



Financiar las ciudades

Financiar las necesidades de las ciudades exige a las autoridades locales capacidades de gestión y de diversificación de sus fuentes de financiamiento sin

precedentes. Un tema particularmente técnico cuyo manejo va a determinar las condiciones de vida cotidiana de los ciudadanos.

Las ciudades tienen actualmente necesidades financieras muy importantes que mantienen su crecimiento. Acceso a los servicios esenciales, habitación, transporte, recolección y tratamiento de residuos, protección del medio ambiente, proporcionar condiciones de vida decentes a la población urbana, todo ello exige inversiones importantes con sus consecuentes fondos de funcionamiento. Solamente en el sector de tratamiento de aguas servidas, se estima que harían falta 14.000 millones de euros de inversión por año hasta 2025.

Tradicionalmente son los Estados y los impuestos locales los que han financiado las necesidades de las ciudades. Las

transferencias estatales no han desaparecido totalmente hasta el día de hoy, pero se inscriben en un movimiento de descentralización que tiende a aumentar las responsabilidades locales sin que eso implique necesariamente la transferencia de los medios de acción correspondientes. Por otra parte, la tributación local es a menudo demasiado débil para aportar los recursos faltantes necesarios.

Este análisis, compartido por el conjunto de las ciudades, abre tres grandes pistas para el financiamiento de los proyectos urbanos: el desarrollo de la fiscalidad local; el recurso a préstamos y la puesta en práctica de trabajos conjuntos público-privados. Ninguna vía excluye a las otras y la buena gestión local querría, al contrario, que se asociaran y esto bajo las formas tan variadas como posibles.

Un cambio de lógicas

Hablar de "financiamiento de las colectividades locales" supone separarse de las intervenciones puntuales ligadas a la decisión de financiar un proyecto específico para ir hacia el financiamiento de mecanismos que responden a las necesidades de financiamiento a mediano y largo plazo, a partir de modelos de las acciones llevadas a cabo ante instituciones financieras especializadas del Maghreb (CPSC, FEC) y de África del Sur (DBSA, INCA). La apreciación del riesgo es diferente y pone el acento en el riesgo prestatario, sin, de todos modos, subestimar el riesgo proyecto.

Desarrollar los propios recursos

Las ciudades están en una situación económica paradójica. Son actualmente, en todo el mundo, portadoras de desarrollo económico, reciben la mayoría de las actividades industriales



Aprender la autonomía

La Agencia de desarrollo municipal de Senegal (ADM) fue creada en 1997 para ofrecer al conjunto de las comunas del país servicios financieros: el financiamiento automático fue establecido sobre la base de criterios simples (demografía y solvencia). Una subvención cubre 70% del monto, completado mediante un préstamo del 20%. El 10% restante debe ser autofinanciado. Una agencia directiva delegada se ocupa de la ejecución de las inversiones, en estrecha relación con el ADM. Finalmente, el financiamiento se inscribe en un contrato de la ciudad con el Estado al cual es anexada una convención de financiamiento comuna-ADM y sobre todo un programa de refuerzo de capacidades. El objetivo principal es mejorar la solvencia de la comuna de manera que se le permita tomar prestado progresivamente más y depender menos de las subvenciones del Estado.

Acceso a los servicios esenciales, alojamiento, transportes, recolección y tratamiento de residuos, protección del medio ambiente: dar condiciones de vida decentes a la población urbana exige inversiones importantes.

y comerciales. Su contribución a la riqueza nacional fluctúa, según los países, entre el 50 y 80% del PNB. Las grandes ciudades de Sudáfrica - Johannesburgo, Durban y Ciudad del Cabo- producen por sí solas 50% del PNB del país. Pero ese papel privilegiado no les aporta recursos propios. En la mayoría de los casos, el Estado nacional recolecta los ingresos producidos por las actividades económicas, sin ninguna redistribución.

Por otra parte, la fiscalidad local no siempre está a la altura de las necesidades. En las economías africanas, la deducción fiscal no supera el 1% del PNB cuando en realidad debiera estar cerca del 5%; el sector informal y las familias no pagan impuestos juzgados ilegítimos. Aumentar la recaudación impositiva pasa ante todo por la definición de un proyecto político urbano susceptible de movilizar los recursos locales.

Otro escollo es la definición de la propiedad de bienes raíces, base de los principales impuestos locales. El establecimiento de un registro urbano - que localice las parcelas y a sus propietarios- permite ampliar la base tributaria. En Benin, la puesta en

Riquezas locales

Las ciudades son actores económicos de importancia creciente, como lo mide el producto económico urbano. Las ciudades que producen la mayor riqueza en el mundo se sitúan en Estados Unidos y en Europa y algunas en Asia. La mayor parte de las ciudades que tienen el producto más bajo se sitúan en África y en Asia.

Fuente: *Global Urban Observatory, 1998*

Ciudad	País	Producto/Hab.
Hartford	EE.UU.	\$ 44.392,00
Basilea	Suiza	\$ 42.300,00
Salt Lake	EE.UU.	\$ 37.116,00
Estocolmo	Suecia	\$ 36.240,00
Providencia	EE.UU.	\$ 30.155,00
Birmingham-EE.UU.	EE.UU.	\$ 28.750,00
Edimburgo	Reino Unido	\$ 26.333,00
Londres	Reino Unido	\$ 24.989,00
Umea	Suecia	\$ 23.100,00
Singapur	Singapur	\$ 22.955,00
Belfast	Reino Unido	\$ 21.672,00
Madrid	España	\$ 18.717,00
Ljubljana	Eslovenia	\$ 17.865,00
Birmingham	Reino Unido	\$ 17.776,00
Cardiff	Reino Unido	\$ 17.759,00
Amal	Suecia	\$ 17.360,00
Manchester	Reino Unido	\$ 16.218,00
Des Moines	EE.UU.	\$ 15.342,00
Pamplona	España	\$ 14.840,00
Phnom Penh	Camboya	\$ 699,00
Semarang	Indonesia	\$ 614,00
Parakou	Benin	\$ 571,00
Bangalore	India	\$ 564,00
Chennai	India	\$ 547,00
Kigali	Rwanda	\$ 538,00
Brazzaville	Congo	\$ 518,00
Oulan-Bator	Mongolia	\$ 505,00
Dhaka	Bangladesh	\$ 500,00
Bulawayo	Zimbabwe	\$ 402,00
Entebbe	Uganda	\$ 400,00
Vientiane	Laos	\$ 340,00
Port Gentil	Gabon	\$ 186,00
Libreville	Gabon	\$ 180,00
Sokode	Togo	\$ 156,00
Thiès	Senegal	\$ 119,20
Colombo	Sri Lanka	\$ 43,30
Erevan	Armenia	\$ 12,59

práctica del sistema de direcciones personales permitió multiplicar por cuatro los recursos fiscales en un lapso relativamente corto, sin agravar la presión fiscal. Así mismo, en los países de Europa Central las autoridades locales asociaron propiedad privada de inmuebles e impuestos.

Finalmente, el proceso de descentralización transfirió a menudo responsabilidades relacionadas con la educación y la salud más que con la gestión de servicios de agua y de electricidad, los cuales constituyen soportes más fáciles para tener acceso a los préstamos o a los acuerdos público-privados.

El desafío del préstamo

Confrontados a necesidades que a menudo superan los propios recursos, los gobiernos locales están obligados a encontrar financiamientos complementarios. El recurso al préstamo es una tendencia nueva pero importante para las finanzas locales. Desde los años ochenta los préstamos municipales se elevan a alrededor de 12 mil millones de euros anuales. Los mayores demandantes -por fuera del G7- son Sudáfrica, Bulgaria, Polonia, Hungría, Estonia, Brasil, Colombia, China, República Checa, República Eslovaca y Ucrania.

Técnicamente, dos vías permiten a las ciudades acceder a financiamiento comercial.



En la mayoría de los casos, las ciudades no tienen acceso -sea por razones de estatus, sea por razones técnicas- a los mercados financieros, o hasta a los programas internacionales de provisión de fondos. Las autoridades locales tienen entonces necesidad de un intermediario que garantice su préstamo y pueda estatutariamente prestarles el dinero. Es ese el sentido de las instituciones financieras especializadas (IFS) creadas en numerosos países para prestarle a las colectividades y para recolectar los reembolsos.

Una segunda vía es el acceso directo de las colectividades locales a los mercados financieros para la emisión de obligaciones municipales. Estas obligaciones pueden tener un alcance general pero más a menudo están ligadas a un proyecto de equipamiento o son emitidas por una IFS para garantizar un financiamiento exterior. Para funcionar, esas obligaciones exigen que sea reunida una serie de condiciones:

* Transparencia de las finanzas locales. Los resultados municipales deben ser conocidos y exentos de desvíos o de bancarrota. La estabilidad de los recursos propios y la eficacia del sistema de tarifas de los servicios constituyen otros indicadores de buena gestión financiera.

* Un cuadro reglamentario mínimo, transparente y eficaz. La existencia de reglas permite definir las responsabilidades de los diferentes actores y crea una vía de recurso al proveedor.

* Un contexto económico propicio. Las autoridades locales pueden poner en acción estímulos fiscales que favorezcan el sistema de emisiones obligatorias, como la eximición de tasas de los intereses de las obligaciones. Otras garantías y estímulos pueden ser aportados desde el exterior: un pool de bancos puede crear un fondo de garantía de las emisiones

El producto económico por habitante de la ciudad de Hartford, en los Estados Unidos, es 3256 veces superior al de Erevan, en Armenia.

Presupuestos inequitativos

Los recursos de las ciudades son difícilmente comparables. Aquellas que disponen del presupuesto por habitante más elevado se sitúan en Europa o en los Estados Unidos. Las ciudades de África, de Asia y de América latina son las que tienen presupuestos más bajos. Resultados que las muestran desprovistas para hacer frente a eventuales inversiones.

Fuente: Global Urban Observatory, 1998.

Ciudad	País	Presupuesto/Hab.
Estocolmo	Suecia	\$ 5.450,00
Umea	Suecia	\$ 4.942,00
Amal	Suecia	\$ 4.835,00
Singapur	Singapur	\$ 4.637,00
Nueva York	EE.UU.	\$ 3.962,00
Wiesbaden	Alemania	\$ 3.609,00
Colonia	Alemania	\$ 3.531,00
Duisburg	Alemania	\$ 3.273,00
Leipzig	Alemania	\$ 3.273,00
Friburgo	Alemania	\$ 2.803,00
Boston	EE.UU.	\$ 2.668,00
Erfurt	Alemania	\$ 2.552,00
Hartford	EE.UU.	\$ 2.442,00
Washington	EE.UU.	\$ 2.379,00
San José	EE.UU.	\$ 2.232,00
Seattle	EE.UU.	\$ 2.232,00
Mineápolis-St:Paul	EE.UU.	\$ 2.066,00
Atlanta	EE.UU.	\$ 1.902,00
Des Moines	EE.UU.	\$ 1.854,00
Bujumbura	Burundi	\$ 7,50
Mysore	India	\$ 7,30
Nairobi	Kenya	\$ 7,00
Yamoussoukro	Costa de Marfil	\$ 6,92
Jinja	Uganda	\$ 5,59
Colon	Panamá	\$ 5,48
Muscat	Oman	\$ 5,41
Phnom Penh	Camboya	\$ 5,20
Huanuco	Perú	\$ 4,92
Oulan-Bator	Mongolia	\$ 4,36
Cebu	Filipinas	\$ 4,14
Porto-Novu	Benin	\$ 4,10
Tacna	Perú	\$ 2,61
Lagos	Nigeria	\$ 2,29
Bulawayo	Zimbabwe	\$ 2,23
Colombo	Sri Lanka	\$ 2,19
Brazzaville	Congo	\$ 0,94
Sokode	Togo	\$ 0,91

obligatorias municipales; las transferencias financieras del Estado a la sociedad emisora pueden ser embargables, como en Filipinas; algunos proveedores de fondos proponen dispositivos de garantía, generalmente orientados al sector privado. Por ejemplo, el Development Credit Authority de la agencia americana de desarrollo, USAID, garantiza hasta 50% las emisiones obligatorias de las municipalidades y aporta una asistencia técnica.

Esos mecanismos no excluyen desarrollar paralelamente sistemas de asociaciones publico-privado para los servicios públicos locales; lo que, hablando con propiedad, escapa al campo del crédito municipal.

Convertirse en socios

Otra fuente de financiamiento de los servicios es la constitución de asociaciones publico-privadas.

La idea es la de asociar la búsqueda de un interés colectivo -lo más frecuente es el desarrollo de servicios esenciales- con un modo de gestión privado considerado más eficaz. El cofinanciamiento privado de los servicios permite aligerar los apremios presupuestarios municipales. En Buenos Aires, sobre 11 millones de habitantes solamente 6 millones están conectados a una red de provisión de agua. Cubrir las necesidades exige la extensión de las redes existentes y la construcción de estaciones

La municipalidad de Estocolmo, en Suecia, dispone de un presupuesto de US\$ 5.450 por habitante, contra 0,09 de la misma moneda para la municipalidad de Kinshasa, en la República Democrática del Congo.



de depuración, de costos enormes que las autoridades municipales no pueden cubrir solas. Ahora bien; como esos servicios representan mercados a mediano plazo importantes, es posible interesar a operadores privados para su funcionamiento.

Existen dos maneras de establecer asociaciones: la privatización total o la delegación condicional de la gestión de la infraestructura de interés colectivo, como una red de aducción de agua o una red de transportes.

La privatización del servicio fue puesta en práctica en algunos países anglosajones y especialmente en el Reino Unido de manera sistemática. Si bien ese sistema limita el trabajo de las autoridades locales, exige importantes fondos propios inmovilizados de un modo durable en las infraestructuras privadas.

La delegación de servicio público se distingue de los mercados imponiendo una duración limitada a los contratos (15 a 50 años) y fundando la remuneración de quienes intervienen por los resultados de explotación. La delegación puede adoptar diferentes formas, pero todas remiten a un contrato entre una autoridad pública y un operador (privado, mixto o público) por un período determinado.

Ayudas financieras adaptadas

El reconocimiento de las nuevas necesidades de las ciudades conduce a ciertos inversores, entre ellos la Agencia francesa de desarrollo (AFD) a adaptar sus instrumentos financieros. Junto a los financiamientos atribuidos al Estado ("soberanos"), proponen financiamientos a las colectividades ("sub-soberanas") directamente o a través de instituciones especializadas. Otra vía es la de facilitarle el acceso al mercado financiero. Estas nuevas formas están en curso de desarrollo y exigen técnicas nuevas y específicas. La Municipal Finance Task Force centraliza muchas de estas experiencias y ofrece de ese modo un espacio de reflexión respecto de las prácticas en curso.
www.afd.fr — www.mftf.org

Rating a la manera de la India

En India, el Credit Rating Information Service of India Ltd., primera agencia nacional de notación, lanzó en 1997 un servicio de notación para las colectividades basado en seis factores:

(1) el cuadro legal y reglamentario; (2) la base económica de la región; (3) la situación financiera actual, (4) las operaciones existentes de la municipalidad, (5) las capacidades de gestión de la municipalidad, (6) el proyecto involucrado. Se acuerda una importancia particular a la disponibilidad de una fuente estable de recursos y evaluable para el reembolso del servicio de la deuda.

En el seno de ese modelo se pueden distinguir dos grandes tradiciones. La experiencia anglosajona de financiamiento de proyectos -Build Operate Transfer (BOT)- confía al concesionario la construcción y la explotación del servicio. Éste no llega a ser propietario efectivo sino al final del contrato. Lo interesante es hacer financiar la inversión inicial por los usuarios antes que por los contribuyentes.

En la experiencia francesa de gestión delegada, las autoridades públicas mantienen el control de los trabajos y la propiedad de las infraestructuras. La concesión se hace mediante un pliego de condiciones acentuando las misiones de interés general que el responsable privado debe respetar.

Cuando el Banco se transforma en municipal

Obligado por sus estatutos a restringir el acceso a sus líneas de crédito a los Estados, el Banco Mundial ha creado, con la Sociedad financiera internacional, el Fondo Municipal en 2003. Esta institución propone créditos sub-soberanos en una amplia gama de sectores (agua potable, saneamiento, transportes, electricidad, desechos sólidos, calefacción urbana, educación y salud, y otros servicios públicos esenciales), que pueden beneficiar a una amplia gama de entidades del sector público municipal o regional (administraciones locales o provinciales, empresas de servicios públicos, sociedades de economía mixta, interlocutores publio-privado, intermediarios financieros).

Estas asociaciones tienden a aportar una mayor eficacia en la gestión del servicio -gestión de personal, devolución de mercados, cobro de facturas. De tal modo, las primeras acciones de la SODECLI en Costa de Marfil o de Aguas Argentinas, han sido la racionalización de la gestión comercial del servicio y la gestión interna de la empresa. Se espera también una mayor atención con respecto a la calidad del servicio y a la gestión comercial.

A finales de los años noventa, esos interlocutores manifestaron gran interés en la firma de contratos muy mediatizados entre grandes ciudades del mundo y grupos internacionales, como Suez en Buenos Aires. Ahora bien, considerando las inversiones del comienzo, la rentabilidad de esos contratos exige una gran estabilidad. Variaciones de las tasas de cambio o crisis económicas han mostrado que la gestión delegada no siempre aportaba garantías suficientes para los grandes operadores. El recurso a operadores públicos o privados nacionales, para las necesidades más modestas, puede en muchos casos resultar más funcional. Esta pista es sostenida en África subsahariana y por todas partes en el mundo por la Agencia francesa de Desarrollo (AFD).

Sean cuales fueran las modalidades técnicas elegidas, las garantías necesarias para obtener un financiamiento exterior siguen siendo inaccesibles para muchas ciudades del mundo y el campo de la cooperación en este dominio sigue siendo importante. ■

Webografía

Agencia francesa de desarrollo – AFD
www.afd.org

Organización de cooperación y de desarrollo económicos – OCDE
www.ocde.org

En la OCDE, la Dirección de la cooperación para el desarrollo (CAD) es la principal instancia encargada de las cuestiones relativas a la cooperación con los países en desarrollo
www.ocde.org/cad

Agencia de cooperación técnica internacional del MINEFI-ADETEF
www.adetef.minefi.gouv.fr

Sitio de las misiones económicas
www.missioneco.org/me

Dexia
Banquero del desarrollo local
www.dexia.com

Banco Mundial
www.banquemondiale.org

Fondo Monetario Internacional – FMI
www.imf.org

Banco Europeo de Inversión – BEI
www.bei.org

Banco Africano de Desarrollo
www.afdb.org

Banco de Desarrollo de África Occidental
www.boad.org

Banco Interamericano de Desarrollo
www.iadb.org

Banco asiático de desarrollo
www.adb.org

Webografía en línea
www.villesenevenir.org