

FINANCIAR LAS EMERGENCIAS EN CIUDADES Y REGIONES: LECCIONES APRENDIDAS DE LA PANDEMIA

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones
Enero de 2021



**INFORME
DE POLÍTICAS**

LA INICIATIVA

Este Informe de Políticas forma parte de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» (EGI por sus siglas en inglés), liderada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la asociación mundial de grandes metrópolis (Metropolis) y LSE Cities de la London School of Economics and Political Science. Esta iniciativa examina las dimensiones institucionales de una acción rápida y radical como respuesta a emergencias globales. La iniciativa EGI pretende ofrecer a las ciudades y gobiernos regionales información práctica, marcos apropiados, conocimientos y recursos para lidiar con las nuevas exigencias de la gestión de respuestas a emergencias complejas.

INFORME DE POLÍTICAS #03

Preparado por Rebecca Flynn, Catarina Heeckt y Nuno F. da Cruz

Con el apoyo de Serge Allou, Mathilde Penard, Marine Gaudron, Edgardo Bilsky, Oscar Chamat, Silvia Llorente, Luca Arbau, Paloma Labbé y Bethany Mickleburgh

Este Informe de Políticas es el tercero de una serie de publicaciones trimestrales que se complementan con las Notas Analíticas, más centradas específicamente en los datos. Los Informes de Políticas se enfocan hacia propuestas prospectivas, la reforma de agendas, la innovación en la gobernanza y el análisis crítico.

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento a los responsables de gobiernos locales que han realizado aportaciones críticas a este Informe de Políticas durante este momento excepcional, sin olvidar a todas las ciudades y regiones que respondieron al cuestionario «Finanzas municipales y la pandemia». Estamos especialmente agradecidos a los siguientes expertos en finanzas y representantes gubernamentales que han ofrecido perspectivas relevantes a través de una serie de entrevistas: Tehmina Akhtar (FNUDCF), Omar Siddique (ONU-Hábitat), Flo Clucas (CMRE) y la alcaldesa Yvonne Aki-Sawyerr (Freetown). Asimismo, damos las gracias a Serge Allou, a Mathilde Penard y a Billy Cobbett por contribuir con visiones inspiradoras sobre las finanzas municipales y la solidaridad durante las emergencias.

PRÓLOGO

Serge Allou y Mathilde Penard, Secretariado Mundial de CGLU, reflexionan sobre el estado actual de las finanzas municipales y los principales escollos en el camino hacia la descentralización.

La pandemia actual supone un poderoso recordatorio de lo esencial que resulta la localización de la financiación para alcanzar las agendas de desarrollo globales. Una financiación adecuada es esencial para que las ciudades y regiones puedan proporcionar una respuesta inmediata a sus comunidades, a la vez que sienta los cimientos para un desarrollo sostenible e inclusivo. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales representan únicamente un 24 % del gasto público total a escala mundial, una proporción modesta que esconde grandes desigualdades entre los países de renta baja y de renta alta¹.

El papel crucial que desempeñan los gobiernos locales y regionales en el desarrollo sostenible, más evidente si cabe en tiempos de crisis tal y como estamos presenciando en la actualidad, se ve dificultado por obstáculos institucionales y normativos que afectan claramente a su capacidad financiera para llevar a cabo sus responsabilidades. En numerosas regiones, la descentralización política, legal, fiscal y administrativa no va de la mano de los recursos correspondientes. Esta disparidad entre responsabilidades de gasto y recursos financieros y humanos es todavía más marcada en los países en desarrollo.

En consecuencia, un gran número de autoridades locales y regionales carecen de los ingresos locales suficientes para cubrir sus gastos operativos e invertir en servicios e infraestructuras a largo plazo. Por un lado, gran parte de ellos cuentan con una autonomía fiscal frágil, con una capacidad limitada para generar ingresos propios (tasas, tarifas, gravámenes), para establecer bases y tipos tributarios o para crear nuevas tasas que reflejen el desarrollo de la «Nueva Economía». Por otro, los gobiernos locales y regionales no siempre pueden contar con transferencias fiscales estables, predecibles y flexibles de niveles de gobierno superiores. Ello se debe en parte a las condiciones vinculadas a estas transferencias, que les dejan escaso margen de maniobra para asignar gastos según las prioridades locales.

Aparte de estas tendencias, existe un acceso limitado al crédito y a los mercados de capital. La mayor parte de ciudades y regiones, y especialmente en el sur global, no tienen acceso al préstamo, bien porque lo tienen prohibido por ley o porque sus proyectos de inversión no reúnen las condiciones de viabilidad, solvencia y riesgo impuestas por las entidades crediticias.

Todos estos desafíos son anteriores a la crisis de la COVID-19, y es probable que persistan en el futuro próximo a menos que se lleve a cabo un replanteamiento radical de la arquitectura financiera en todos los niveles de gobierno. Lo que la pandemia de COVID-19 ha provocado es el agravamiento de las deficiencias financieras existentes, lo cual añade presión a unos presupuestos locales y regionales ya castigados, tanto a corto como a largo plazo.

Los recursos de la mayoría de gobiernos locales y regionales se han visto gravemente afectados por la falta de recaudación de tasas, gravámenes y tarifas a causa de la interrupción de la actividad económica y del desplome de los ingresos domésticos. Esto es particularmente difícil en países de renta baja y media, en los que las autoridades locales y regionales dependen en gran medida de fuentes de ingresos elásticas y donde existe una prevalencia de informalidad y de pobreza. A su vez, todos ellos se han visto obligados a realizar gastos extraordinarios para dar una respuesta operativa a la emergencia, lo cual ha supuesto una pesada carga en sus finanzas.

Este «efecto tijera» ha llevado a muchos municipios y regiones a (re)priorizar su gasto y a tomar decisiones en ocasiones difíciles, como suspender las inversiones de capital, reducir los servicios municipales y regionales habituales, o desprenderse de personal en situación de temporalidad, lo cual podría pasar factura en el futuro. La pandemia de COVID-19 ha aumentado la incertidumbre en cuanto a los ingresos locales: los municipios y regiones seguirán afrontando dificultades a la hora de recaudar sus propios ingresos y fondos suplementarios, y existe el riesgo de que las transferencias también se vean afectadas, ya que los gobiernos nacionales a su vez deben hacer frente a sus propias restricciones presupuestarias, cosa que podría conllevar una recentralización de determinadas funciones. Esta falta de visibilidad de ingresos locales futuros, junto con unos niveles de deuda soberana nunca vistos hasta ahora, reducirá con toda probabilidad la posibilidad de gobiernos locales y regionales de acceder a financiación externa de forma directa.

¿De qué manera han respondido las autoridades locales a la crisis? ¿Qué soluciones han propuesto para hacer frente a la emergencia y garantizar a su vez la continuidad de los servicios a la comunidad? ¿Qué papel han de desempeñar los gobiernos locales y regionales en el futuro como agentes clave de respuesta a las emergencias y como facilitadores del proceso de recuperación? ¿Bajo qué condiciones (de igualdad, de transparencia y de rendición de cuentas) deben ser reconocidos? ¿Qué espacio merecen como actores clave en la búsqueda de un futuro mejor? ¿Cómo podemos divulgar nuestras actividades para movilizar los recursos necesarios para ello? Con el creciente banco de conocimientos y datos que genera la Iniciativa, estas son preguntas sobre las cuales este Informe de Políticas espera arrojar algo de luz.

Los avances en los procesos de descentralización pueden verse afectados negativamente... o positivamente por esta crisis global. Este camino está todavía por recorrer.

¹ En 2016, el gasto de los gobiernos locales y regionales fue de menos de 300 USD PPA per cápita de media, en comparación con los cerca de 6.000 USD PPA per cápita de los países de la OCDE. Fuente: Observatorio Mundial sobre las finanzas e inversión de los gobiernos subnacionales, <http://www.sng-wofi.org/>

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia ha supuesto un poderoso recordatorio de las dificultades que encuentran actualmente los representantes gubernamentales a todos los niveles: **vivimos en una época en la que las emergencias suceden cada vez con mayor frecuencia e intensidad.** Las emergencias complejas, como las relacionadas con el colapso climático, los riesgos de salud a nivel global, y las crisis extremas de justicia social, presentan desafíos excepcionales para la gobernanza y ejercen una presión notable sobre las finanzas públicas. A nivel subnacional, los aspectos relacionados con la autonomía, estabilidad y flexibilidad financiera pueden acentuar esta presión.

Durante la respuesta a la COVID-19, **los gobiernos municipales y regionales han sufrido un «efecto tijera»** de gastos asociados con la sanidad cada vez más elevados, el impacto económico y social del virus, y una caída simultánea de los ingresos a causa de la interrupción de la economía.

A pesar de la magnitud de este desafío, existe una **falta de información y de orientación política en lo referente a la emergencia financiera para ciudades y regiones.** En julio de 2020, la EGI llevó a cabo una **revisión sistemática** de recursos sobre la COVID-19 disponibles en línea que contuvieran un componente de gobernanza subnacional, y descubrió una marcada escasez en lo referente a orientación política relacionada con la financiación. Los responsables de gobiernos regionales **encuestados por la EGI** en el mismo periodo identificaron a la financiación y los recursos como el ámbito en el que la información y los ejemplos de buenas prácticas serían más productivos.

Este Informe de Políticas está concebido para subsanar esta deficiencia. Presenta un análisis de las principales tendencias que se han desarrollado en relación con las finanzas subnacionales durante la emergencia, y destaca lecciones que pueden extraerse a varios niveles de gobierno para mejorar la respuesta financiera de ciudades y regiones en emergencias futuras.

A un año de la aparición del virus, y con una gran parte del mundo aún atravesando esta crisis, representa una buena oportunidad para reflexionar sobre la respuesta a la emergencia hasta ahora y para extraer lecciones que serán válidas no solo para la gestión continuada de esta pandemia, sino también para la respuesta a emergencias en el futuro.

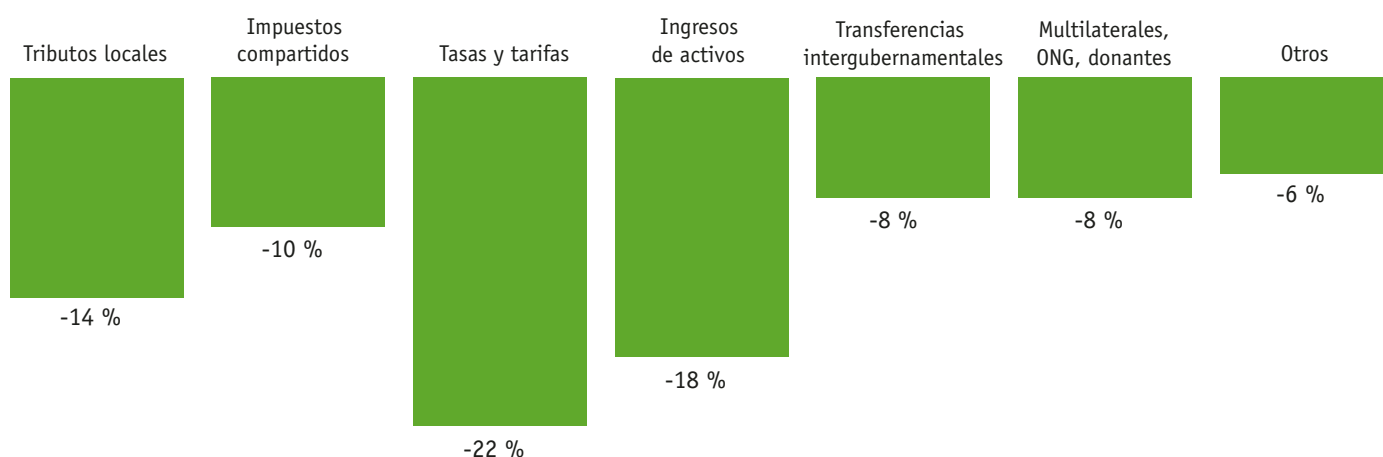
PRINCIPALES HALLAZGOS

- La pandemia ha agudizado muchos de los desafíos financieros existentes de los gobiernos subnacionales. **Algunos de los principales obstáculos son las inflexibles normas presupuestarias y de gasto, la considerable volatilidad de los ingresos tributarios locales y el acceso limitado a los mercados financieros.**
- A la hora de dar respuesta a la emergencia, **los gobiernos municipales y regionales han tenido que replantear sus prioridades de gasto y recortar los presupuestos ya aprobados** para poder afrontar el incremento en el gasto y la disminución de los ingresos. Recurrir a préstamos para financiar las labores de respuesta no parece haber sido una estrategia compartida.
- **Una mayor autonomía fiscal podría permitir a los gobiernos subnacionales responder de forma más efectiva en un contexto de emergencia,** pero los nuevos mecanismos deben estar concebidos para diversificar las fuentes de financiación de las emergencias a nivel local.
- **Una mayor flexibilidad financiera es fundamental en un contexto de emergencia.** Esto significa otorgar a los gobiernos municipales y regionales una mayor libertad y responsabilidad con la confianza de que sean fiscalmente prudentes en marcos de rendición de cuentas sólidos.
- Los **sistemas de gobernanza multinivel estables que fomenten la colaboración proactiva más que la competencia suponen una condición previa importante para una respuesta efectiva a la crisis,** especialmente en relación con las asignaciones de recursos.
- El impacto desigual de la emergencia sanitaria actual representa un claro recordatorio de que **necesitamos desarrollar mecanismos financieros más basados en la solidaridad para afrontar las desigualdades tanto dentro de las propias ciudades, regiones y países como entre ellos.** Las finanzas funcionan como un resorte que pueden enquistar las desigualdades existentes o bien pueden actuar como catalizar para una transición a una sociedad más justa.
- La recuperación de la crisis actual está intrínsecamente relacionada con respuestas a otras emergencias complejas que se desarrollan en paralelo, siendo la emergencia climática la más significativa. **Es probable que las decisiones a nivel financiero que se tomen en respuesta a la crisis de la COVID-19 tengan un impacto notable en la capacidad de los gobiernos subnacionales a la hora de dar respuesta a crisis futuras.** Es por ello que asegurar que los grandes déficits presupuestarios no pongan en riesgo los Objetivos de Desarrollo Sostenible supone una importante prioridad.

CUADRO 1: EL EFECTO TIJERA EN CIFRAS

- La EGI llevó a cabo una [encuesta](#) a 33 responsables de finanzas a nivel municipal en 22 países de todo el mundo en noviembre y diciembre de 2020 para examinar el impacto de la emergencia de la COVID-19 en los presupuestos subnacionales. De media, los encuestados manifestaron **un descenso del 10 % en sus ingresos globales y cerca de un 5 % de incremento del gasto**.
- Tal y como muestra la Figura 1, los ingresos propios fueron los más afectados. De media, las ciudades y regiones de la muestra se encontraron con **una reducción del 22 % en tasas y tarifas, de un 18 % en ingresos por activos y de un 14 % en tasas locales**.
- En una [encuesta](#) a 300 ciudades y regiones europeas, el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y la OCDE descubrieron que un 90 % de los gobiernos subnacionales esperaban **un descenso en los ingresos a causa de la pandemia, y un 85 % preveían un incremento en el gasto**, especialmente en los ámbitos de servicios sociales, seguridad social y apoyo a las pymes.
- Una [encuesta](#) realizada por ONU-Hábitat, la CEPA, CGLU África, el FNUDC y Shelter Afrique predecía que **en África los gobiernos locales podrían llegar a perder entre uno y dos tercios de sus recursos financieros**.

Figura 1: Encuesta de la EGI: Media de pérdida de ingresos desde la aparición de la COVID-19 según las diferentes fuentes de ingresos



2. AGRAVAMIENTO DE LOS DESAFÍOS FINANCIEROS EXISTENTES

La gravedad de la crisis sanitaria y la presión resultante sobre las finanzas públicas han conllevado un **drástico deterioro de la situación fiscal de los gobiernos subnacionales**. Si bien el «efecto tijera» es generalizado, su grado varía notablemente entre regiones y países.

A pesar de que los gobiernos centrales han asignado recursos adicionales a los gobiernos subnacionales, [estas subvenciones han demostrado ser claramente insuficientes para superar las brechas entre ingresos y gastos](#) y, en determinados casos, las ciudades y los gobiernos regionales no han recibido ningún tipo de ayuda adicional. Las medidas de las que disponen los gobiernos subnacionales para subsanar su déficit presupuestario e incrementar los niveles de gasto necesarios para una respuesta efectiva a la emergencia son limitadas a nivel global, y las antiguas problemáticas que afectaban a las finanzas subnacionales no han hecho más que agravarse.

2.1 RIGIDEZ PRESUPUESTARIA

A la hora de organizar la respuesta a la emergencia, en una situación de caída de ingresos y de aumento del gasto, muchos gobiernos subnacionales se han visto constreñidos por una **normativa fiscal estricta que limita la acumulación de deuda y que dicta la asignación de fondos a sectores predeterminados**.

Sin ir más lejos, tal y como se detalla en la [Nota Analítica #03](#), algunos estados de los Estados Unidos están obligados por ley a equilibrar sus presupuestos. No obstante, entre marzo y agosto de 2020, la recaudación de impuestos estatales eran, de media, [un 6,4 % más bajos](#) que en el mismo periodo de 2019. En consecuencia, se han visto obligados a realizar recortes presupuestarios, recurrir a fondos de reserva o a buscar nuevos flujos de ingresos en pocos meses.

Del mismo modo, [la mayoría de países de la OCDE](#) exigen a sus gobiernos subnacionales que equilibren sus presupuestos y, en muchos países, únicamente están autorizados a endeudarse para llevar a cabo inversiones públicas. No obstante, en algunos casos **esta normativa fiscal ha quedado suspendida**.

temporalmente o ha sido suavizada por parte del gobierno central en respuesta a la emergencia. En una [encuesta](#) llevada a cabo por el CDR de la Unión Europea y la OCDE entre ciudades y regiones europeas, el 46 % de los encuestados respondieron que algunas normas de tipo fiscal se habían suavizado, y otro 18 % manifestó que estaba prevista una relajación de esta normativa.

Asimismo, las ciudades y regiones tienen restringida la capacidad de asignar fondos a prioridades de su discreción. Las transferencias intergubernamentales, que suponen a menudo un porcentaje elevado de los ingresos subnacionales, suelen estar sujetas a restricciones. **Entre un 70 % y un 80 % de las transferencias de gobiernos centrales son fondos no discrecionales** que están destinados a una prioridad específica, normalmente dentro de un sector determinado. Ello deja a los gobiernos municipales y regionales con muy poca flexibilidad para asignar fondos a sus propias prioridades de respuesta a la emergencia, cosa que puede dificultar aún más el gasto intersectorial.

2.2 VOLATILIDAD DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Si bien las transferencias intergubernamentales tienden a ser más inflexibles, por lo general los gobiernos subnacionales cuentan con una mayor autonomía a la hora de destinar sus ingresos propios a sus prioridades de gasto. Sin embargo, **las fuentes principales de recursos propios (tasas, tarifas y tributos locales, e ingresos de activos) son vulnerables a los impactos económicos de las emergencias complejas.**

Tal y como muestra la Figura 1 en la página anterior, la disminución de ingresos de tasas y tarifas representan la pérdida más significativa entre la muestra de la encuesta de la EGI. Los ingresos provenientes de activos y de tributos locales también sufrieron un impacto negativo, mientras que las donaciones y las transferencias intergubernamentales se mantuvieron más estables.

Esto tiene que ver con la descentralización fiscal: en tanto que los gobiernos subnacionales con una mayor autonomía fiscales dependen más de los ingresos propios, sus ingresos bajaron en mayor medida. Este hecho se ve refrendado por la encuesta del CDR-OCDE, que muestra que **los gobiernos subnacionales de países medianamente o altamente descentralizados preveían un descenso moderado o pronunciado de los ingresos a causa de la pandemia**, en comparación con los gobiernos subnacionales con unos niveles de descentralización fiscal menor.

Es importante subrayar que este no es siempre el caso, especialmente en cuanto a los países de renta más baja, donde los ingresos a nivel nacional se han visto sometidos a una presión extrema, o bien en países donde existe una severa tensión política entre los gobiernos nacionales y los subnacionales. En estos contextos, las transferencias intergubernamentales pueden no resultar tan fiables (véase el Cuadro 2).

2.3 ACCESO LIMITADO A MERCADOS FINANCIEROS

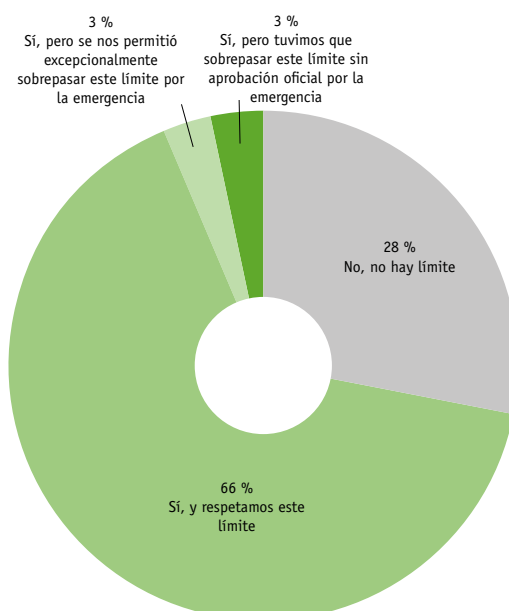
A la hora de reducir el déficit presupuestario, los gobiernos subnacionales suelen verse limitados por el grado en que pueden recurrir a los mercados financieros para solicitar préstamos. De las 33 ciudades y regiones encuestadas por la EGI, un 72 % estaban sometidas a algún tipo de prohibición o límite de acumulación de deuda (véase la Figura 2). Estas limitaciones se han suavizado en respuesta a la emergencia en un número reducido de casos.

Incluso en los casos en los que los gobiernos municipales y regionales pueden endeudarse, **no tienen el mismo nivel de acceso a los mercados financieros que los gobiernos nacionales** y no pueden acceder a capital para rectificar su déficit presupuestario tan fácilmente. Esto sucede especialmente en el caso de jurisdicciones más pequeñas y en países de renta baja en los que los mercados financieros están menos desarrollados o son menos proclives a operar con ciudades y regiones.

Para poder solicitar préstamos con comisiones y tipos de interés bajos, las ciudades y regiones deben demostrar su solvencia, lo cual depende a menudo de su capacidad de prever sus ingresos futuros y de recaudar sus ingresos propios. Para ello es necesaria una cierta estabilidad y previsibilidad de las transferencias intergubernamentales y un nivel de autonomía fiscal determinado. En algunos países de renta baja, **los procedimientos contables opacos o ad hoc suponen obstáculos importantes para demostrar la solvencia** y para acceder a mercados financieros.

En el contexto de emergencias complejas como la pandemia de COVID-19, el acceso a la financiación puede resultar aún más complicado a causa de la crisis económica a nivel mundial que se desarrolla al mismo tiempo. Desde el inicio de la pandemia, **se han sucedido las bajadas de calificación crediticia a nivel nacional y subnacional**. Colombia, México, Argentina, Guatemala, Nigeria y Sudáfrica **han bajado de categoría** según al menos una agencia de calificación desde abril, con la consiguiente bajada para los gobiernos subnacionales.

Figura 2. Encuesta de la EGI: Límites de acumulación de deuda de los gobiernos subnacionales

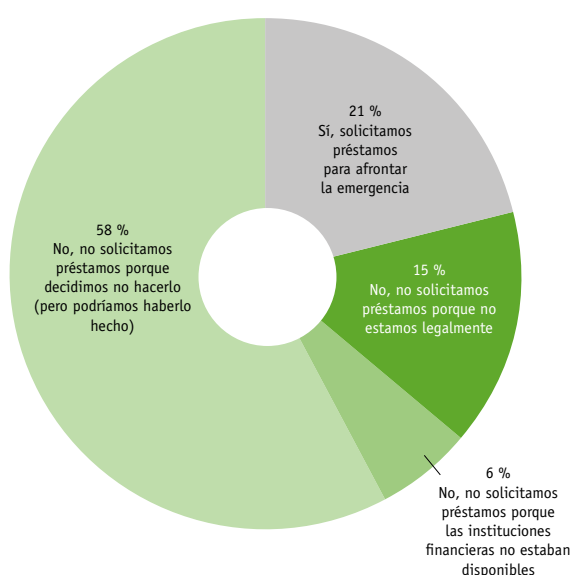


3. RESPUESTA A LAS PRESIONES FINANCIERAS

3.1 LIMITACIÓN CREDITICIA

En línea con las dificultades para endeudarse y del acceso limitado a los mercados financieros que afrontan los gobiernos subnacionales, la evidencia indica que tan solo **un reducido grupo de gobiernos subnacionales han incrementado sustancialmente su deuda** para reducir la brecha entre gastos e ingresos. Según muestra la Figura 3, únicamente un 21 % de los encuestados por la EGI solicitaron préstamos para financiar la respuesta a la emergencia. Este dato viene refrendado por la encuesta realizada por el CDR-OCDE a 300 ciudades y regiones de la Unión Europea. En el momento en que se llevó a cabo la encuesta, junio y julio de 2020, tan solo un 15 % habían solicitado préstamos adicionales, si bien un 24 % preveían hacerlo en el futuro.

Figura 3. Encuesta de la EGI: Incremento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales como respuesta a la emergencia



Curiosamente, la mayor parte de encuestados por la EGI que decidieron no solicitar préstamos manifestaron que la razón no fueron las restricciones legales o el acceso limitado a las instituciones financieras, y que podrían haber tenido acceso a préstamos si lo hubieran deseado. Los motivos para ello pueden ser diversos, pero es probable que los gobiernos subnacionales sean **reacios a adquirir deudas para cubrir gastos relacionados con la emergencia que probablemente no conlleven un retorno de inversión**, ni a comprometerse con una deuda mayor con unos flujos de ingresos inciertos en el futuro.

3.2 REPRIORIZACIÓN DEL GASTO

En tanto que el endeudamiento no ha sido significativo, **numerosas ciudades y regiones han tenido que reasignar fondos de prioridades de gasto previas a la emergencia** para financiar el drástico aumento del gasto de respuesta a la emergencia. Una [encuesta](#) realizada por U20 a 19 ciudades detectó que el 86 % planeaba repriorizar su asignación presupuestaria para hacer frente al déficit presupuestario.

La Figura 4 muestra el cambio en las prioridades de gasto entre las 33 ciudades y regiones que respondieron la encuesta de la EGI. Los sectores de **cultura y deportes fueron los más afectados**: 19 jurisdicciones desviaron fondos desde esas áreas. Los fondos a ámbitos de obra pública e inversiones en infraestructuras también se desviaron con frecuencia. Las áreas con mayor incremento de gasto fueron las de suministro de equipos de protección individual (EPI), limpieza e higienización, sanidad y servicios sociales.

3.3 RECORTES PRESUPUESTARIOS

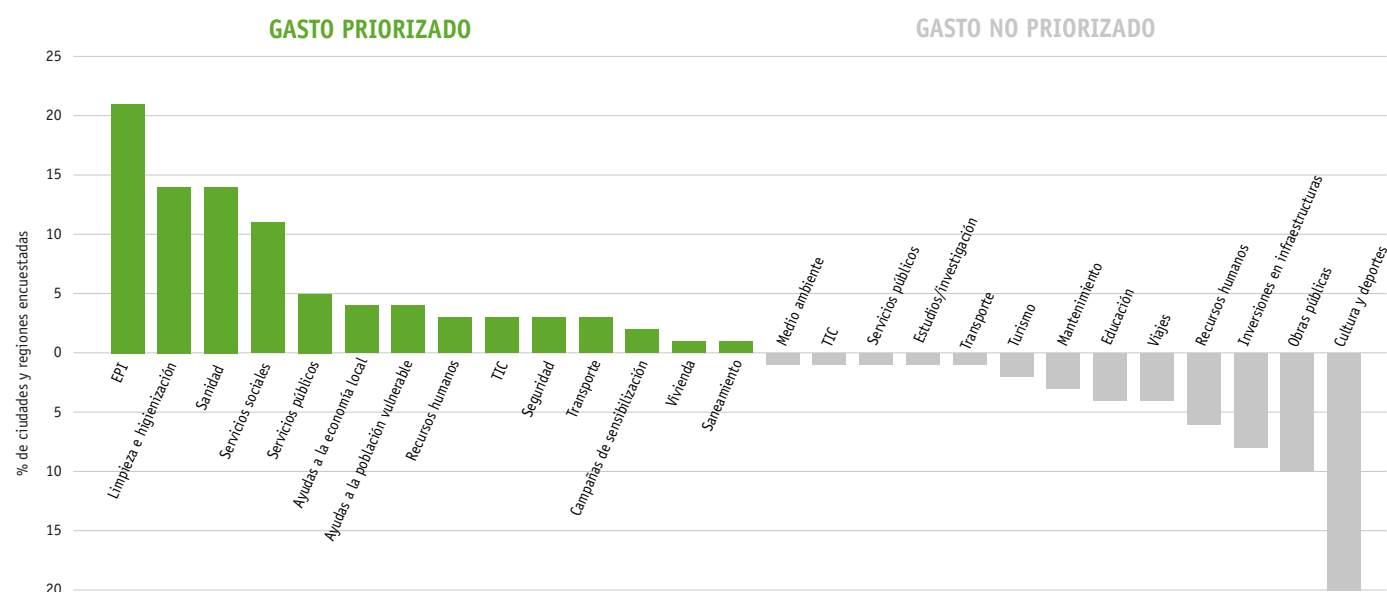
La caída de los ingresos y los estrictos marcos legales han llevado a muchos gobiernos subnacionales a **realizar recortes a su presupuesto global, a pesar de las demandas financieras de la respuesta a la emergencia**. De los 19 encuestados por U20, el 82 % manifestó que planeaban reducir su gasto global para poder afrontar el déficit presupuestario. En los Estados Unidos, una [encuesta](#) a más de 1.100 municipios llevada a cabo por la National League of Cities destacó que un 74 % de ellos ya habían comenzado a recortar sus presupuestos. En consecuencia, en octubre de 2020 los estados y municipios de los Estados Unidos habían [suspendido o despedido](#) a 1,2 millones de trabajadores.

Aparte del daño económico y social que suponen las suspensiones y los despidos, **los recortes presupuestarios a nivel subnacional pueden provocar un cambio en la responsabilidad de los servicios esenciales** del sector público al comunitario y a la esfera privada de trabajo no remunerado, lo cual puede tener un impacto negativo en la movilidad y la desigualdad social. Durante las emergencias complejas, la respuesta oficial a la emergencia suele contar con el apoyo de un **trabajo oculto no remunerado** llevado a cabo por redes comunitarias y cuidadores domésticos.

Sin ir más lejos, al inicio de la pandemia de COVID-19, organizaciones comunitarias y redes de asistencia mutua de todo el mundo prestaron su ayuda en la respuesta a la emergencia. En Tailandia surgieron más de 1.400 [bancos de alimentos](#), y ofrecieron un espacio para que las personas donaran alimentos y provisiones para la población necesitada. En Brasil, [G-10 Favelas](#), una organización de líderes emprendedores de áreas informales, irrumpieron para coordinar la producción de equipamiento esencial y para prestar servicios esenciales. Sobre todo, en entornos domésticos que suelen ser menos visibles, millones de personas asumieron nuevas responsabilidades de asistencia, a menudo aparte de su trabajo remunerado, en respuesta a las presiones adicionales a las que se veían sometidos los centros de atención primaria y el cierre de guarderías y escuelas. Esta labor no remunerada supuso un ahorro considerable de gastos adicionales tanto para gobiernos nacionales como subnacionales. En el Reino Unido se calcula que la asistencia proporcionada por las familias durante la pandemia [ahorró al gobierno central aproximadamente 530 millones de libras esterlinas al día](#).

Gran parte de este trabajo no remunerado ha sido realizado por mujeres y chicas, que generalmente se hacen cargo de [tres cuartas partes](#) del trabajo no remunerado a nivel mundial. La labor no remunerada suele ser mayor en los países de renta baja, en los que el acceso limitado a la sanidad y al saneamiento supone una mayor carga en cuanto al cuidado doméstico y asistencial.

Figura 4. Encuesta de la EGI: Prioridad de gasto durante la emergencia



4. LECCIONES PARA LAS RESPUESTAS A EMERGENCIAS FUTURAS

Tal y como hemos visto, la pandemia de COVID-19 ha abocado a gobiernos y comunidades de todo el mundo a presiones financieras sin precedentes, pero no es la primera emergencia con un elevado coste, y con toda probabilidad no será la última. A medida que los líderes urbanos se adaptan a la nueva realidad pos-COVID-19, será importante reflexionar acerca de **las lecciones que se puede extraer de la financiación de la respuesta a la emergencia** para asegurar que los gobiernos municipales y regionales cuenten con las herramientas y procesos adecuados que les permita adquirir resiliencia financiera y mejorar su capacidad para responder a emergencias en el futuro. Esto es especialmente urgente, dado que **la recuperación de la crisis actual está intrínsecamente relacionada con respuestas a otras emergencias complejas** que se desarrollan en paralelo, en que la emergencia climática es la más significativa. Si bien es posible que podamos sobreponernos a la peor parte de la crisis sanitaria actual en 2021, la emergencia climática y las emergencias sociales y económicas provocadas (o acentuadas) por la pandemia nos llevan a pensar que los gobiernos locales tendrán que seguir buscando vías innovadoras para financiar su respuesta a estos desafíos.

A su vez, cabe reconocer que las experiencias han sido extremadamente variadas, y que emitir recomendaciones prescriptivas sobre el camino a seguir en un entorno financiero tan heterogéneo no es recomendable. A pesar de ello, algunas observaciones básicas pueden servir de punto de entrada a una conversación más amplia sobre los principios que fundamentan la financiación de emergencias complejas.

Esta sección se basa en la investigación documental y en los resultados de la encuesta, junto con entrevistas realizadas a expertos en finanzas globales y representantes electos locales.

4.1 AUTONOMÍA DE ACTUACIÓN

Al ser los más próximos a la ciudadanía, los gobiernos subnacionales suelen ser lo más cercanos a las necesidades y vulnerabilidades locales. En el contexto de la COVID-19, esto les ha permitido diseñar **estrategias de respuesta rápidas y a medida** a pesar de la severa escasez de recursos. En muchos países, la gestión efectiva de la emergencia a nivel local ha expuesto la **necesidad de que se asigne a los gobiernos subnacionales una mayor proporción de los presupuestos nacionales**, más competencias a la hora de tomar sus propias decisiones y un mayor margen de maniobra para dirigir la recuperación y fomentar un desarrollo urbano más sostenible.

Paradójicamente, la evidencia detallada en la Sección 2 sugiere que los gobiernos municipales y regionales que dependen en mayor medida de sus propios ingresos han pasado mayores apuros financieros que los más dependientes de transferencias intergubernamentales. Esto sucede porque las fuentes de ingresos a nivel local, como los impuestos al consumo y las tarifas, tienden a estar más afectados en el caso de la emergencia actual, pero existe el reconocimiento internacional sobre **la importancia de confiar en los gobiernos locales y regionales y permitirles que tomen decisiones de gasto claves** durante la crisis sanitaria. La necesidad de que las ciudades cuenten con flexibilidad a la hora de asignar fondos ha reavivado el debate acerca de la importancia de la autonomía fiscal en contextos de emergencia.

«En numerosos casos hemos visto que los gobiernos centrales se han mostrado muy favorables ante la necesidad de los gobiernos locales de disponer de un mayor acceso a la financiación, así como de mayor autoridad para gestionar la crisis.»

Tehmina Akhtar, directora adjunta, FNUDC

La vulnerabilidad de los ingresos propios a nivel subnacional ha resaltado la necesidad de desarrollar herramientas y procesos adicionales para que los gobiernos subnacionales cuenten con autonomía para obtener financiación adicional cuando sea necesario en situaciones de emergencia. Los niveles de

confianza y cooperación entre niveles de gobierno también varían ampliamente entre países, y pueden desmoronarse fácilmente en situaciones de tensión financiera. Por tanto, la diversificación de fuentes de financiación de emergencias, el control sobre ellas y la capacidad de decidir sobre el gasto siguen siendo una prioridad importante para un gran número de gobiernos municipales y regionales.

CUADRO 2: FREETOWN, SIERRA LEONA: LA IMPORTANCIA DE UN ACCESO DIRECTO A LOS FONDOS DE RESERVA

La ciudad de Freetown ha dado grandes pasos para desarrollar una mayor autonomía fiscal mediante la ampliación de su base de ingresos propios. Las recientes [reformas innovadoras del sistema de impuestos inmobiliarios](#) han cuadruplicado prácticamente el número de propietarios que tributan, y el porcentaje de presupuesto proveniente de ingresos propios aumentó entre un 50 % y un 63 % durante 2019. A pesar de ello, el presupuesto global sigue siendo muy limitado, con un 92 % de las actividades relacionadas con los objetivos de desarrollo estratégico [Transform Freetown](#) financiado a través de ayudas externas y donantes.

Durante la pandemia, la decisión del gobierno central de suspender la recaudación de impuestos dejó a la ciudad prácticamente sin recaudación tributaria. Si a esto se le suma el retraso en la llegada de transferencias fiscales intergubernamentales, Freetown quedó en una situación precaria, y su dependencia en fondos de donaciones para gestionar la emergencia sanitaria aumentó significativamente.

«Lo que tiene más importancia para nosotros son nuestros ingresos propios, y en el caso de la COVID-19 se respaldaban prácticamente en su totalidad en los fondos de donaciones.»

Alcaldesa Aki-Sawyer

Uno de los principales retos para ciudades como Freetown es que una gran parte de los fondos de donaciones tiende a venir canalizado a través de los gobiernos nacionales, lo cual deja a los gobiernos locales con una autoridad limitada para decidir sobre sus prioridades de gasto. En los casos en los que existen tensiones entre niveles de gobierno, esto puede suponer un serio riesgo para la prestación de servicios efectiva durante una emergencia.

Una objeción habitual a otorgar una mayor autonomía fiscal a nivel local tiende a basarse en el riesgo de [«irresponsabilidad fiscal»](#), una condición que puede agravarse en contextos de emergencia. Esto no hace más que demostrar la importancia de **establecer protecciones que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas** en todos los niveles de gobierno.

«Es importante que los gobiernos locales puedan negociar el acceso a recursos nacionales destinados específicamente a emergencias, pero también lo es asegurar la rendición de cuentas en el uso de estos fondos. Los sistemas de seguimiento, información y verificación deberían estar integrados.»

Omar Siddique, jefe de Oficina y asesor técnico en jefe, ONU-Hábitat

A medida que los países pasan de la respuesta a la recuperación, **se están invirtiendo grandes sumas de dinero en diseñar la resiliencia de las ciudades para afrontar los desafíos del futuro** de forma significativa, y evidentemente quieren sentarse a la [mesa de toma de decisiones](#). Por ejemplo, los alcaldes de nueve ciudades han eludido a sus gobiernos nacionales y [han apelado directamente](#) al presidente del Consejo Europeo para garantizar que parte de los fondos de recuperación europeos les lleguen directamente.

A pesar de la importancia de asegurar que los gobiernos subnacionales son capaces de tomar decisiones sobre sus prioridades de gastos, la respuesta a emergencias complejas, y especialmente a la emergencia climática, requerirá unos **sistemas de financiación multinivel cooperativos**. Ninguna ciudad, región o país podrá afrontar estos desafíos por su cuenta. Por ello resulta tan esencial que los gobiernos nacionales [apoyen la cooperación](#) con municipios y regiones para ayudar a minimizar la descoordinación en la respuesta y la pugna por los recursos durante una crisis.

La creación de mecanismos de financiación novedosos o innovadores para gobiernos subnacionales les permitirá emprender **acciones rápidas y radicales frente a crisis complejas** que requieren gastos imprevistos más allá de los presupuestos operativos existentes. Los marcos institucionales deben evolucionar para que las ciudades y regiones puedan acceder al crédito con tipos favorables. Los [bancos de desarrollo subnacional](#), sin ir más lejos, podrían desempeñar un papel relevante en este sentido y desbloquear las finanzas locales para inversiones locales, sin dejar de lado los elementos de respuesta a emergencias. Otros mecanismos pueden ser el aumento de recursos propios, como la tarificación vial o los mecanismos de recuperación de plusvalía inmobiliaria; fondos específicos de inversión urbana, como el [Fondo Mundial para la Resiliencia Urbana](#), el [City Climate Finance Gap Fund](#) (Fondo para la Brecha de Financiación Climática de las Ciudades) o el [International Municipal Investment Fund](#) (Fondo Internacional de Gestión Municipal); facilitar el acceso a fondos globales como el [Fondo Verde para el Clima](#), y nuevas herramientas como los [bonos para el clima y la infraestructura sostenible](#), [bonos de resiliencia](#) y los [canjes de deuda por clima](#). Mientras comienzan a aparecer estos enfoques innovadores para abordar la financiación de la emergencia climática, deberían generarse medidas similares para permitir que las ciudades respondan a otras emergencias complejas.

4.2 FLEXIBILIDAD PARA AFRONTAR SITUACIONES EXCEPCIONALES

Los mecanismos y principios financieros para emergencias han de ser distintos necesariamente a las normas de funcionamiento habituales y a las ideas heredadas de cómo debe ejecutarse un presupuesto. Esto subraya **la importancia de aplicar un cierto grado de flexibilidad** a la hora de habilitar a las ciudades a que realicen cambios en sus procedimientos cotidianos, que les permita ser creativas con los recursos de que disponen y que se les libere la presión de tener que cuadrar los números a toda costa.

En cuanto a la respuesta inmediata a las emergencias, uno de los ámbitos en los que una mayor flexibilidad puede marcar la diferencia son los **estrictos requisitos de gasto y de asignación**. Los gobiernos subnacionales han tenido que tomar decisiones difíciles en cuanto a la reasignación de fondos y priorizar las áreas con una urgencia más acuciante (véase la Figura 4).

Para las ciudades con un nivel de autonomía más elevado, se trata de una negociación interna relativamente simple, pero para las que dependen en gran medida de las transferencias intergubernamentales puede resultar complicado liberar gasto consignado y redirigirlo a otros propósitos sin el respaldo expreso del gobierno central.

«Ha habido fuertes presiones en cuanto a la flexibilidad que tienen los gobiernos locales y regionales para actuar. Sin flexibilidad, no hay mucho que puedan hacer aparte de obedecer órdenes.»

Flo Clucas, portavoz financiera, CMRE

En la mayoría de países existe una normativa relativa estricta sobre las finanzas subnacionales, como límites de endeudamiento, exigencia de equilibrar los presupuestos operativos y la priorización restituir cualquier déficit en el siguiente año financiero. Si bien la finalidad de estos sistemas es la de prevenir los problemas financieros, la corrupción y la mala administración fiscal, el inaudito efecto tijera generado por la emergencia actual exige una descarga de estas obligaciones estatutarias. Sin esta flexibilidad, numerosas ciudades y regiones podrían situarse al borde del desastre en la prestación de servicios durante el próximo año fiscal, lo cual les obligaría a despedir personal o llevar a cabo otros recortes que tendrían repercusiones a largo plazo en su capacidad operativa.

Cada vez más, las ciudades y regiones se plantean modos innovadores de **aumentar su capacidad de endeudamiento, lo cual puede suponer una forma más flexible de responder a una crisis**. Si bien los préstamos no han supuesto un recurso habitual en la respuesta a la COVID-19 a nivel subnacional (en parte debido a la dificultad de recuperar cualquier gasto relacionado con la sanidad), los préstamos pueden jugar un papel esencial a la hora de sufragar algunos tipos de respuesta a la emergencia. Existen signos alentadores en cuanto a la planificación de respuesta a emergencias futuras, como la labor realizada para ampliar el uso de los mecanismos subnacionales de financiamiento mancomunado (SPFM por sus siglas en inglés) que proporcionan acceso conjunto a mercados de capital privado (financiación bancaria y bonos), así como la generación de fondos que ofrecen condiciones ventajosas como el recientemente aprobado Paquete de Solidaridad del BERD, que ofrece liquidez a clientes municipales.

Los mecanismos de financiamiento en cooperativa son especialmente importantes para ciudades y regiones más pequeñas que pueden encontrar dificultades a la hora de demostrar su solvencia para solicitar préstamos por sí mismas, así como para regiones de renta baja en las que los mercados financieros están menos desarrollados. La reciente creación de la Agencia Territorial Africana, una cooperativa que pretende facilitar el acceso a mercados financieros a ciudades y autoridades locales africanas, supone un importe avance en este respecto. Aunque incrementar la capacidad de los gobiernos subnacionales para endeudarse resulta claramente deseable y es necesario acelerar los esfuerzos en ese sentido, no se trata de una solución rápida. En muchos casos, es necesario el desarrollo de la capacidad fiscal y de la solvencia en el tiempo.

Como mínimo a corto plazo, **es probable que las ayudas y formas similares de fondos de donación sigan resultando de vital importancia** para la respuesta a emergencias en

contextos de renta baja. Muchos gobiernos subnacionales en este tipo de países cuentan con presupuestos reducidos y un margen de maniobra limitado para responder a crisis repentinas, pero las subvenciones finalistas aumentan considerablemente su capacidad de responder de forma flexible. Una serie de gobiernos subnacionales desarrollaron rápidamente fondos para la emergencia de COVID-19 para atraer financiación de entidades filantrópicas, que han resultado esenciales para garantizar una respuesta flexible. Sin ir más lejos, antes incluso de que se detectara el primer caso del virus en Sierra Leona, **la ciudad de Freetown desarrolló y divulgó un plan de respuesta y preparación para la COVID-19 con la comunidad internacional para movilizar el apoyo financiero**, lo cual generó una donaciones de más de 4 millones de dólares estadounidenses en concepto de respuesta a la emergencia.

A nivel nacional, otorgar a los gobiernos municipales y regionales **una mayor libertad y responsabilidad en tiempos de crisis, con la confianza de que sean fiscalmente prudentes en marcos de rendición de cuentas sólidos**, podría ser de gran importancia en la respuesta y en las labores de recuperación a futuras emergencias. En cuanto al futuro, los gobiernos subnacionales deberían considerar fuentes de financiación alternativas que les permita ser más flexibles y que faciliten la preparación ante otras emergencias, así como la protección frente a crisis económicas inesperadas. Entre otras, estas alternativas podrían incluir inversiones privadas no finalistas como los bonos de impacto social, la creación de bancos comunales para la financiación de infraestructuras e incluso la creación de fondos de reserva o de contingencia.

4.3 ESTABILIDAD FRENTE A LA INCERTIDUMBRE METEOROLÓGICA

Es de vital importancia que las ciudades y regiones puedan incrementar el gasto durante periodos de emergencia sin comprometer su sostenibilidad fiscal en el futuro. Expandir el espacio fiscal subnacional (mediante las medidas descritas en las secciones 4.1 y 4.2) resulta básico para esto.

No obstante, el espacio fiscal por sí mismo no es suficiente para asegurar la estabilidad fiscal en el contexto de una emergencia: también es necesario que las ciudades y regiones sean capaces de dedicar recursos a emergencias de la forma más eficiente posible, por lo que es indispensable establecer **una división de responsabilidades clara como parte de un sistema de gobernanza multinivel robusto**. Esto va desde la gestión general de la pandemia a la financiación y la asignación de recursos. Las entrevistas realizadas para esta investigación destacaban reiteradamente la importancia de una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en cuanto a la proliferación de nuevas responsabilidades en el contexto de una emergencia.

Una **respuesta proactiva y coordinada** a la crisis ha demostrado ser el medio más efectivo para mitigar la propagación del virus. Disponer de unos **marcos previos de emergencia o de desastres** que ya cuenten con fondos asignados a las tareas de respuesta, o que al menos definan las estructuras y procesos institucionales necesarios para canalizar los recursos a donde hacen falta, beneficia enormemente la movilización y la financiación de una respuesta efectiva.

«En los lugares donde ya han sufrido una emergencia sanitaria, la repartición de responsabilidades entre gobierno local y gobierno central tiende a estar definida más claramente. A la hora de gestionar la pandemia de forma efectiva, ello ha reducido las áreas de disputa y ha habilitado una acción coordinada.»

Tehmina Akhtar, directora adjunta, FNUDC

La diferencia principal entre la emergencia sanitaria actual y otras emergencias, como la climática o las crisis sociales complejas, es que la propagación del coronavirus a escala global tomó a los gobiernos locales por sorpresa. En consecuencia, **la financiación de la emergencia tuvo que movilizarse de forma reactiva**, en general sin demasiado tiempo para prepararse, y llegó de forma progresiva a medida que la escala de la emergencia fue quedando clara. Como es lógico, en ocasiones esto ha generado una respuesta desarticulada, incoherente o tardía.

En cuanto a la crisis climática, es evidente que es necesario actuar con celeridad, pero los horizontes temporales para la acción son algo más prolongados. La crisis sanitaria actual supone un importante recordatorio de que los gobiernos subnacionales deben plantear diferentes escenarios y prepararse para sus diversas afectaciones, sin olvidar la identificación de fuentes de financiación estables para poder abordar estas emergencias a largo plazo. No obstante, la capacidad para planificar de forma efectiva requiere una cierta estabilidad.

Uno de los desafíos es que las ayudas disponibles que permiten a los gobiernos subnacionales responder ante una emergencia no son siempre de fácil acceso, con diferentes subvenciones y flujos de financiación dispersos entre las diferentes jurisdicciones. **La optimización de estas fuentes de financiación haría aumentar su captación y su efectividad.** Por ejemplo, el FNUDC presentó una nueva plataforma de subvenciones electrónicas para poner subvenciones discrecionales a disposición de gobiernos local lo antes posible y reducir así la carga administrativa de acceder a la financiación necesaria. A la vez que presenciamos la proliferación de nuevos instrumentos financieros para responder antes las emergencias, es importante tener presente la limitación de capacidades que experimentan las autoridades locales, y que les puede impedir aprovechar estas fuentes de recursos en su totalidad.

«Hemos detectado que los sistemas robustos de asignación de recursos al nivel local también son efectivos bajo presión. Allí donde el sistema de transferencia fiscal intergubernamental funciona, es posible llegar a las bases de forma rápida en una emergencia, pero allí donde no funciona es mucho más difícil obtener una respuesta efectiva.»

Tehmina Akhtar, directora adjunta, FNUDC

En ocasiones, incluso la repriorización de los presupuestos existentes o el retraso de determinadas decisiones de gasto pueden no ser suficientes para afrontar la severa escasez de fondos de la que adolecen algunos gobiernos subnacionales, lo cual pueden conllevar la toma de decisiones complicadas que afecten a la estabilidad financiera a largo plazo. Un ejemplo de ello es la **liquidación de bienes para paliar un déficit de financiación inminente**. Si bien esto puede ayudar a solucionar problemas en curso, desprenderse de bienes pone en riesgo la capacidad de mantener flujos de ingresos a largo plazo por parte de los gobiernos locales. Si los gobiernos subnacionales venden activos bajo presión, es muy probable que no reciban un valor de mercado justo por ellos. A largo plazo, esto podría

hacer peligrar su capacidad para responder de forma efectiva a otras emergencias. Por ejemplo, si se ven forzados a vender parque inmobiliario u otro tipo de infraestructuras, tendrán menos control sobre la contribución de estos bienes a la resiliencia climática y al desarrollo sostenible en el futuro. Es probable que este aspecto se vea agravado por la **despriorización de la inversión en infraestructura y transporte público** desde el inicio de la pandemia.

Existe un riesgo real de que las políticas de austeridad, que tan negativamente han afectado a los servicios públicos tras la crisis financiera global de 2008/2009, vuelvan a resurgir a medida que los gobiernos luchan por estabilizar sus presupuestos. Los **costes ocultos de la austeridad son considerables**, y con toda probabilidad **acentuarán las desigualdades existentes** a medida que reducen la capacidad de los gobiernos locales de invertir de modo que puedan hacer frente a otras emergencias complejas.

4.4 SOLIDARIDAD FINANCIERA

Al inicio de la pandemia, la idea de que el coronavirus era el «gran igualador» tuvo aceptación durante un breve espacio de tiempo. Por supuesto, esto ha quedado desmentido, ya que los países de renta más baja y las comunidades marginadas han sufrido la mayor pérdida tanto en vidas como en medios de sustentación. Todas las emergencias complejas tienen en común el hecho de que **afectan en mayor grado a los miembros más vulnerables de la sociedad**. El impacto desigual de la actual emergencia sanitaria supone un claro recordatorio de la necesidad acuciante de desarrollar mejores mecanismos para abordar estas desigualdades. Las finanzas representan un resorte que pueden enquistar las desigualdades existentes o bien pueden actuar como catalizador hacia unas sociedades más justas y como impulsoras de una mayor **solidaridad intergeneracional**.

Incluso dentro de estados de una misma nación, existe una divergencia significativa en el grado en que se han visto afectados financieramente los gobiernos subnacionales por la crisis actual. La propagación asimétrica del virus, así como los distintos niveles de exposición económica a acontecimientos como la caída del turismo a escala global, hacen que algunas regiones hayan sufrido mucho más que otras. A la hora de comparar regiones globales, el impacto desigual de la pandemia es más considerable si cabe. Sin una acción dirigida, la desigualdad tanto dentro de los estados como entre ellos se acentuará mucho más tras la pandemia.

No obstante, con la voluntad política adecuada para la acción radical, la crisis actual cuenta con el potencial de acelerar transformaciones económicas y sociales que son críticas no solo para luchar contra la creciente desigualdad, sino también contra el colapso de los ecosistemas y la crisis climática. Si las ciudades y regiones se comprometen a **reconstruir mejor**, la respuesta a la emergencia de la COVID-19 puede complementar y potenciar la respuesta a la emergencia climática.

«La crisis de la COVID-19 es diferente de los impactos financieros negativos que hemos vivido anteriormente. No es únicamente una crisis de la demanda, sino la primera catástrofe sanitaria que está provocando la reestructuración de las economías urbanas.»

Omar Siddique, jefe de Oficina y asesor técnico en jefe, ONU-Hábitat

Una de las mayores lecciones que se pueden extraer de la emergencia de la COVID-19 ha sido que las respuestas conductuales a los desafíos globales pueden ser masivas y rápidas, y esto es

aplicable tanto a la población en general como a los gobiernos. La velocidad y la escala de movilización de recursos y de establecimiento de sistemas de seguridad muestran que, **con la suficiente determinación, es posible realizar grandes cambios en poco tiempo**. Como prueba de concepto, supone un hallazgo de vital importancia que puede adaptar los enfoques para la financiación de otras emergencias.

Sin embargo, la pandemia ha demostrado asimismo que **la acción unilateral frente a los grandes desafíos globales es sumamente inefectiva**. Una mayor colaboración y solidaridad, ya sea entre países, dentro de estos y entre individuos, es fundamental para asegurar que salimos de esta crisis reforzados y mejor preparados para afrontar la incertidumbre del futuro. A nivel global, parecemos estar dando tumbos de emergencia a emergencia, por lo que debemos comenzar a replantearnos de forma radical algunas de las ortodoxias financieras que limitan nuestra capacidad de responder a las emergencias y desarrollar medidas financieras de respuesta a emergencias novedosas y basadas en la solidaridad.

Estas medidas exigen la **compensación de algunos de los impactos asimétricos de las emergencias** mediante la igualación de mecanismos tanto a nivel local como nacional, como pueden ser determinadas medidas concretas como la tributación redistributiva y las subvenciones monetarias. Sin embargo, cabe asimismo destacar las iniciativas de intercambio de conocimientos y las labores de incidencia a través de redes multilaterales a la hora de fomentar la solidaridad, la empatía y el apoyo recíproco, y sentar así las bases para la aparición de medidas concretas. Las **Experiencias de Aprendizaje en Vivo**, organizadas por CGLU, ONU-Hábitat y Metropolis, sin ir más lejos, incrementaron la visibilidad de los desafíos que afrontan las ciudades en su respuesta ante la emergencia de la COVID-19 y ofrecieron una plataforma para el aprendizaje conjunto y participación.

No obstante, con las actuales restricciones fiscales a los gobiernos subnacionales, existe un límite para lo que es posible lograr sin el apoyo de los gobiernos nacionales. **Los marcos legales y las estructuras institucionales deben ofrecer condiciones propicias para el desarrollo de mecanismos basados en la solidaridad** a nivel municipal y regional. Los gobiernos subnacionales deben contar con la autonomía, flexibilidad y estabilidad financiera necesarias para responder decididamente a las emergencias no únicamente cuando tienen lugar en sus propias jurisdicciones, sino también para ayudar a otros gobiernos subnacionales que puedan estar experimentando los efectos de la emergencia con mayor severidad. Tal y como hemos podido comprobar en el caso de la COVID-19, y que sin duda seguiremos viendo con la emergencia climática, **las emergencias complejas prevalecerán a menos que se aborden de forma integral a nivel global**.

A medida que nos recuperamos de la peor parte de la pandemia, **es fundamental que se fortalezca la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales antes futuras emergencias**. El estado de emergencia no concluirá con esta pandemia. A lo largo de las próximas décadas, la emergencia climática exigirá una acción transformadora y coordinada a escala global, y los gobiernos municipales y regionales están situados estratégicamente para trazar estrategias de respuesta democráticas y a medida local. Para ello, no obstante, debemos ser capaces de financiar estas estrategias. Los planes de recuperación

de la COVID-19 ofrecen una oportunidad única para que los gobiernos nacionales inviertan y reformen los sistemas de financiación subnacional para que las ciudades y regiones estén preparadas para la próxima convulsión global.

CUADRO 3: EMERGENCIAS COMPLEJAS Y BRECHA DE GÉNERO

Las emergencias complejas no son neutrales desde el punto de vista del género. Las mujeres se han visto mucho más afectadas por la emergencia de la COVID-19 en cuanto a ingresos, salud y seguridad tanto en **entornos públicos como privados**. Más aún, con el incremento del teletrabajo, el trabajo autónomo y el acceso a servicios esenciales en línea forzados por la pandemia, las consecuencias de la **brecha de género en la inclusión digital se han profundizado**. Al mismo tiempo, las mujeres son la mayoría de trabajadores del sector sanitario, tienen una representación predominante en la economía informal, y **se encargan de la mayor parte de las labores domésticas y del trabajo no remunerado**.

Como es el caso en las peores crisis, la emergencia de la COVID-19 representa una oportunidad para el cambio. Es posible revisar los sistemas financieros municipales, así como la transferencia e intercambio de recursos entre gobiernos nacionales, locales y regionales para crear un contexto financiero con perspectiva de género. Existen numerosas **herramientas y reformas que las ciudades y regiones pueden implementar**, como la financiación dedicada a la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, líneas de crédito para mujeres para desarrollar proyectos empresariales o rediseñar espacios públicos con perspectiva de género, evaluaciones de impacto de género ex ante, presentaciones públicas de presupuestos de género y auditorías de género en los gastos gubernamentales. Esta oportunidad para reconstruir, recuperarse y también responder a emergencias futuras en modos que fomenten la igualdad de género no debería pasarse por alto. Más allá de los objetivos de equidad y justicia, la respuesta a la emergencia de la COVID-19 con perspectiva de género **también es fundamental desde un punto de vista económico**.

No obstante, la corrección del desequilibrio de género requiere recursos y, si los presupuestos municipales y regionales están debilitados, existe el riesgo que esta se quede en el camino y que los avances en igualdad de género y recuperación económica se queden en nada. Los gobiernos locales y regionales necesitan ayuda, pero también deben reconocer el papel fundamental que desempeñan en la implementación de políticas que eviten que las mujeres y chicas sean el segmento demográfico más afectado en futuras emergencias. Si los gobiernos locales y regionales tienen éxito, la crisis de la COVID-19 puede suponer un hito que nos ayude a prepararnos para otras emergencias complejas como el cambio climático, pero si no aprovechamos esta iniciativa será una oportunidad perdida para transformar las estructuras económicas y urbanas y sociales que han permitido y potenciado algunas de las mayores desigualdades de nuestras sociedades.

MIRAR HACIA ADELANTE

Escrito por Billy Cobbett, director de Cities Alliance

A pesar de estar redactado durante la pandemia actual, el Informe de Políticas es un documento oportuno que nos permite reflexionar acerca de las diferentes maneras en las cuales los gobiernos subnacionales han respondido a la emergencia sanitaria, así como destacar algunas de las lecciones que ya hemos aprendido. Naturalmente, muestra el impacto negativo que han sufrido los recursos de los gobiernos locales, con un incremento en la demanda combinado con una reducción de los ingresos junto a un brusco descenso de la asequibilidad.

Asimismo, existe una enorme asimetría entre las realidades de los diferentes gobiernos locales: lo que representa una caída en picado de ingresos, capacidad y servicios en una ciudad (una emergencia real y sin precedentes) podría convertirse con toda probabilidad en una mejora importante en la realidad cotidiana para los ciudadanos en otras ciudades.

Como mínimo, esta pandemia ha dado equilibrio a profundas desigualdades dentro de las propias ciudades y también entre ellas: *Tu emergencia es mi día a día*. Mientras que la resistencia pública a las normas de vida y a los cambios en el comportamiento social ha variado notablemente entre países y sistemas políticos, para cientos de millones de residentes de las ciudades más pobres del mundo el cumplimiento de las normas propuesta a nivel global era sencillamente inviable.

En cualquier caso, la pandemia ha demostrado el valor humano de los infravalorados e insuficientemente dotados sistemas de los gobiernos locales y regionales. En los peores casos han sido utilizados como una útil tapadera y como una distracción para implementar cínicamente políticas regresivas por parte de todos los niveles de gobierno.

Por ello, es fundamental que todos los gobiernos miren más allá de la necesaria e inmediata gestión de la crisis y se conjuren para resolver los problemas estructurales históricos.

En el centro de la solución reside un desafío anterior a la pandemia: la necesidad de una relación positiva y completamente nueva entre los diferentes niveles de gobierno y, a nivel local, una reconciliación similar entre los gobiernos locales y sus ciudadanos, tanto desde el punto de vista privado como empresarial. La evidencia muestra claramente que las respuestas más efectivas suelen darse en aquellos países que han establecido un sistema de gobierno multinivel basado en una división de tareas, responsabilidades y recursos racional y consensuada.

Si bien las innovaciones de las ciudades punteras del mundo son bienvenidas, los límites de la acción unilateral (por parte de cualquier nivel de gobierno) quedan claros en este Informe de Políticas. No podría ser de otro modo.

Los peligros existenciales de la crisis son muy reales tanto para los gobiernos locales como para los ciudadanos si el aumento de deuda soberana y la reducción de ingresos se utilizan para justificar una mayor disminución de servicios y de ayudas, cuando es justamente lo contrario lo que se necesita: inversión en las personas, en las instituciones y en la infraestructura, sentar los cimientos para soluciones permanentes a largo plazo que son esenciales para dar respuesta no solo a emergencias sino también a la cuestión más trascendente e igualmente urgente del futuro de cada ciudad.

LSE Cities
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
Londres WC2A 2AE
Reino Unido
LSE.Cities@lse.ac.uk
lse.ac.uk/cities

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
Secretariado Mundial
Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelona
España
info@uclg.org
uclg.org

Metropolis
Secretariado General
Avinyó, 15
08002 Barcelona
España
metropolis@metropolis.org
metropolis.org

Iniciativa «La gobernanza de las emergencias»

Equipo LSE: Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Catarina Heeckt, Rebecca Flynn, Bethany Mickleburgh, Emily Cruz, Anna Shaikly

Equipo CLGU: Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Serge Allou, Mathilde Penard, Paloma Labbé, Claudia García, José Álvarez, Alejandra Salas

Equipo Metropolis: Oscar Chamat, Luca Arbau, Marta Briones, Lia Brum, Silvia Llorente, Agnès Bickart, Hélène Jourdan, Teresa Oliver

Equipo CMRE: Marine Gaudron

Consejo Directivo: Emilia Saiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbanga, Octavi de la Varga, Oscar Chamat, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode

Grupo asesor: Julian Baskin, Somsook Boonyabancha, Diane Davis, Eric Huybrechts, Jorge Pérez-Jaramillo, Naim Kapucu, Susan Parnell, Aromar Revi, Tony Travers, Lorena Zárte

Diseño gráfico

Atelier Works

El propósito de este informe de políticas es el de suscitar debate. Si bien se ha hecho todo lo posible para garantizar la exactitud del material en este informe, los autores LSE Cities, CGLU y Metropolis no serán responsables de cualquier pérdida o daño sufrido mediante el uso de esta publicación.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metropolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

metropolis ●