ventajosos y reducir el coste de su deuda. Asimismo, la AFL tiene como objetivo cubrir el 25% de las necesidades de financiación de los colectivos locales franceses.

A nivel internacional, las autoridades locales pueden endeudarse emitiendo títulos de crédito en el mercado de renta fija. Sin embargo, la financiación directa es una forma de préstamo que implica comprometer cantidades importantes, por lo que se indica para aquellas autoridades locales que tengan una base fiscal sólida, además de para financiar proyectos de envergadura.

Aparte de los mercados financieros, los colectivos también pueden suscribir contratos de asociación. Por último, algunos proveedores de fondos tienen la capacidad de recaudar importes significativos en los mercados financieros internacionales: pueden hacer que los colectivos se beneficien de ellos, de manera bilateral o a través de un intermediario, concediéndoles préstamos con condiciones adaptadas, a la espera de que los mercados regionales o nacionales sean lo suficientemente maduros. El acceso a los préstamos de los bancos de desarrollo constituye un desafío principal para el desarrollo de las ciudades. Si deben fomentarse los préstamos, se tendrán en cuenta específicamente las situaciones de fragilidad. Las autoridades locales más frágiles deberán poder beneficiarse total o parcialmente de ayudas públicas en forma de subvenciones.

Orientación 5:

Fortalecer las capacidades de las autoridades locales

Como hemos visto anteriormente, para diversificar sus recursos financieros las autoridades locales deben ser solventes, aumentar su autonomía financiera y desarrollar nuevas asociaciones, en particular, con el sector privado.

El fortalecimiento de las capacidades de los responsables locales (cargos electos, puestos de responsabilidad, directores financieros) no es una opción y requiere coaliciones más amplias de los agentes. Sus capacidades para utilizar y ampliar la utilización de las herramientas financieras anteriormente citadas cobran una dimensión capital.

Los socios de las autoridades locales también pueden apoyarlas desarrollando herramientas innovadoras, mezclando funciones de intermediación bancaria "solidaria" y conocimientos expertos. Gracias a ello las autoridades locales pueden mejorar su acceso al mercado financiero (local, de renta fija, préstamos a largo plazo, asociación público-privada), y diversificar sus fuentes de financiación.

Existen ejemplos de mecanismos innovadores de financiación mixta destinados a acompañar a los colectivos hacia la autonomía presupuestaria: se trata de mezclar subvenciones, necesarias para desarrollar sus servicios y su solidez, y, a la vez, reducir la dependencia a estas subvenciones mediante los préstamos. Gracias a este enfoque progresivo se puede garantizar mejor la evaluación y el refuerzo de la gestión local. Esta es una condición previa para consolidar la credibilidad de una autoridad local frente a los inversores privados, las instituciones financieras u organizaciones de ayuda al desarrollo y acabar facilitando su acceso al mercado financiero.