

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA DE 1999 NÚMERO 178

Proyectos de desarrollo municipal: fortalecimiento de las instituciones y financiamiento del desarrollo local

SESENTA Y TRES DE LOS 75 PAÍSES CON MÁS DE CINCO millones de habitantes están acometiendo ahora políticas de descentralización que delegan algunas funciones y responsabilidades a los gobiernos locales. Pero el proceso de descentralización se ve gravemente obstaculizado por la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales, la escasa movilización de recursos en ese nivel y el limitado acceso a financiamiento a largo plazo para los programas de inversión. Los proyectos de desarrollo municipal (PDM) tienen como finalidad corregir algunos de esos problemas, al mismo tiempo que preparan a los gobiernos locales para obtener préstamos en los mercados de capital. Desde los primeros años ochenta se han realizado 16 PDM en 11 país, y actualmente se están llevando a cabo otros 19 en 15 países, con un volumen total de préstamos de US\$2.000 millones. ¿Hasta qué punto están consiguiendo estos proyectos lo que se espera de ellos?



El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se ha ocupado de esta cuestión mediante un estudio de evaluación de los efectos de los PDM en el Brasil y en Filipinas. Anteriormente, las evaluaciones *ex post* de los proyectos habían revelado sus importantes repercusiones en las condiciones de vida y productividad de los residentes de los municipios participantes, así como una inesperada pero importante consecuencia positiva en la economía local. En el informe de evaluación sobre las repercusiones, basado en esas observaciones, se concluye que los proyectos influyeron claramente en las finanzas municipales. Además, se demuestra –por primera vez– que los PDM pueden ser un medio eficaz para el fortalecimiento de las instituciones locales.

Diseño del estudio

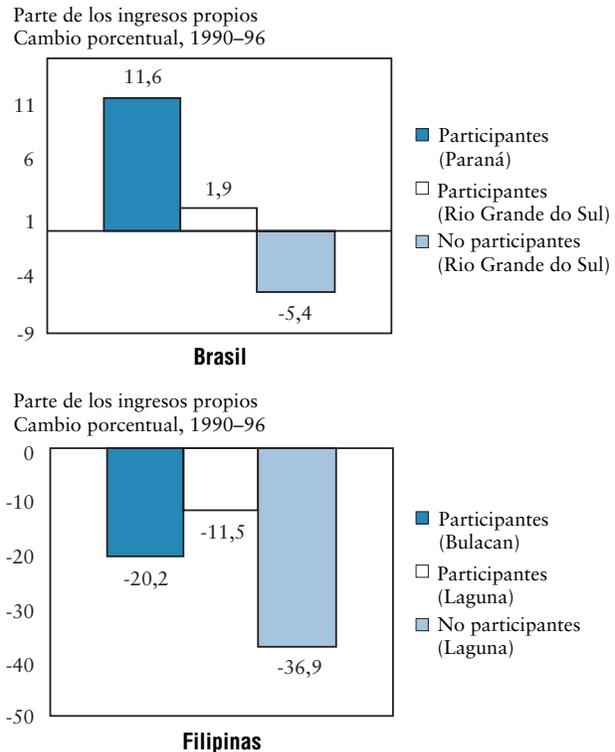
En la evaluación de los resultados se calibraron los efectos de los PDM en la capacidad de las instituciones locales en relación con la gestión fiscal y financiera y la planificación y ejecución de los programas de inversión. Además, se determinan los efectos directos en los beneficios previstos por los proyectos y los efectos indirectos sobre el desarrollo de las economías locales, en particular en el empleo y en la generación de ingresos. En el estudio se valoraron las repercusiones de cuatro PDM calificados como éxitos: el primero y segundo PDM en Filipinas y los PDM llevados a cabo en los estados de Paraná y Rio Grande do Sul, en el Brasil.

Se recopilaron y analizaron tres conjuntos de datos: información de los gobiernos locales sobre las finanzas municipales, una encuesta por muestreo sobre el fortalecimiento de la capacidad llevada a cabo entre algunos alcaldes del Brasil y una encuesta en Filipinas entre los propietarios de puestos en los mercados públicos. El estudio contó con un conjunto de datos excepcionalmente completo que permitió comparar la situación “con-sin” y “antes-después” del proyecto. En relación tanto con los municipios como con los beneficiarios, el estudio comparó las consecuencias en los municipios participantes con las condiciones vigentes en los que habían quedado al margen de los proyectos. Se compararon también las condiciones iniciales con las que se observaban una vez concluidos los proyectos. Como complemento de estos datos, el estudio examinó y analizó los registros sobre la ejecución, organizó entrevistas con funcionarios públicos, ONG y beneficiarios y visitó los emplazamientos de los proyectos.

Reformar primero, invertir después

Los PDM del Brasil y de Filipinas tenían objetivos y diseño casi idénticos, pero sus estrategias de ejecución eran diferentes. En el Brasil, un “planteamiento global” de alcance estatal alentó al mayor número posible de municipios a participar en el programa de reforma fiscal,

GRÁFICO 1: Repercusión de los PDM en la autonomía financiera



Fuente: Base de datos del estudio de evaluación de las repercusiones de los PDM.

que financia proyectos técnicamente sencillos, por ejemplo, de pavimentación de calles. En Filipinas, un enfoque más selectivo permitió a un número menor de municipios financiar proyectos de generación de ingresos, como los mercados públicos. En ambos países, los programas contaban con dos instrumentos principales: la reforma fiscal y los programas de inversión.

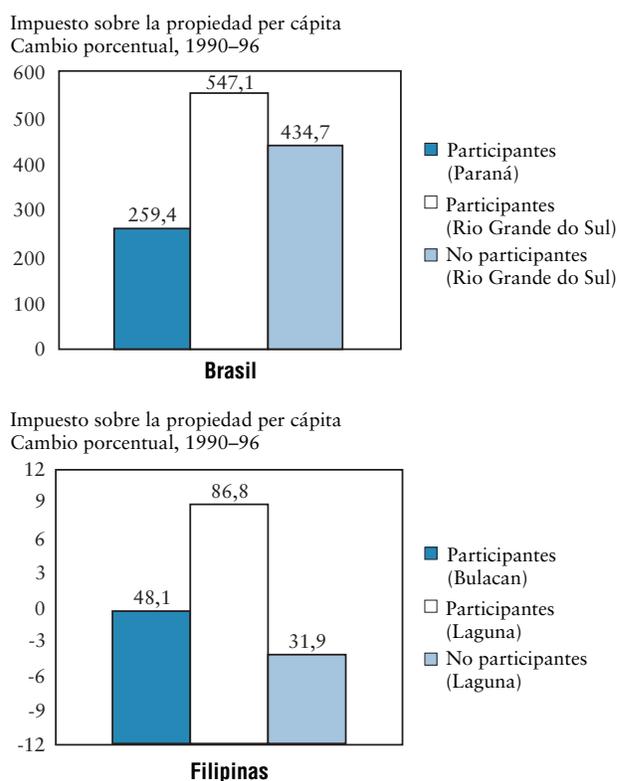
En el diseño de los proyectos del Brasil se especificaba que para solicitar un subpréstamo, un gobierno municipal tenía que presentar un plan de acción financiero y una serie completa de medidas de reforma. En estas debían incluirse planes de capacitación y asistencia técnica para contribuir al desarrollo institucional. Los proyectos de Filipinas requerían un plan de acción financiero semejante. Por ello, la preparación y ejecución de los subproyectos de inversión incrementó la capacidad institucional ofreciendo experiencia en todas las fases del ciclo de un proyecto, desde el estudio de viabilidad hasta la labor de construcción. El orden de los proyectos –la reforma antes de los préstamos– resultaba decisiva para el éxito de los mismos.

Mejorar la gestión fiscal y financiera

Los abundantes datos sobre las finanzas municipales revelan la significativa repercusión de los PDM en el fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera municipal. El estudio del DEO examinó cinco dimensiones de este tema: autonomía financiera, generación de ingresos locales, recuperación de costos, saldo presupuestario y efecto financiero multiplicador.

La autonomía financiera significa el grado en que los municipios pueden generar, mediante impuestos locales y cargos de valorización, ingresos que pueden controlar directamente. Los PDM tenían como finalidad aumentar este “ingreso propio”. Los análisis de los datos sobre las finanzas municipales han revelado que los municipios del Brasil y Filipinas que participan en PDM han conseguido mayor autonomía financiera que los que no lo han hecho. En el Brasil, los propios ingresos de los participantes aumentaron en proporción de los ingresos totales, mientras que los de los no participantes disminuyeron. En Filipinas, todos los municipios registraron un descenso de la parte de los

GRÁFICO 2: Repercusión de los PDM en la recaudación del impuesto sobre la propiedad



Fuente: Base de datos del estudio de evaluación de las repercusiones de los PDM.

propios ingresos frente a los ingresos totales (consecuencia de una mayor participación en los ingresos después de un cambio en la política gubernamental, en 1991), pero la parte de los municipios participantes descendió menos que las de los no participantes (Gráfico 1). Además, en el estudio se comprobó que los primeros participantes dependían de sus propios ingresos en mayor medida que estos últimos, y que conseguían movilizar más de estos ingresos.

Como los impuestos sobre la propiedad constituyen una proporción considerable de los ingresos propios, la eficacia con que se recaudaban en cada municipio se consideraba en el estudio del DEO como indicador del esfuerzo municipal por aumentar la autonomía y mejorar su capacidad crediticia. En ambos países la recaudación del impuesto sobre la propiedad per cápita aumentó en general más rápidamente en los países participantes que en los demás (Gráfico 2).

En el Brasil, los municipios participantes de Rio Grande do Sul consiguieron resultados mucho mejores que los de Paraná y que los municipios no participantes en cuanto a la recuperación directa de costos mediante la imposición de gravámenes y el cobro de cargos de sobrevalorización. Los resultados menos brillantes de Paraná se debieron a un control menos riguroso de la recaudación de impuestos en los planes de acción financiera y al menor efecto multiplicador de los proyectos. En Filipinas, las operaciones de los PDM casi consiguieron la total recuperación de costos, lo que permitió a los municipios obtener préstamos e invertir en servicios de generación de ingresos, como los mercados públicos locales. El éxito de la recuperación directa de costos —se comprobó en el estudio— depende de que la actividad figure expresamente como condición para la inversión y del atento seguimiento por el equipo del proyecto durante su ejecución.

Como indicador de la capacidad crediticia, el estudio del DEO examinó los cambios registrados en el saldo presupuestario de los municipios participantes y no participantes. Los datos revelan que los primeros consiguieron mejores resultados que los segundos en su intento de equilibrar el presupuesto. En el Brasil, como resultado de las dificultades económicas de alcance general, el saldo financiero de todos los municipios se deterioró, pero en menor medida en los municipios participantes en los PDM. En Filipinas, el contraste entre participantes y no participantes es todavía más marcado. Los primeros consiguieron en general superávit, mientras que los segundos siguieron con déficit.

Finalmente, en el estudio se observó la existencia de una correlación entre la inversión de un municipio en PDM (en proporción del total de las inversiones) y el

grado de repercusión del proyecto sobre las políticas. Ello permite pensar que cuanto más estrechamente participa un municipio en sus PDM (es decir, mayor es el efecto multiplicador de los PDM), mayores serán sus efectos.

Desarrollo de la capacidad del gobierno local

Los resultados de la encuesta entre los alcaldes de Rio Grande do Sul ponen de manifiesto su conciencia de las mejoras conseguidas con los PDM. Los municipios participantes valoraban muy especialmente las intervenciones en favor del desarrollo institucional destinadas a aumentar la eficiencia de la gestión de los recursos y a mejorar la gestión de los subproyectos de inversión, incluidas las mejoras en los procedimientos de adquisición. Se valoraba también mucho la capacitación profesional, la tecnología de la información y la participación comunitaria. El conocimiento de estos avances en los municipios tuvo un importante efecto secundario: los participantes que consiguieron buenos resultados promovieron abiertamente los PDM y sus principios entre los municipios que se habían mantenido al margen.

La encuesta permitió determinar varias esferas en que la capacidad del gobierno local había mejorado gracias a los PDM:

- mejor ajuste fiscal y aumento de los recursos municipales propios;
- intensificación de los contactos entre municipios, empresas privadas y la comunidad;
- mayor eficiencia y espíritu de empresa en las administraciones municipales;
- mayor valoración profesional de los empleados municipales, y
- mayor atención al medio ambiente.

El proyecto consiguió esas mejoras en un momento de grandes cambios y dificultades para los municipios del estado de Rio Grande do Sul. Parece que, al ayudar a los municipios a estabilizarse, el PDM permitió un planteamiento más equilibrado del desarrollo económico en todos los niveles.

Desarrollo de las economías locales

La mayor parte de los subproyectos financiados por PDM en Filipinas –como los de mercados públicos, terminales de autobuses y mataderos– fueron iniciativas generadoras de ingresos. Los efectos de estos proyectos en la economía local fueron significativos. Por ejemplo, Pulilan se encontraba en el grupo de municipios de bajo ingreso antes de que financiara un mercado público con

un PDM. En 1995, cuando éste concluyó, el municipio había subido a un nivel superior de ingreso, las condiciones de vida de sus 60.000 habitantes habían mejorado de forma significativa y los recursos municipales propios habían pasado de 7 millones a 25 millones de pesos.

Un estudio monográfico que comparaba las repercusiones económicas del mercado público financiado con un PDM en Pulilan con lo ocurrido en el municipio de Guiguinto, que no había participado en el proyecto, reveló con detalle los efectos de éste en el desarrollo económico local. El mercado no sólo tuvo consecuencias positivas en el empleo y en la generación de ingreso como consecuencia de sus operaciones, sino que también estimuló el desarrollo de un nuevo centro comercial, pues cerca del mercado surgieron más de 40 nuevas empresas, como restaurantes, droguerías, una gasolinera, bancos y tiendas de regalos. Todas estas actividades tuvieron también importantes efectos secundarios: expansión de los vínculos de mercado con otros municipios y regiones, efectos indirectos en el empleo y estímulo del mercado inmobiliario local.

Programa para el futuro

Las necesidades de financiamiento de los municipios varían según su tamaño y su nivel de desarrollo socioeconómico. En el programa de PDM de Filipinas, los municipios, pequeños y con escasos recursos, suelen financiar proyectos de generación de ingresos sencillos y con escaso riesgo, como los mercados públicos. Completando provechosamente uno de esos proyectos y generando recursos adicionales, consiguen una mayor capacidad crediticia. Luego, pueden ampliar sus inversiones a proyectos de infraestructura pública, como los de carreteras y drenaje. A medida que crecen, los municipios tienen que financiar la infraestructura económica para las manufacturas y el comercio y la infraestructura social para el consumo de los hogares. Con el tiempo, están en condiciones de superar el programa de PDM y comenzar a solicitar préstamos del mercado de capital privado. En Filipinas y el Brasil los acontecimientos siguieron esa pauta. Esta función catalizadora de los proyectos de desarrollo municipal es análoga a la del Banco Mundial cuando ayuda a los países en desarrollo hasta que “ya no lo necesitan”.

Conclusiones y enseñanzas

Los proyectos de desarrollo municipal del Brasil y Filipinas examinados en el estudio de evaluación de las repercusiones realizado por el DEO consiguieron lo que se habían propuesto. Promovieron las reformas del gobierno municipal y mejoraron los resultados fiscales. Con ello, incrementaron la capacidad de gestión de las

instituciones locales y estimularon el espíritu de empresa en los alcaldes, lo que constituye una garantía de desarrollo.

Para respaldar y aprovechar estos logros, el estudio formula varias recomendaciones:

- Los instrumentos de reforma de políticas de los PDM deben diversificarse para conseguir repercusiones más amplias, que reproduzcan los avances conseguidos en la recaudación de impuesto sobre la propiedad en otros componentes de los ingresos propios (como los impuestos de servicios locales en el Brasil) y el éxito

de los proyectos de generación de ingresos (como en el caso de Filipinas).

- El buen diseño de los proyectos desde el comienzo es una condición esencial. Los malentendidos iniciales de un municipio difícilmente se pueden corregir más adelante. Cuanto más claras sean las condiciones y requisitos, mayor es la probabilidad de éxito.
- Deberá promoverse la competencia entre los municipios mediante la divulgación de los éxitos alcanzados. Los participantes que han conseguido sus objetivos son los mejores promotores de las prácticas eficaces.

Précis

Informes de evaluación *ex post*: *Brazil: Municipal Development Project in the State of Paraná and Municipal Development Project in the State of Rio Grande do Sul*, Kyu Sik Lee, Informe No. 18011, 12 de junio de 1998, y *Philippines: Municipal Development Project and Second Municipal Development Project*, Kyu Sik Lee, Informe No. 16800, 12 de junio de 1997. Informe de evaluación de los efectos: *Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines*, Kyu Sik Lee y Roy Gilbert, Informe No. 18727, 11 de diciembre de 1998. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.