



**PUBLICACIONES  
REGIONALES**

**CONTEXTO Y  
CASOS PRÁCTICOS**

MARZO 2014



# **RESOLUTIONS** **AMÉRICA** **LATINA**

**PANORAMA  
E INSTRUMENTOS  
PARA EL FINANCIAMIENTO  
DEL DESARROLLO  
URBANO**



Esta publicación fue elaborada por la Oficina Regional para América Latina del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV) en el marco del programa mundial *REolutions to Fund Cities*, con el apoyo del Gobierno de la Ciudad de México a través de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

### ***REolutions América Latina***

#### ***Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano***

Coordinación general: Eugene Zapata Garesché

Coordinación editorial: Mariana Flores Mayén

con el apoyo de Ana Itzel Hernández Ramírez

y María Irene Huerta Hernández

Investigación: Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez

Diseño gráfico: Samourai

Formación: Andrés Mario Ramírez Cuevas

Fonds Mondial pour le Développement des Villes  
132 rue du Faubourg Saint-Denis  
75010 Paris, France.  
Tel. +33 1 4038 6695

Oficina Regional para América Latina del FMDV  
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal  
Coordinación General de Asuntos Internacionales  
República de Chile 6, Colonia Centro,  
Delegación Cuauhtémoc. 06010 México, D.F.  
Tel. +52 55 5662 7926 ext. 112

[www.fmdv.net](http://www.fmdv.net)

© FMDV Derechos reservados

La reproducción total o parcial de los contenidos de este libro está permitida, siempre y cuando se cite la fuente.

Impreso en la Ciudad de México, 2014

# índice general



## Prólogo

Alain Le Saux . . . . .	p. 5
Cuahtémoc Cárdenas Solórzano . . . . .	p. 6

## Presentación

FMDV . . . . .	p. 7
REsolutions to Fund Cities . . . . .	p. 8

## Financiamiento del desarrollo

urbano en América Latina . . . . .	p. 9
------------------------------------	------

<b>CASOS PRÁCTICOS</b> . . . . .	p. 22
----------------------------------	-------

<b>Referencias</b> . . . . .	p. 66
------------------------------	-------

<b>Agradecimientos</b> . . . . .	p. 67
----------------------------------	-------





**ALAIN LE SAUX**  
Director Ejecutivo del FMDV

↳ En la actualidad, los grandes debates en torno al desarrollo plantean la necesidad de integrar las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales con el fin de que éste sea sostenible e inclusivo. Estos principios están presentes en los trabajos de las Naciones Unidas para definir la agenda post-2015, así como en los preparativos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible Hábitat III, a realizarse en el 2016.

En este proceso, se reconoce crecientemente a los gobiernos locales, regionales y metropolitanos como actores clave en la búsqueda de soluciones creativas a los desafíos globales. Uno de ellos es la acelerada urbanización de las últimas décadas. Más de 3.5 mil millones de habitantes viven en zonas urbanas, y el porcentaje se multiplica en regiones como América Latina, en donde casi 8 de cada 10 personas viven en ciudades.

Los retos que este contexto plantea a las autoridades locales son enormes: provisión de mejores servicios públicos, mayor eficiencia en la gestión administrativa, planificación urbana estratégica, crecientes demandas de salud pública y educación de calidad, por nombrar algunos. Al pensar qué tipo de ciudades queremos, la pregunta más importante que emerge es cómo vamos a financiarlas.

Si bien se reconoce una evolución positiva, aunque desigual, en los procesos de descentralización, éstos no siempre han dado lugar a un fortalecimiento de las capacidades o de la democracia local. En este contexto, las redes de ciudades se vuelven un instrumento idóneo para realizar una reflexión conjunta, encontrar soluciones innovadoras a problemas compartidos y llevar la voz de las autoridades locales a los espacios nacionales e internacionales de debate en torno al futuro de las ciudades.

Ésta es la misión del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), que a través de su programa mundial *REolutions to Fund Cities*, genera espacios de intercambio para que las autoridades locales expongan mecanismos innovadores para un desarrollo económico, político, social y cultural sostenible e incluyente.

La presente publicación da a conocer un conjunto de estrategias emprendidas por los gobiernos locales para alcanzar esta meta. Nuestro deseo es que sea una herramienta útil de trabajo y fuente de inspiración para los alcaldes y autoridades locales en la búsqueda de nuevas vías para financiar la explosión del desarrollo urbano.



**CUAUHTÉMOC  
CÁRDEMÁS  
SOLÓRZANO**

Coordinador General  
de Asuntos Internacionales  
Gobierno de la Ciudad  
de México

↳ **En América Latina, cerca del 80% de la población vive en ciudades.** Este proceso de urbanización ha significado, de manera general, crecimiento económico y ha elevado el índice de desarrollo humano; sin embargo; también ha estado acompañado por un incremento en la desigualdad, falta de acceso y reducción de la calidad de los servicios básicos, escasez de vivienda, entre otros.

Las ciudades son lugar de confluencia de procesos, ideas, personas y experiencias. Las ciudades son espacio de creación y puesta en marcha de soluciones a los desafíos globales. Los gobiernos de las ciudades son el primer contacto con las necesidades de la población y el entorno ideal para atenderlas.

En este contexto, debemos responder de una manera más eficaz e inmediata a las crecientes demandas de la población. Las autoridades locales tenemos la responsabilidad de dar soluciones integrales que consideren al desarrollo desde una visión inclusiva y sostenible; pero las necesidades son cada vez mayores frente a nuestra capacidad de financiarlas.

Una buena e innovadora estrategia de financiamiento se vuelve entonces clave para la elaboración de planes estratégicos de desarrollo a largo plazo. Por un lado, se busca incrementar los ingresos locales mejorando los sistemas de recaudación y administración hacendaria. Además, generar las condiciones óptimas para el desarrollo económico local y la dinamización de las industrias, comercios y profesionistas locales. Pero también debemos identificar, conocer y difundir mecanismos innovadores que han permitido a otras ciudades, con características diferentes pero problemáticas similares, implementar programas y políticas en beneficio de los ciudadanos.

En un contexto de crisis económica en los países desarrollados, reflexionar de manera conjunta en torno a las mejores maneras de financiar el desarrollo urbano, compartir experiencias de éxito y consolidar nuestra participación en redes de ciudades, es fundamental en esta tarea. Espacios como los que promueve el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV) se vuelven oportunidades de acceso a información, aprendizaje colectivo y solidaridad política. El gobierno de la Ciudad de México es un actor decidido de estos intercambios de experiencias y por ello se posiciona como un promotor de la acción internacional de las ciudades.



## Financiando el desarrollo local con la economía local

↳ Creado en 2010 por iniciativa de la asociación mundial de grandes ciudades, Metropolis y por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV por sus siglas en francés: Fonds Mondial pour le Développement des Villes) es una red internacional que trabaja para el fortalecimiento de las capacidades financieras de los gobiernos locales.

Integrado por 34 miembros (gobiernos locales y redes de ciudades), el FMDV tiene como objetivo acompañar a las autoridades locales en la búsqueda de soluciones financieras sostenibles para el desarrollo urbano, siguiendo 4 principios:

1. Fortalecimiento de la autonomía financiera de los gobiernos locales;
2. Impulso al desarrollo económico local y endógeno;
3. Optimización de la planeación urbana;
4. Promoción del desarrollo participativo e inclusivo.

Con sede en París, Francia, el FMDV cuenta con oficinas regionales para América Latina (Ciudad de México), África (Rabat) y Asia (Mashhad); con una representación nacional en Turquía; y dos antenas técnicas en Washington (EUA) y en Brasilia (Brasil).

Las actividades del FMDV se articulan alrededor de 3 ejes:

1. **Apoyo operativo a proyectos:** el FMDV acompaña a los gobiernos locales durante todo el proceso de elaboración de proyectos a través de: a) asistencia técnica, promoviendo el diálogo e intercambio de experiencias entre sus miembros para la planeación, implementación y evaluación; b) ingeniería financiera, facilitando el acceso a los recursos financieros disponibles y en las mejores condiciones del mercado.
2. **Capitalización y difusión de conocimientos:** el FMDV favorece la investigación, capitalización y difusión de soluciones financieras innovadoras implementadas por gobiernos locales realizando a) publicaciones especializadas sobre financiamiento al desarrollo urbano; y b) dando voz a los actores locales y tomadores de decisiones en foros internacionales relacionados con el tema del financiamiento del desarrollo urbano.
3. **Programas específicos:** en colaboración con Metropolis y CGLU, el FMDV lanzó el programa mundial REsolutions to Fund Cities, una alianza mundial para el acceso de las autoridades locales a financiamiento para un desarrollo local sostenible, resiliente e inclusivo. Este programa forma parte de los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que tendrá lugar en el 2016.



## Las ciudades toman el liderazgo

↳ **La capacidad de las autoridades locales** para planear y gestionar espacios urbanos sostenibles e inclusivos es puesta a prueba por los aún insuficientes niveles de descentralización, así como por las crisis económicas recurrentes.

En respuesta, los gobiernos locales, actores clave del cambio, se adaptan, innovan y reafirman su liderazgo en la definición de estrategias y herramientas de recuperación económica y creación de las condiciones para un desarrollo endógeno y sostenible.

El programa REolutions to Fund Cities (REsoluciones para Financiar las Ciudades) aborda el tema del financiamiento urbano a través de la investigación y la puesta en marcha de soluciones financieras que promuevan la diversidad y complementariedad de actores e instrumentos.

Este innovador programa crea un espacio propicio en el cual las autoridades locales y sus socios pueden analizar la eficacia y la coherencia de sus políticas de desarrollo local y su capacidad para administrar y optimizar los recursos locales.

El conjunto de mecanismos y estrategias de financiamiento que están funcionando en el mundo se analizan para valorar el potencial que tienen de ser replicados como buenas prácticas en otras ciudades con problemas similares.

Con base en las fuentes potenciales de financiamiento, REolutions se centra en tres ejes estratégicos:

1. **Instrumentos financieros endógenos:** Replantear mecanismos tradicionales y proponer mecanismos innovadores de financiamiento endógeno;
2. **Estrategias institucionales y relación con donantes:** el papel de los gobiernos locales en el sistema financiero internacional;
3. **Alianzas público-privadas:** estrategias innovadoras de vinculación entre los sectores público y privado para un desarrollo urbano sostenible e inclusivo.

Estos ejes se materializan en cuatro tipos de actividades:

1. **Seminarios regionales:** debate y reflexión en torno a los desafíos del financiamiento para el desarrollo urbano por regiones del mundo;
2. **Investigación aplicada:** identificación, sistematización y difusión de los mecanismos que han demostrado ser soluciones para el financiamiento a través de estudios y publicaciones;
3. **Formación:** transferencia de conocimientos a través de cursos y talleres técnicos;
4. **Proyectos piloto:** implementación de soluciones financieras replicables de ciudad a ciudad, con apoyo y acompañamiento a proyectos concretos.

Los resultados de las actividades desarrolladas en el programa REolutions servirán para reforzar el papel de las autoridades locales como motores de su propio desarrollo económico.

# FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA\*



**asi el 80% de la población de América Latina y el Caribe** vive actualmente en ciudades. El aumento poblacional, la urbanización y el proceso migratorio del campo a la ciudad han perdido fuerza, relativamente, con respecto a la última década. Si bien se trata de la región más urbanizada del mundo, también es una de las menos pobladas en relación con su territorio total.

El número de ciudades se ha sextuplicado en tan sólo cincuenta años. La mitad de la población urbana reside en ciudades con menos de 500 mil habitantes (aproximadamente 222 millones de personas) y

el 14% vive en las megaciudades (aproximadamente 65 millones de personas). Las ciudades intermedias han aumentado su atractivo por el grado de provisión de servicios como agua y saneamiento, generando así un mayor equilibrio territorial, con una reducción de asimetrías y con una población relativamente menos concentrada.

En la última década, la clase media en América Latina creció un 50% y ahora representa el 30% de la población. Aunado a ello, el número de pobres se redujo en 70 millones de personas debido al crecimiento económico y la generación de nuevos empleos.

Este fenómeno cuenta como correlato una mayor exigencia por servicios públicos de calidad en un contexto general de relativo deterioro económico y social en algunos países de la región. Un mayor acceso a bienes y servicios públicos como transporte, educación, salud y seguridad se encuentra entre las "exigencias" de la creciente clase media. La prestación de servicios de calidad pone de relieve una serie de desafíos que deben resolver los gobiernos locales, pudiéndose sintetizar en cómo financiar el desarrollo urbano sustentable en el marco de un reto más amplio de reducción de la pobreza, aumento del empleo con calidad y generación de condiciones para la igualdad.

En líneas generales, el proceso de urbanización ha venido acompañado de una mejora en el índice de desarrollo humano (IDH): aumento de la esperanza de vida, mejoras en la equidad de género, crecimiento y diversificación económica, así como un mayor acceso a servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento. Sin embargo, también es cierto que, en términos relativos, las desigualdades sociales se profundizan con la urbanización o, al menos, cobran una mayor visibilidad, lo que plantea retos significativos para el diseño de políticas e instrumentos de financiamiento para el desarrollo urbano con un enfoque de igualdad y sustentabilidad, así como con una visión de largo plazo.

El mayor reto de las autoridades locales radica en garantizar un equilibrio entre el crecimiento de las ciudades y la satisfacción de las necesidades comunitarias, tomando en consideración los cuatro ejes de la sustentabilidad: económico, social, ambiental y

\* La introducción se ha realizado con base en el estudio preparado por Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez, consultores del FMDV, con la colaboración de Isabel Esther Ruz Pérez, en octubre de 2013.

cultural. Para ello, el financiamiento del desarrollo urbano es un ámbito especialmente relevante, pues las autoridades locales no podrán hacer frente a su responsabilidad de acrecentar la cobertura y calidad de los servicios urbanos si no cuentan con los recursos necesarios, las capacidades institucionales y una planeación estratégica para ello.

## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN INACABADA EN AMÉRICA LATINA

El aumento progresivo de las políticas de descentralización, ha hecho que las autoridades locales en América Latina tiendan a ocupar espacios cada vez más estratégicos. La descentralización ha tenido dos "olas". La primera, a finales de los ochenta, suponía que la descentralización generaría una asignación más eficiente de los bienes y recursos públicos hacia una ciudadanía territorialmente diversa, toda vez que permitía mejorar la responsabilidad política, los canales de participación, la gestión y la rendición de cuentas. En un segundo periodo, a mediados de los noventa, los regímenes de coparticipación de impuestos comienzan a coexistir fuertemente con regímenes de transferencia directa de los recursos centrales a los gobiernos subnacionales con fines específicos.

La descentralización puede surgir desde dos vías:

1. Como una demanda vertical ascendente desde los actores locales al gobierno central, que reclaman una mayor au-

tonomía en los procesos de toma de decisiones;

2. Como una oferta vertical descendente en la que el gobierno central distribuye competencias y poderes hacia las autoridades locales sin necesariamente su acuerdo.

Más allá del sentido, vertical ascendente o vertical descendente, es importante considerar que en ambos casos es fundamental el fortalecimiento de las capacidades financieras, de planeación estratégica y de gestión de los gobiernos locales.

Si bien los esquemas descentralizados de financiamiento deberían favorecer el fortalecimiento municipal, las decisiones municipales de inversión constituyen un punto crítico en la lucha contra la desigualdad. No debe olvidarse que las enormes disparidades entre municipios —particularmente en recursos humanos, tecnológicos y financieros— constituyen un serio obstáculo para la implementación de políticas orientadas a mejorar la distribución de bienes públicos y oportunidades a nivel nacional.

A las tareas tradicionales de los gobiernos locales, recientemente se han sumado nuevas responsabilidades que conllevan una modificación en sus competencias y en la asignación de recursos. Esto exige la generación de nuevas escalas de capacidad técnica y financiera superiores a las preexistentes, en especial para aquellos municipios de menor tamaño. En algunos países como Argentina, Brasil, Chile y México, se han transferido a los gobiernos locales responsabilidades de diversa índole como salud, educación, seguridad, cultura, medio ambiente y deporte.

Una de las principales problemáticas en la descentralización de competencias en América Latina es que no siempre se ha acompañado de las transferencias de recursos y capacidades necesarias para hacerles frente. En general, sólo algunos de los municipios más poblados o de mayor importancia relativa logran autofinanciarse, mientras que la mayoría depende en gran medida de las transferencias de los gobiernos centrales. La dependencia de las transferencias varía mucho de ciudad a ciudad, aún dentro de un mismo país. Por ejemplo, los ingresos propios de los municipios menos marginados en México ascienden al 26.1% del total de sus ingresos, mientras que los municipios de muy alta marginación sólo logran recaudar el 9.5% de su ingreso total, justificando la necesidad de obtener transferencias del gobierno federal.

Los gobiernos municipales tienen hoy en día más responsabilidades y, en teoría, mejores instrumentos administrativos, aunque todavía no se hayan resuelto muchas de sus debilidades históricas. Obligados a cumplir con las nuevas atribuciones que les fueron otorgadas, dichos gobiernos han tenido que lidiar con carencias presupuestarias y con limitaciones institucionales y/o políticas que no se han resuelto. No cabe duda que hoy los municipios son de hecho mucho más estratégicos que en el pasado, pero también es cierto que esa importancia está matizada por las nuevas dificultades que enfrentan, como los retos que plantea la financiación del desarrollo urbano sustentable con recursos escasos, transferencias condicionadas y debilidad en las capacidades.

Aunque en las últimas décadas América Latina avanzó en el proceso de des-

centralización, éste ha sido heterogéneo, contradictorio y pendular según las condiciones políticas, sociales y económico—financieras de los países de la región. Por ejemplo, se detectan reformas para reforzar y profundizar la autonomía local en Bolivia, Ecuador, Costa Rica y Uruguay, pero también existen tendencias de recentralización en Argentina, Colombia, República Dominicana y Venezuela. Por otro lado, Brasil, Colombia y Argentina muestran una tendencia clara en lo que hace a la dotación de potestades tributarias hacia sus respectivas entidades descentralizadas.

En suma, muchos puntos críticos permanecen: “desde el punto de vista institucional, en la mayoría de los casos aún existe una desarticulación entre agenda de descentralización o reforma del Estado, persisten vacíos de funciones y, como consecuencia, las municipalidades tienen un rol poco participativo (sobre todo las más pequeñas, que disponen de menos recursos financieros y humanos) y se nota una general marginalidad de los gobiernos locales en los procesos nacionales, aunque hay casos puntuales exitosos entre grandes municipalidades” (Sanna, 2011).

## 2. PANORAMA DE MECANISMOS FINANCIEROS MÁS UTILIZADOS

La participación de los gobiernos locales en el gasto público y en el producto interno bruto (PIB) en América Latina es inferior a

# La descentralización de competencias en América Latina no siempre se ha acompañado de las transferencias de recursos y capacidades necesarias para hacerles frente.

los niveles observados en otras regiones del mundo. Esto tiene como consecuencia una alta dependencia de las transferencias que reciben de sus respectivos gobiernos centrales, más allá del incremento de los ingresos fiscales observado durante los últimos años. De manera general, más de la mitad de sus ingresos provienen de las transferencias del gobierno central, aunque existen algunas excepciones como Brasil y Chile.

Los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales se han incrementado desde principios del siglo XXI, aunque como lo demuestra el cuadro 1 aún se advierte una alta tasa de dependencia en las transferencias. Al mismo tiempo, en lo que hace a recursos propios, se detecta un estancamiento de los ingresos tributarios dada su debilidad en el nivel y estructura de la imposición y las limitadas bases tributarias.

No hay una combinación óptima de

fuentes de financiamiento para un gobierno local, ni tampoco una base de fiscalidad propia que permita construir una estrategia de desarrollo específica y sustentable. Por lo general, los gobiernos locales cuentan con una combinación de transferencias gubernamentales, recursos propios por medio de impuestos sobre la propiedad, la movilidad y la actividad económica, tasas por usos urbanos y pago de servicios, créditos y la posibilidad de participar de diferentes acciones de cooperación intermunicipal y cooperación al desarrollo.

En general, la mayoría de los recursos locales para el desarrollo urbano en América Latina procede de cinco instrumentos principales: 1) transferencias intergubernamentales, condicionadas o incondicionales, que pueden ser utilizadas para gastos corrientes o para inversión; 2) recursos económicos propios, bien sean impuestos aplicados a una base fiscal (impuestos a vehículos, actividades económicas, bienes inmuebles, entre otros) o ingresos no fiscales (tasas y tarifas por servicios, licencias, matrículas, etcétera); 3) acceso al crédito bancario o en los mercados financieros; 4) inversión privada; 5) cooperación internacional y marketing territorial.

### Transferencias intergubernamentales

Como se ha visto, las transferencias intergubernamentales constituyen, en general, una fuente primordial de financiamiento para los gobiernos locales. Dichas transferencias dependen del sistema de hacienda pública, de las disposiciones legales, así como de los arreglos políticos de cada país.

**Cuadro 1. América Latina: Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2008 (países seleccionados). (En porcentajes)**

País	Recursos propios	Transferencias del gobierno central	Otros ingresos	Total
Argentina	40,1 %	54,7 %	5,2 %	100,0 %
Bolivia	33,1 %	62,4 %	4,5 %	100,0 %
Brasil	55,6 %	37,0 %	7,4 %	100,0 %
Chile	71,2 %	9,1 %	19,8 %	100,0 %
Colombia	41,0 %	59,0 %	0,0 %	100,0 %
Ecuador	23,1 %	75,9 %	1,0 %	100,0 %
México	12,9 %	79,9 %	7,2 %	100,0 %
Perú	14,1 %	79,4 %	6,5 %	100,0 %

Fuente: Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez con información de CEPAL (Gómez y Jiménez, 2011).

Sin embargo, predominan las transferencias denominadas condicionadas; es decir, que son transmitidas con un fin u objetivo específico.

Si bien las transferencias aumentan los recursos municipales, éstas también desincentivan el crecimiento y la mejora de los sistemas de tributación local. Paradójicamente, salvo excepciones, el incremento absoluto de las transferencias centrales no se ha correspondido con un sistema más eficiente de gestión y administración fiscal de los gobiernos locales, sino que ha tendido a aumentar la carga burocrática de las autoridades subnacionales y ha generado una mayor dispersión en la asignación de los recursos, a partir de la lógica de la negociación entre intereses locales. Una de las posibles razones tiene que ver con el alto nivel de asimetría vertical, que constituye una de las características centrales de las relaciones intergubernamentales en América Latina. En ese sentido, la escasa importancia cuantitativa de la recaudación de los gobiernos locales

respecto a la presión tributaria nacional es la característica más común entre los países latinoamericanos.

Las transferencias pretenden compensar el desequilibrio vertical y horizontal de los niveles subnacionales. El desequilibrio vertical se produce cuando se traspasan responsabilidades de instancias superiores a gobiernos subnacionales, en general, y gobiernos locales, en particular, que no tienen capacidad de recaudación para financiar las nuevas obligaciones. El desequilibrio horizontal es el que se produce entre municipios. Por lo general, los municipios con más población se financian principalmente con recursos propios mientras que los demás tienen una alta dependencia de los fondos intergubernamentales. Las transferencias pueden funcionar como una herramienta de redistribución para armonizar las diferencias económicas entre municipios ricos y pobres, lo que explica que se introduzcan criterios de distribución tales como indicadores de pobreza y de eficiencia en la gestión pública.

Las tendencias actuales en materia de transferencias indican la conveniencia de fijar transferencias no condicionadas de igualación de los territorios o coparticipación, centradas en favorecer la competitividad y la reducción de asimetrías para la disminución de las brechas existentes al interior de un mismo país. No se debe perder de foco que, en general, las zonas más pobres son las que presentan una base impositiva más reducida para financiar las prioridades del gasto público local.

### Recursos económicos propios

La fiscalidad asociada al uso de suelo y los inmuebles es la principal fuente tributaria propia de los gobiernos locales, además de las inversiones de obra pública e infraestructura. Cuando están debidamente planificadas y ejecutadas, estas decisiones e inversiones generan en los terrenos e inmuebles localizados en el área de intervención una valorización que puede ser captada por el poder público para la realización de otras inversiones, al menos parcialmente.

**Cuadro 2. América Latina: Capacidad tributaria y crediticia de los gobiernos locales.**

País	Potestades tributarias y acceso al crédito		Responsabilidad para coleccionar	
	Atribución para introducir nuevos impuestos	Atribución para definir el nivel de impuestos y tasas, según límites legales	Tasas	Impuestos
Argentina	Sí	Sí	Local	Local
Bolivia	No	No	Central / Regional	Central
Brasil	Sí	Sí	Local	Local
Chile	No	Sí	Local	Central / Local
Colombia	No	Sí	Local	Central
Costa Rica	No	No	-	-
Ecuador	Sí	Sí	Local	Local
El Salvador	Sí	Sí	Local	Local
Guatemala	No	Sí	Local	Central / Local
Honduras	No	Sí	Local	Local
México	No	No	Local	Local
Nicaragua	No	Sí	Local	Local
Panamá	No	Sí	Local	Central / Local
Paraguay	No	No	Local	Central / Local
Perú	No	No	Local	Local
R. Dominicana	No	No	Central	Central
Uruguay	Sí	Sí	Local	Local
Venezuela	Sí	Sí	Local	Local

Fuente: Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez con información de ONU-HABITAT (2012).



Sin embargo, debe mencionarse que se trata de una fuente de recursos propios poco desarrollada en la región. Entre 1997 y 2010, los recursos tributarios propios en ocho países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Bolivia y México) crecieron únicamente del 2.1% al 3.1% del PIB (CEPAL, 2013). Los principales obstáculos para ello son las deficiencias en los sistemas de información, complejidades técnicas, políticas y/o de gestión, aunado al hecho que la sistematización de estas experiencias es todavía insuficiente. Considerando las exenciones, amnistías, descuentos y otras ineficiencias, el impuesto predial representa en promedio anual menos de 14 dólares (USD) por habitante, y el 1% del total de la carga tributaria en la región latinoamericana.

Asimismo, se observan fuertes disparidades en el nivel de los ingresos propios entre los distintos gobiernos locales según el tamaño de sus poblaciones, las dinámicas económicas locales, la disponibilidad de recursos naturales y la existencia de bases tributarias propias. Normalmente, los municipios grandes y/o aquellos mu-

nicipios intermedios de perfil económico industrial o de servicios muy dinámicos son los que cuentan con recursos propios importantes, mientras que los otros suelen presentar una alta dependencia. En Argentina, por ejemplo, el 62% de la recaudación de impuestos provinciales está concentrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires. En el caso de México, un 46% del impuesto predial es recaudado por el Distrito Federal; mientras que algunos municipios del Estado de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres no cobran dicho impuesto. Algo similar ocurre en Colombia, donde Bogotá concentra un 30% de la recaudación del tributo predial nacional.

Las diferencias en las potestades tributarias y de acceso al crédito muestran claramente que en la región la descentralización de gastos no se ha acompañado de la descentralización político-administrativa. En países como Bolivia, Colombia y Perú, con un alto grado de gasto descentralizado, los gobiernos subnacionales no poseen la potestad de introducir nuevos impuestos de nivel local.

### **Acceso al crédito**

Dadas las experiencias producto de la crisis de la deuda de la década de 1980, en general, predomina una aproximación restrictiva en cuanto al acceso al crédito por parte de los gobiernos locales latinoamericanos. A modo de ejemplo, países como Argentina y Brasil presentan hondas limitaciones para la contracción de créditos por parte de los gobiernos locales. Con excepción de algunos países, el nivel de préstamos para los gobiernos locales es demasiado bajo

para responder a las demandas crecientes, sobre todo, en materia de infraestructura y servicios. Las Instituciones Financieras Especializadas (como el caso de Findeter en Colombia) o la Banca de Desarrollo (Banobras en México), se convierten en una alternativa para el financiamiento de proyectos de los gobiernos locales y que han desarrollado herramientas específicas a sus requerimientos.

Dentro del Informe del Observatorio Mundial sobre Democracia Local y Descentralización (GOLD II por sus siglas en inglés: Global Observatory on Local Democracy and Decentralization), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) ha fijado tres elementos fundamentales que se deben considerar en materia de acceso al crédito por autoridades locales de América Latina, a saber:

1. La necesidad de introducir nuevas leyes que favorezcan el acceso al crédito responsable y revisar la legislación existente en aquellos países en donde ya existe normativa al respecto;
2. Favorecer el aumento de la disponibilidad de crédito para los gobiernos locales, incluyendo la creación de instituciones oficiales de intermediación financiera o bancos municipales; y
3. Fomentar el desarrollo de la oferta de crédito local de la banca privada.

Si bien la restricción al crédito aparece mencionada como uno de los factores de la crisis financiera, ésta no ha afectado directamente a los gobiernos locales latinoamericanos, ya que en su mayoría tienen un acceso limitado al crédito y al mercado financiero.

### Recuadro 1. América Latina: Acceso al crédito y endeudamiento de las autoridades locales, casos comparados.

En el Recuadro 1 se sintetizan las posibilidades de acceso al crédito y la legislación vigente en algunos países de América Latina. Se observa gran diversidad entre los países de la región, presentándose casos en donde se encuentra prohibido el acceso al crédito para los gobiernos locales, como en Argentina, hasta otras experiencias más desarrolladas como las de Brasil, Colombia y Perú, en las que se pueden identificar distintos mecanismos públicos articulados entre las esferas locales y nacionales a los efectos de permitir el endeudamiento público por parte de los gobiernos locales.

#### Inversión privada

Algunos gobiernos subnacionales de América Latina suelen hacer uso de un instrumento conocido como Plan de Promoción de Inversiones, cuya finalidad es por lo general promover la alineación entre el plan de desarrollo y las iniciativas de inversión. Asimismo, algunos planes incluyen un banco de proyectos a ser ofertados.

A grandes rasgos, dichos planes se concentran en la promoción de sectores productivos y servicios con potencial de atracción de inversión, la promoción de clusters territoriales o sistemas locales de innovación, el desarrollo de políticas de promoción de inversiones y facilitación a la inversión, así como el fortalecimiento de la institucionalidad para la inversión.

Además de la inversión proveniente de capitales privados, es importante destacar la inversión que pueden realizar las empresas públicas para financiar infraestructuras y equipamientos en las ciudades. Tal es el caso de Empresas Públicas de Medellín (EPM),

- **Argentina:** El endeudamiento no se encuentra establecido como fuente financiera para los gobiernos municipales.
- **Brasil:** En el Régimen Municipal el endeudamiento no consta de forma explícita como un recurso económico de los municipios brasileños, pero en la Constitución Nacional, en la Sección de los Presupuestos, el crédito público forma parte de los Ingresos.
- **Chile:** El endeudamiento no se cuenta como renta municipal, esto se debe a que no existe autorización legal de carácter permanente y general que permita el endeudamiento municipal.
- **Colombia:** El endeudamiento se encuentra dentro de los recursos de capital. La ley establece como recursos de capital principalmente los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República y los rendimientos financieros.
- **Costa Rica:** Las municipalidades podrán celebrar toda clase de préstamos y emitir bonos para financiarse.
- **Ecuador:** La Ley Orgánica de Régimen Municipal, divide los ingresos municipales en tributarios, no tributarios y empréstitos; y considera empréstitos, las consecuencias de capital monetario de origen nacional o extranjero y se destinarán al financiamiento de obras o proyectos señalados en dicha ley.
- **Honduras:** Los créditos son parte de los ingresos según la Ley de Municipalidades.
- **México:** Los gobiernos locales pueden endeudarse con la banca comercial establecida en México, pero están imposibilitados a contratar deuda en los mercados internacionales de capital sin contar con la garantía soberana del gobierno central.
- **Nicaragua:** Las municipalidades cuentan con base legal en materia fiscal y financiera muy restringida.
- **Panamá:** No hay ley específica sobre financiamiento de obras y servicios municipales. En materia de préstamos, los municipios podrán contratarlos previa autorización del Órgano Ejecutivo.
- **Perú:** La Ley Orgánica de Municipalidades, habilita a los gobiernos locales al endeudamiento público con el objetivo exclusivo de financiar la ejecución de proyectos de inversión, los que deben contar necesariamente con la garantía del gobierno nacional, es decir, deben estar autorizadas por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Fuente: Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez.

empresa industrial y comercial de la Alcaldía de Medellín, que presta servicios de energía eléctrica, gas, agua y saneamiento. EPM contribuye a las finanzas del municipio vía el pago de impuestos, así como la construcción y mantenimiento de grandes proyectos de infraestructura de la ciudad. Cuenta con programas específicos de vinculación con la comunidad en materia de medio ambiente, acceso a la educación, cultura, gestión social de impactos, entre otros.

En materia de planes de inversión, se destaca el Gobierno Regional de Lima, en Perú, a través de Oficinas de Promoción de Inversión Privada y de Agencias de Fomento a la Inversión Privada, regionales y macroregionales con base en la articulación de los gobiernos locales.

Otro caso interesante lo constituyen los municipios de Guadalajara, Zapopan y El Grullo en el Estado de Jalisco, en México. Dichos municipios han creado oficinas de relaciones internacionales con el fin de atraer inversión extranjera directa, sobre todo en materia de la industria electrónica, lo que ha traído como resultado que la zona metropolitana de Guadalajara se conozca como el “Silicon Valley” mexicano. Un ejemplo concreto es el portal electrónico [www.investguadalajara.com](http://www.investguadalajara.com), que promociona las ventajas de invertir en la ciudad a partir de la infraestructura existente. A raíz de ello, Guadalajara fue reconocida como el mejor lugar para invertir en América Latina en el ranking Site Selection de Best to Invest 2010.

### **Cooperación internacional y marketing territorial**

Algunos gobiernos locales también hacen uso de la cooperación internacional como

una herramienta para promover el desarrollo económico. Es el caso, por ejemplo, de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Arica y Parinacota en Chile, que accedió a financiamiento de la cooperación europea para ejecutar el proyecto “Plataforma Logística Región de Arica y Parinacota”. Este proyecto forma parte del Programa de Innovación y Competitividad UE—Chile 2007-2013 y cuenta con un financiamiento de 1.7 millones de euros aportados en partes iguales por ambos socios. El proyecto contempla el diseño de un plan de inversiones privadas, particularmente en los temas de infraestructura, para desarrollar una plataforma de logística y transporte orientada al comercio exterior del conjunto de áreas productivas aledañas de la denominada Macro Región Continental, que cubre buena parte de Bolivia, el sur de Perú, un sector del sur poniente (Mato Grosso) de Brasil, parte del extremo norte de Argentina, además de la propia zona productiva local.

La Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), es otro ejemplo de estrategias para la atracción de inversión. Creada en 2002, la ACI es un instrumento de promoción y atracción territorial, que da visibilidad internacional a la ciudad, facilita la atracción de inversiones privadas nacionales e internacionales, además de recursos para el financiamiento de proyectos urbanos.

La atracción de inversiones es utilizada cada vez más por los gobiernos locales latinoamericanos como parte de sus acciones de marketing territorial, una estrategia que ha sido bien aprovechada en la región por algunas ciudades brasileñas como Río de Janeiro y São Paulo, en Brasil, y Medellín,

en Colombia. Además de la inversión, las estrategias de posicionamiento internacional de las ciudades van aparejadas de otro tipo de acciones como la promoción del turismo y la realización de eventos internacionales, entre otras.

## **3. ÁREAS DE OPORTUNIDAD E INNOVACIÓN**

La baja potestad y capacidad que a veces encuentran los municipios para planificar, regular y financiar el desarrollo urbano encuentra su correlato en la falta de una normativa actualizada e innovadora, así como en el diseño de canales de financiamiento flexibles que pueden contemplar las diferentes realidades municipales y territoriales de un país. A pesar de esto, la región ha tenido también éxito en la identificación de nuevas modalidades y fórmulas creativas.

Entre las innovaciones encontradas para mejorar el financiamiento para el desarrollo urbano local en América Latina se pueden identificar, por ejemplo, las siguientes:

### **Planificación pública del territorio con una mirada local**

La planificación territorial en América Latina ha atravesado periodos de luz y sombra. Como se ha señalado desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): los gobiernos locales de América Latina deben “promover la planificación territorial que dialogue con los recursos públicos y privados, para que



Edgar Amador Zamora  
Secretario de Finanzas  
Gobierno de la Ciudad de México

El principal reto que enfrenta el actual desarrollo de las ciudades de Latinoamérica reside en compatibilizar el acelerado crecimiento de los espacios urbanos con una política de inclusión social que eluda o alivie la formación de barrios marginales con infraestructuras y servicios que satisfagan estándares mínimos de calidad en áreas esenciales como transporte, alumbrado, equipamiento sanitario, agua salubre, pavimentación, gestión de residuos urbanos, etc.

El objetivo de estas políticas es que deriven en un crecimiento ordenado y sostenible de las urbes con el fin de mitigar el daño sobre el medioambiente y, a su vez, crear las condiciones para aumentar la productividad tanto del capital físico como humano, e incrementar el nivel de competitividad de la ciudad en su conjunto. Como resultado de estas políticas, se contribuiría a generar, en

el mediano plazo, mayores beneficios sociales y económicos para la ciudad que desemboque, en última instancia, en una mayor calidad de vida para los ciudadanos.

Ante la escasez de recursos públicos para afrontar todas esas necesidades, se debe atraer e involucrar fuentes de financiamiento del sector privado con el que se compartan riesgos y beneficios. En ese sentido, existen dos desafíos: por un lado, y con el fin de lograr atraer a la inversión privada y capitalizar los planes de desarrollo e inversión, se deben elaborar proyectos que generen valor económico con elevada certeza, y en el que los riesgos comerciales, jurídicos, legales, etc puedan ser controlados en un alto grado. El otro gran desafío es cómo financiar proyectos de baja rentabilidad económica pero elevado beneficio social sin que se ponga en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas de la ciudad.

esta planificación pueda constituirse en una verdadera hoja de ruta de la gestión pública” (Williner, 2012).

Brasil y Colombia lideran esta nueva oleada de la planificación física con una mirada desde lo local, contando probablemente con la normativa más desarrollada en la materia. Ciudades como Bogotá, Medellín y Bucaramanga en Colombia; así como Curitiba, Porto Alegre y Diadema en Brasil son reconocidas por un ejercicio de planificación del territorio con un fuerte enfoque participativo a favor de la mejora de

las condiciones en asentamientos urbanos de personas con escasos recursos.

Es importante mencionar que tanto Brasil como Colombia han promovido los denominados sistemas de evaluación del desempeño local, los que podrían estar considerados dentro de un modelo de gobernanza por resultados.

### **Revalorización territorial a través de la intermunicipalidad**

La intermunicipalidad es la unión voluntaria de municipios para resolver problemas

comunes, con base en un acuerdo. Para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones, la intermunicipalidad constituye uno de los medios más adecuados para racionalizar los recursos, así como las acciones y la gestión administrativa con el propósito de elevar la calidad de vida de la población.

Algunos factores que obstaculizan la intermunicipalidad en América Latina tienen que ver con la cultura política partidista en el gobierno local, la fragilidad del marco jurídico y ausencia de incentivos, la ausencia

de sistemas de modernización de la administración pública y profesionalización de los servidores públicos, los periodos cortos de la gestión gubernamental, la falta de información sobre las potencialidades de la intermunicipalidad, entre otros.

En muchos casos ha surgido la necesidad de establecer mancomunidades municipales a objeto de optimizar la provisión de agua, transporte urbano o en el servicio de recolección y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, además de generar economías de escala y aprovechar mejor las externalidades. En este sentido, la intermunicipalidad se afianza como un factor clave para impulsar la descentralización, en el entendido de que es necesario fortalecer las instituciones locales, su financiamiento y competencias, para asegurar una gestión más rápida y oportuna, además de aportar a la construcción de la gobernanza de los servicios públicos locales.

Hoy se reconoce la importancia de fomentar y apoyar la creación de asociaciones municipales o mancomunidades con el fin de mejorar las capacidades administrativas locales, reforzar la fiscalidad local, mejorar la eficiencia en la gestión del gasto y la calidad de los servicios públicos y financiar los déficit en infraestructura de servicios públicos municipales (CGLU, 2010).

Según el documento de ONU-HABITAT Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012, Argentina cuenta con 72 entes intermunicipales, Bolivia con más de 70 mancomunidades, Ecuador con más de 20 mancomunidades, Chile con más de 60 y Colombia con 44 asociaciones de municipios, respectivamente.

### **Modernización de las administraciones tributarias locales**

La tendencia predominante en lo que respecta a las administraciones tributarias locales tiene que ver con la recuperación de recursos vía tarifas, aunque ello involucre distintos mecanismos de subsidios (a la oferta o a la demanda). Sin embargo, y a pesar de los subsidios, la tributación municipal en América Latina presenta niveles de recaudación muy bajos. Ello obedece a diferentes factores, entre los que destacan la escasa capacidad y cultura de pago de la población; la ausencia de sistemas efectivos de subsidios para grupos de bajos ingresos; los altos costos de la prestación de los servicios, como consecuencia de la ineficiencia del sector público; la complejidad de los sistemas tributarios; así como elevados costos laborales y endeudamiento.

La modernización de las administraciones tributarias locales puede darse, a grandes rasgos, en seis áreas: 1) organización y dirección, en materia de planeación y ejecución con indicadores, un enfoque orientado a procesos, así como mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación; 2) actualización tributaria, en los formatos, funciones y sistemas para detectar contribuyentes morosos; 3) operación, diversificando los puntos y medios de pago y mejorando la gestión de la cobranza; 4) recursos humanos, incorporando al interior de los gobiernos locales el servicio público de carrera, a través de la profesionalización y capacitación; 5) soporte tecnológico, a través de sistemas informáticos operativos y otras tecnologías de información y comunicación, como el

gobierno electrónico; y 6) imagen institucional, a través de campañas permanentes de difusión y concientización fiscal para promover una cultura tributaria.

En general, se percibe una especie de desinterés de los gobiernos locales respecto al funcionamiento de las administraciones tributarias. Sin embargo, también esto puede ser consecuencia de las dificultades que aún tienen estas instituciones en formular un plan estratégico, un plan operativo y un presupuesto, pues si ello se cumpliera, la administración tributaria "tradicional" podría funcionar adecuadamente.

### **Alianzas público—privadas**

Las alianzas público—privadas (APP) propician la ejecución de acciones colectivas entre actores de instituciones públicas, la iniciativa privada, la sociedad civil, la academia y, en algunos casos, organismos internacionales o agentes de la cooperación internacional. Su finalidad es lograr conjuntamente mejores resultados que aquellos que podrían obtenerse al trabajar de manera independiente. Por lo tanto, este tipo de asociaciones se basan en recursos, riesgos y beneficios compartidos, además de intereses y objetivos comunes.

En América Latina, diferentes modalidades de APP han surgido en años recientes con la finalidad de promover el desarrollo urbano. En este tipo de asociaciones, los gobiernos locales —y, en algunos casos, intermedios y nacionales— unen esfuerzos y comparten recursos, información y capacidades técnicas con el sector privado en distintas iniciativas.

The Economist (2010) desarrolló un índice general tomando en cuenta aspectos

cruciales de las APP, a saber: 1) el marco legal y normativo para los proyectos de concesión; 2) el diseño y las responsabilidades de las instituciones que preparan, conceden y supervisan los proyectos; 3) la capacidad de los gobiernos para respaldar las leyes y normativas relativas a las concesiones así como el número y la tasa de éxito de los proyectos pasados (es decir, la “madurez operativa”); 4) el entorno político, empresarial y social para la inversión; y 5) las facilidades financieras para financiar infraestructura. Pero es interesante mencionar que en su informe del año 2010, titulado Evaluando el entorno para las asociaciones público—privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2010, se añadieron dos indicadores; el primero, sobre voluntad política y, el segundo, es un indicador específico para las APP subnacionales que evalúa los marcos regulatorios y que permite comparar su solapamiento con otra legislación nacional.

Cuando se delegan responsabilidades “tradicionales” del sector público local al sector privado, existe un riesgo potencial de desviaciones y captura por intereses especiales. El reto principal consiste en asegurar que los actores del sector privado mantengan una postura de integridad y control cuando interactúan con sus contrapartes en la provisión de los servicios públicos que les han sido delegados. Un aspecto clave en la operación de los servicios básicos a nivel local es la ausencia o debilidad de los marcos regulatorios existentes y las capacidades regulatorias de los entes públicos, en especial cuando los servicios están siendo aprovisionados por operadores privados.

## La tributación municipal en América Latina presenta niveles de recaudación muy bajos.

### Bonos municipales

Los bonos municipales son mecanismos de financiamiento por instituciones del mercado de capitales que implican la medición del riesgo de un proyecto por parte de las calificadoras de riesgo y la participación de colocadores de bonos (bancos o agentes de bolsa). Este instrumento es utilizado para gastos de orden general como para proyectos específicos (infraestructura).

Se reconocen dos esquemas básicos: 1) bonos de obligación general (emitidos contra la garantía del pago de los gobiernos locales); y 2) bonos de ingreso (garantizados por el cobro de tasas de uso o por la asignación específica de ciertos ingresos locales que son destinados para la cancelación de la deuda contraída, vinculados o no a la inversión). Puede ofrecerse una combinación de ambos tipos; por ejemplo, ofrecer ciertos ingresos locales y si estos no alcanzan, el compromiso de cubrir el monto restante con ingresos generales y las limitaciones están dadas por la calificación del riesgo—país y de la calificación del riesgo gubernamental.

En el caso de proyectos específicos, se permite financiar proyectos de inversión de

capital a partir del flujo de recursos que genera el proyecto mismo. Ello requiere una norma específica que permita que el nivel de gobierno que asume los costos pueda retener los incrementos generados por el proyecto hasta que esta jurisdicción salde los costos de inversión incurridos. Este incremento se realiza con emisión de bonos. Esto implica que si el proyecto no genera un incremento suficiente para cancelar dicho bono, el gobierno local asume el riesgo de cubrir el pago de los bonos con fondos presupuestales.

### Fondos catalíticos

Este tipo de fondo se constituye como un mecanismo para otorgar financiación a proyectos a corto plazo y bajo costo ya sea por canales bilaterales o multilaterales. Involucra a distintos donadores y a una institución administradora, la cual convoca a organizaciones, bancos, personas u otros actores a contribuir con recursos para la integración de dicho fondo. Generalmente, los proyectos deben seguir una línea temática previamente definida, vinculada al objeto de la creación del fondo catalítico.

Una vez constituido, se lanza una convocatoria para la presentación de proyectos y aquellos que cumplan con los criterios de selección reciben una subvención. En la mayoría de los casos, se solicita una cofinanciación por parte de la entidad solicitante. Asimismo, la capacidad institucional suficiente para ejercer los recursos y dar continuidad al proyecto.

Como indica el nombre, es un catalizador para acelerar procesos ya en marcha. Esta herramienta intenta que la movilización de recursos sea más sostenible.

### Presupuesto participativo

Instrumento que pretende someter el ejercicio de los recursos públicos y la elaboración del presupuesto público a la decisión de la población. Lo anterior implica la identificación de las necesidades locales, la definición de los proyectos a realizar, el destino de las inversiones e incluso el calendario de ejecución de los proyectos. El presupuesto participativo permite además articular al gobierno local, a la sociedad civil y a otros actores territoriales en el desarrollo local.

El presupuesto participativo implica una práctica democrática que favorece el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades locales. Tiene particularidades dependiendo de la ciudad en la que se haya implementado, pero en todos los casos se reconoce una transformación en la cultura política y ciudadana, mejorando los lazos de confianza entre autoridades y ciudadanos, y legitimando el ejercicio del poder. El caso más representativo y en donde se originó el presupuesto participativo es Porto Alegre, Brasil.

### Círculos de ahorro previo

Es un sistema de ahorro que permite la adquisición de un bien determinado, que tiene como base los principios de cooperación y solidaridad, sobre la base del aporte mancomunado y el ahorro recíproco. Es un mecanismo que reúne a un grupo cerrado de personas que pagan una cuota actualizable, que permite comprar bienes que son entregados ya sea por sorteo o por licitación.

En el caso de los círculos de ahorro previo en los que participan los gobiernos locales, se integran por fondos privados que son



gestionados por la administración municipal con el objetivo de generar una fuente alternativa de ingresos para, en la mayoría de los casos, atender las necesidades de vivienda de una comunidad. Además de responder a esta demanda, los círculos de ahorro favorecen el desarrollo local con la utilización de mano de obra y compra de materiales locales, minimizando los recursos aportados por el gobierno municipal.

### Valorización de la tierra

La valorización o recuperación de plusvalías urbanas es una fuente de ingresos generada por decisiones públicas de planeación, y las cargas urbanísticas, como las cesiones de suelo para vías y equipamientos públicos, clasificación del suelo, etc. Son poco aplicados en la región, con algunas excepciones en Argentina, Brasil, Colombia y México.

En muchas ocasiones, estos tributos presentan limitaciones legales, técnicas e incluso de conveniencia política por clientelas de votos o la gentrificación progresiva del territorio, a pesar de su potencialidad financiadora y sus impactos favorables en el propio mercado del suelo. Este meca-

nismo requiere la realización de un catastro de los inmuebles, un plan rector para definir las modalidades de desarrollo urbano y otras reformas que requieren de la voluntad y compromiso político.

## 4. REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de las últimas décadas, hemos visto cómo las transformaciones —de orden internacional, regional y nacional— han tenido un impacto en América Latina, en la configuración de sus instituciones, en las relaciones entre los actores territoriales, en su visión de desarrollo. Cómo financiar ese desarrollo, en un contexto de rápida urbanización, de creciente desigualdad y de desarticulación entre los ámbitos urbano y rural, es un reto que enfrentan las autoridades locales de la región y que esta publicación intenta abordar, presentando casos prácticos que ofrecen alternativas para inspirar a los tomadores de decisiones.

Los diferentes **procesos de integración regional en América Latina** han per-

mitido definir agendas comunes de trabajo, incrementos en los intercambios comerciales y, en general, la institucionalización de las relaciones entre los países de la región. Sin embargo, estos acuerdos no siempre se han traducido en apoyos concretos para financiar el desarrollo local o establecer las directrices de cómo se quiere financiar el desarrollo local en la región.

Uno de los desafíos para el financiamiento del desarrollo urbano consiste en la **débil estructura fiscal y la baja recaudación de impuestos** por parte de los gobiernos locales. Además, existe una capacidad técnica limitada de los gobiernos locales latinoamericanos para elaborar proyectos y/o ejecutar fondos, lo que además es causa y efecto de un desconocimiento generalizado de las opciones de financiamiento para proyectos endógenos de desarrollo urbano.

Por otro lado, es común que las autoridades municipales deban cumplir con ciertos **requisitos para acceder a fuentes de financiamiento**, sobre todo cuando los recursos provienen de fondos centrales y/o de la cooperación internacional. Uno de los principales criterios de elegibilidad consiste en poder visibilizar el beneficio o impacto del proyecto en la población del municipio, por lo que muchos gobiernos locales se ven obligados a priorizar aquellos proyectos que generarán mayores ingresos y bienestar en el corto y mediano plazo.

En este sentido, el **periodo de vigencia de las administraciones locales** es un factor a veces limitante, pues la gestión municipal en la región dura de tres a cinco años mientras que los plazos de pago y garantías van desde los cinco hasta los 15 años, dependiendo del monto requerido.

La corta duración de las administraciones municipales y la alternancia de los partidos políticos en el poder, tiene como resultado la ausencia de planes de desarrollo urbano sustentable con una visión de largo plazo, en donde muchas veces el trabajo realizado por un gobierno local no es retomado por su sucesor.

A ello hay que sumar los **escasos mecanismos de cooperación vertical y horizontal para la gestión de servicios públicos** y los amplios márgenes de maniobra para que la inversión pública se asigne conforme a criterios definidos por el gobierno central.

En lo que respecta a la cooperación internacional, los países de América Latina se han enfrentado a una **pérdida de importancia relativa como receptores de ayuda oficial al desarrollo**. Ello obedece primordialmente a tres factores: 1) la concentración de la cooperación en ciertas regiones como África subsahariana y algunos países de Asia; 2) el crecimiento del PIB per capita regional, que ha contribuido a la disminución de los niveles relativos de pobreza; y 3) que la mayoría de los países latinoamericanos son países de renta media.

Aunado a lo anterior, algunas naciones como Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela se encuentran actualmente en la categoría de riesgo país alto, por lo que el crédito y otros instrumentos de fondeo se han visto limitados. En otros casos, **son pocos gobiernos locales los que cuentan con mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia** sobre la acción pública. Tampoco existen sistemas sofisticados de financiamiento público—

privado y es relativamente bajo el desarrollo de un mercado de capitales en la región en apoyo a proyectos locales de desarrollo urbano.

Si bien los mercados de capitales para financiar la infraestructura se han mantenido relativamente estables, lo cual no implica que hayan tenido mucha actividad, tampoco quiere decir que no se hayan producido ciertas innovaciones y avances.

En general, se observa que la tendencia en las ciudades latinoamericanas es a integrar diferentes mecanismos de financiamiento para la implementación de los proyectos, programas o políticas de desarrollo local. Lo anterior implica diversificar las fuentes de donde provienen los recursos, privilegiar las estrategias asociativas e incluir, de manera creciente, a todos los actores que integran el territorio a fin de compartir riesgos y responsabilidades.



## CASOS PRÁCTICOS

- 1 AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA (COLOMBIA) . . . . . 22**
- 2 GAS DE MONTE MAÍZ S.A. (ARGENTINA) . . . . . 26**
- 3 PROGRAMA BROWNPLUS (ARGENTINA) . . . . . 28**
- 4 RECUPERACIÓN DE LA CARTERA VENCIDA GESTIONABLE (ECUADOR) . . . . . 32**
- 5 PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS SANAS (MÉXICO) . . . . . 36**
- 6 CHACABUCO PARA TODOS (ARGENTINA) . . . . . 40**
- 7 PLAN ESTRATÉGICO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS CIUDAD SUR (CHILE) . . . . . 42**
- 8 MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA (EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS) . . . . . 46**
- 9 UNA DEMOCRACIA QUE SE CONSTRUYE CON LA GENTE (ECUADOR) . . . . . 50**
- 10 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (BRASIL) . . . . . 54**
- 11 CÍRCULO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y ESFUERZO SOLIDARIO (ARGENTINA) . . . . 58**
- 12 ZONAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (MÉXICO) . . . . . 60**



E S T U D I O D E C A S O

# AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA (ACI)

TIPO DE INSTRUMENTO

## ATRACCIÓN DE INVERSIONES

---

**Medellín** (Colombia)Ubicación: Departamento  
de Antioquia, área Metropolitana  
de Valle de AburráPoblación: 2,499,080 habitantes  
(2005)PIB: 27.673 millones de dólares (2011)  
[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)La ACI fue creada en 2002  
[www.acimedellin.org](http://www.acimedellin.org)

Hace poco más de 15 años, la imagen de Medellín era muy diferente a la que tenemos en la actualidad. Ésta giraba en torno a la violencia y al crimen vinculados al narcotráfico. Hoy, Medellín es percibida como una ciudad cosmopolita e innovadora, y un lugar atractivo para invertir.

De manera paralela a estas transformaciones locales, en el ámbito internacional también se modificaron los procedimientos, actores y flujos de la cooperación. Las ciudades latinoamericanas, ante la disminución de recursos provenientes de la cooperación internacional, comienzan a explorar nuevos espacios de intercambio sur-sur y a integrar a otros actores territoriales en este proceso.

A fin de iniciar la transformación de la ciudad, el Consejo de Medellín autorizó la creación de una institución para gestionar la cooperación internacional integrada por la Alcaldía de Medellín, al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Empresas Públicas de Medellín y Empresas Varias de Medellín. Surge así en 2002 la Agencia de Cooperación Internacional (ACI) que, cuatro años después, se convierte en la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana.

### Objetivos

Para atender todas las dimensiones de la internacionalización de Medellín, la ACI tiene como objetivos:

- Insertar a Medellín y la región metropolitana en el concierto internacional: mejorar el posicionamiento de Medellín y el Área Metropolitana dentro del ranking

de mejores ciudades para los negocios en América Latina;

- Elevar el monto de cooperación internacional recibida e incrementar el monto de la inversión extranjera anunciada a través de la ACI en la ciudad y la región metropolitana;
- Mejorar las condiciones de vida de la población.

### Metodología

El trabajo de la ACI se divide en las siguientes áreas: cooperación, proyección, inversión, comunicación y administración.

El área de cooperación traza las directrices de la política departamental de cooperación y facilita la vinculación de los actores locales con otros municipios, regiones y países, dejando la definición de los proyectos específicos a los organismos públicos, privados y sociales encargados de implementarlos. En otras palabras, es un puente entre las secretarías, entes descentralizados, el gobierno local, regional y nacional, la sociedad civil, el sector privado, las agencias de desarrollo, gobiernos internacionales, organizaciones multilaterales y donadores de fondos, entre otros, para articular la oferta y demanda de cooperación. Gestiona los recursos técnicos y financieros y busca que éstos fortalezcan los programas estratégicos de Medellín y el Área Metropolitana.

Para identificar las buenas prácticas de la ciudad y difundirlas en el ámbito internacional se crea el área de proyección. Su trabajo consiste en elaborar y ejecutar una agenda de actividades de visibilidad para los programas implementados en Medellín

**Entre 2004 y 2013** más de 50 millones de dólares recibidos de la cooperación internacional



## Atracción de inversión más de 800 millones de dólares en los últimos cuatro años

---

y el Área Metropolitana, en el que se incluyen eventos, premios, visitas de delegaciones y actores estratégicos internacionales e intercambios ciudad-ciudad, que han hecho que Medellín sea reconocida como una ciudad-laboratorio.

El posicionamiento internacional de la ciudad y el acompañamiento de las empresas que desean instalarse o que ya están instaladas en Medellín corresponde al área de inversión. Promueve la ciudad como destino de inversión extranjera directa, facilita información y contactos a los empre-

sarios y mantiene una comunicación fluida con las cámaras de comercio, gremios y otros actores de la economía local a fin de conocer la oferta productiva de la ciudad e identificar clusters y sectores económicos para no dispersar los esfuerzos.

El área de comunicación tiene a su cargo las relaciones con la prensa, la vinculación con la Red de antioqueños y antioqueñas en el exterior, el seguimiento de ferias y eventos internacionales realizados en Medellín, las relaciones públicas y, de manera general, es la voz de la ACI con



otros sectores de la ciudad, incluyendo la sociedad civil.

El control interno, la gestión de los recursos humanos, materiales y los financieros vinculados al funcionamiento de la ACI son las tareas del área de administración.

El éxito de la ACI se entiende, en gran medida, gracias a la articulación de todas estas áreas. Si bien cada una tiene tareas y objetivos específicos definidos, existe una coordinación y comunicación fluida entre ellas a fin de liderar el proceso de internacionalización de Medellín y el Área Metropolitana.

#### **Financiamiento**

La ACI es una asociación de entidades públicas sin fines de lucro que tiene autonomía financiera y flexibilidad para la gestión de recursos provenientes tanto de fuentes locales, regionales y nacionales, como internacionales.

Los recursos de la ACI provienen, de manera general de dos fuentes: prestación de servicios y administración delegada de proyectos orientados a la internacionalización.

En el primer caso, se incluyen los servicios de cooperación internacional, negocios internacionales y administración de proyectos. En el segundo, la administración de los recursos de los clientes de ACI que son invertidos en acciones definidas previamente y que permiten tener una flexibilidad para su ejecución.

**425**  
**delegaciones**  
**internacionales**  
**recibidas en los**  
**últimos 5 años**

---

**Premio City of**  
**the Year 2013**  
**como la ciudad**  
**más innovadora**  
**del mundo**

---

**Entre 2008**  
**y 2013**  
**participación**  
**en más de**  
**60 eventos**  
**internacionales**

---



E S T U D I O D E C A S O

# GAS DE MONTE MAÍZ S.A.

TIPO DE INSTRUMENTO

## ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA

---

### Municipalidad de Monte Maíz (Argentina)

Ubicación: Provincia de Córdoba  
Población: 7,476 habitantes (2008)  
Su principal actividad ecocómica  
es la producción de soya, maíz  
y trigo.



La Sociedad Anónima de Participación  
Estatal Mayoritaria Gas de Monte  
Maíz S.A. fue creada en 1995.

La Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) de Gas Monte Maíz se crea ante la necesidad de hacer frente a los retos que suponía mantener precios competitivos en el mercado del gas natural para la gente más necesitada en la municipalidad de Monte Maíz. La medida se enmarca en el proceso de privatizaciones que desde 1980 se dieron en Argentina.

Además, se deseaba aprovechar la red de distribución de gas que recientemente se había extendido por la ciudad a fin de proveer de este servicio a la población. La ley vigente en la materia no contemplaba la participación de actores de derecho público y tampoco favorecía la inversión, pública o privada, de nuevas obras para mejorar el servicio.

Una SAPEM es un mecanismo creado en Argentina que hace referencia a aquellas Sociedades Anónimas en las que existe una participación de al menos 51% del Estado nacional, de estados provinciales, de municipios y organismos estatales legales autorizados al efecto de manera individual o colectiva.

Esta forma de alianza público-privada incorpora tarifas con precios especiales para los sectores menos favorecidos y permite la participación del sector privado en la provisión de servicios. En el caso específico de Gas de Monte Maíz S.A., esta colaboración entre el sector público y el privado se da en el marco del Decreto 1938/92 de fecha 18 de septiembre de 1992 mediante la cual se inicia el proceso de privatización de Gas del Estado Sociedad del Estado, abriendo al mercado todo lo relativo al transporte y distribución del gas natural.

### **Objetivo**

Garantizar la provisión de gas natural para

los habitantes de Monte Maíz, con una visión social, estableciendo precios especiales para los sectores menos favorecidos y promoviendo la economía local.

### **Metodología**

La adaptación al nuevo marco regulatorio del mercado de gas que se logra con la conformación de esta SAPEM determina que el 51% del paquete accionario corresponde a la municipalidad y el 49% restante a todos los vecinos. La SAPEM queda a cargo del transporte, distribución y sub-distribución de gas natural, además de la capacidad de construir gaseoductos, redes de distribución, instalaciones y demás actividades y operaciones contenidas en el marco regulatorio previsto por leyes o decretos nacionales. Las ganancias son reinvertidas para mejorar la calidad de los servicios prestados.

En 1996 cambió su objeto social para incluir la instalación, rehabilitación y ampliación de sistemas de agua potable, explotación del servicio de suministro; instalación, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de sistemas de alcantarillados sanitarios, incluyendo el tratamiento de aguas servidas y operar plantas de tecnología apropiada para el tratamiento de líquidos y lodos residuales.

Nuevamente en 2004, amplía el espectro de sus actividades para incluir servicios de desagüe, obras de ingeniería y arquitectura, telecomunicaciones y telefonía, energía eléctrica, servicios funerarios, turismo, limpieza, entre otros.

### **Actores**

La empresa Gas Monte Maíz, S.A. es la encargada de la prestación de los servicios de

distribución de gas natural. La municipalidad garantiza que el gas llegue a los precios justos a los habitantes de Monte Maíz.

### **Financiamiento**

La composición del capital inicial fue de \$30,000 pesos argentinos y correspondía en un 51% a la municipalidad de Monte Maíz y el 49% restante estaba dividido en partes iguales entre dieciocho vecinos de la ciudad, comerciantes, ingenieros, técnicos, empleados, productores, etc. Todos ellos accionistas con voz y voto.

### **Obstáculos para la implementación de la sociedad**

En distintos momentos, Gas Monte Maíz ha enfrentado dificultades financieras y falta de liquidez, obstáculos principalmente vinculados a eventos o cambios nacionales e internacionales. Éste fue el caso en 2008 cuando en Argentina se congelaron los precios del gas natural.

### **Resultados**

La Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria Gas Monte Maíz ha logrado fomentar el desarrollo económico local con un sentido social. Esta experiencia demuestra que las empresas de capital público mayoritario pueden ser eficientes y competitivas, además de fortalecer la economía local al permitir que ciudadanos se conviertan en inversores.

Además, ha llevado sus servicios más allá de los límites político-administrativos de su municipio hacia otras provincias de Córdoba, Mendoza, San Juan, San Luis, Catamarca, La Rioja y la ciudad de Bell Ville, entre otras.



E S T U D I O D E C A S O

# PROGRAMA BROWNPLUS

TIPO DE INSTRUMENTO

## RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

---

**Municipio Almirante Brown**  
(Argentina)

Ubicación: Provincia de Buenos Aires  
Población: 555,731 habitantes (2010)  
[www.almirantebrown.gov.ar](http://www.almirantebrown.gov.ar)



El Programa BrownPlus  
fue consituido formalmente en 2011  
[www.brownplus.org](http://www.brownplus.org)

Desde la década de los noventa, el Municipio de Almirante Brown se enfrenta a la necesidad de buscar alternativas para incrementar sus ingresos a fin de hacer frente a las nuevas funciones y competencias adquiridas por los procesos de descentralización y atender las crecientes demandas de sus ciudadanos.

En 2007, la alta morosidad en el pago de los servicios generales entre los contribuyentes impide al municipio hacerse de los recursos necesarios para la eficiente prestación de servicios y cumplir con los compromisos propios de la administración pública local.

La morosidad en los pagos por servicios generales se presentaba, entre otras razones, por la baja confianza de la ciudadanía hacia el gobierno. Se percibía que la calidad de los servicios prestados por el gobierno municipal se había deteriorado. No existía una cultura tributaria que facilitara la comprensión de los beneficios del pago de impuestos, tributos y otras contribuciones en tiempo y forma. Otra razón para la baja recaudación de pagos y tributos era la desactualización del catastro. Es decir, no existía información suficiente para identificar el universo de contribuyentes y, por tanto, de los morosos.

En este marco, se realizaron diversos intentos para lograr que los contribuyentes morosos se pusieran al corriente en sus contribuciones. Uno de ellos es el “plan Moratoria”, que ofrecía descuentos, facilidades de pago y reducción de sanciones. Posteriormente, en 2008 se lanza la “cuponera Brown”, que constituyó el antecedente directo del programa, y que otorgaba descuentos en determinados comercios a

aquellos ciudadanos que pagaran puntualmente sus contribuciones. Frente a los resultados positivos, se constituye formalmente, a través del Decreto Municipal 507/2011, el programa BrownPlus.

#### Objetivos

- Apoyar el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del Municipio Almirante Brown.
- Generar una cultura tributaria y la fidelización de los contribuyentes.
- Reconocer a los contribuyentes que están al día en el pago de los servicios generales.
- Dinamizar la economía local.

#### Metodología

El programa BrownPlus articula, a través de sus diferentes acciones, a los actores vinculados al territorio y a su desarrollo. En este sentido, prevé la creación de sinergias entre el gobierno municipal, los ciudadanos, el sector privado, profesionales, etc.

La estrategia del programa inició con una campaña de acercamiento, información y sensibilización de los habitantes, principalmente, las cámaras de comercio, empresarios y otros actores de la economía local. Se presentó la propuesta de una tarjeta “BrownPlus” y sus potenciales beneficios a fin de generar confianza con el sector productivo del municipio y el establecimiento de alianzas estratégicas.

Posteriormente, se identificaron a los contribuyentes cumplidos a fin de reconocer su puntualidad en el pago de los servicios generales, entregando en sus domicilios la tarjeta BrownPlus, que permite tener descuentos y beneficios en la compra de bienes

**+ 1,000**  
**comercios**  
**afiliados**

**Regularización**  
**del registro de**  
**contribuyentes**  
**50%**

**“En todo proceso de desarrollo local se utilizan el potencial y oportunidades que se generan en el entorno local, es por eso que en este eje lo público y privado se deben movilizar mancomunadamente para responder a las estrategias definidas en forma consensuada.”**



**+ 70,000** usuarios  
de la tarjeta  
BrownPlus

**47% Tasa**  
de crecimiento  
de ventas

y servicios en los establecimientos adheridos al programa. La tarjeta se entrega, junto con un catálogo con información de los comercios adheridos, en el domicilio de todos aquellos contribuyentes que pagan de manera puntual sus tasas municipales; ya sea que realicen el pago anual o mensual.

Para mejorar la cultura tributaria entre la población y disminuir la incidencia de contribuyentes morosos, se diseñaron campañas de información. Éstas incluyen la difusión en medios de comunicación, organización de eventos para dar a conocer los servicios y productos locales y las promociones que ofrecen, y la creación de un portal web para mantener a la población informada sobre los descuentos y emprendimientos locales.

Además, se da capacitación a los comerciantes, profesionales y empresarios sobre estrategias para mejorar los productos y servicios que ofrecen. Estos cursos son impartidos por las autoridades municipales de manera presencial o en línea a través del “Aula Virtual”

En la actualidad, el programa BrownPlus se encuentra en una tercera fase que busca seguir innovando en su implementación a fin de reposicionar la tarjeta, y que tanto contribuyentes como el sector privado no pierdan interés en su utilización. Se ha incorporado el uso de las redes sociales para facilitar y fortalecer el vínculo entre el municipio y los ciudadanos.

Los portadores de las tarjetas pueden obtener descuentos de hasta el 50% en la compra de bienes y servicios: gastronomía, artículos deportivos, estética, librerías, farmacias, entretenimiento, en los comercios que se adhieran al programa (y que tam-

bién estén al día en sus obligaciones fiscales) ubicados en distintas localidades del distrito. Además, se realizan ferias temáticas en las que se presentan los productos locales con descuentos especiales.

### Actores

La entidad coordinadora del programa BrownPlus es la Secretaría de Modernización del Estado y Fortalecimiento Institucional del Municipio de Almirante Brown, pero también participan otras áreas del gobierno municipal: la Secretaría de Economía y Hacienda, la Secretaría de Producción y Desarrollo, la Secretaría de Planificación en Infraestructura, así como la Secretaría de Educación y Cultura.

El programa ha permitido realizar alianzas estratégicas con instituciones como la Asociación Médica de Almirante Brown, el Colegio de Abogados de Lomas de Zamora, la Cámara de Comercio e Industria de Almirante Brown, la Cámara de Comercio e industria de Burzaco, la Asociación de comerciantes y propietarios de la ciudad de Longchamps, el Colegio de martilleros y corredores públicos de Almirante Brown, el Centro de panaderos de Almirante Brown, la empresa Sami Salud, Cinemark y el Sector Industrial Planificado de Almirante Brown.

### Financiamiento

La administración municipal es la que dispone los recursos financieros para llevar a cabo este programa, considerando que éste le ha permitido incrementar sus ingresos a partir de una recaudación más eficiente. Adicional a los recursos humanos aportados por las secretarías municipales,

## Premios Mercurio 2011, primer premio categoría servicios públicos/ grandes empresas

---

se decidió contratar a dos personas encargadas específicamente de dar seguimiento al programa.

Por otro lado, las cámaras de comercio, empresarios, entre otros, contribuyen en especie, facilitando espacios para la difusión del programa en revistas y diarios locales.

### Obstáculos para la implementación del programa

En un inicio, los contribuyentes no tenían confianza en el gobierno y en la capacidad del programa de aportar beneficios para ellos. También, por parte de los comerciantes, empresarios, cámaras de comercio y profesionales existían dudas sobre la capacidad del programa de generar interés en la población y con ello mejorar la venta de sus productos y servicios. Con campañas de sensibilización e información, y con base en los resultados obtenidos, se han logrado superar estos obstáculos.

### Resultados

Además de cumplir el objetivo de mejorar la cultura tributaria en Almirante Brown e incrementar los recursos propios a través del cobro por los servicios generales, este programa ha permitido promover el desarrollo económico local, aumentar la autonomía financiera, mejorar la relación de confianza municipio-contribuyente y alcanzar una mayor eficacia, transparencia y calidad en la gestión de la administración tributaria.

Al mecanismo tradicional de recaudación de impuestos, se introdujo un componente innovador: la creación de la Tarjeta BrownPlus, favoreciendo la fidelización de los contribuyentes. Durante

## “Reconocimiento a la buena gestión municipal 2011”, otorgado por el Senado de la Nación de Argentina

---

el periodo 2006-2007, sólo 60,000 de 140,000 partidas correspondientes a Tasas por servicios generales estaban al día; en 2011, esta cifra aumentó a 85,467. En 2006, únicamente 23,000 partidas se realizaban por medio del pago anualizado; en 2011 fueron 43,000.



E S T U D I O D E C A S O

# RECUPERACIÓN DE LA CARTERA VENCIDA GESTIONABLE

TIPO DE INSTRUMENTO

## RECUPERACIÓN DE CARTERA VENCIDA

---

**Cantón Mira** (Ecuador)

Ubicación: Provincia de Carchi

Población: 12,180 habitantes

Actividad económica: agricultura  
y ganadería.[www.mira.gob.ec](http://www.mira.gob.ec)

La estrategia de recuperación  
de cartera inició en 2011

Uno de los principales problemas de los 221 cantones del Ecuador es la alta incidencia de cartera vencida. En los tres años anteriores a la implementación de la estrategia no se había actualizado la información sobre los contribuyentes, locales comerciales y la actividad económica de la ciudad. Una de las fuentes de ingreso del cantón es el cobro de las patentes municipales, mismo que se realizaban de manera desordenada y no contaba con los registros de la apertura de nuevos locales comerciales o industriales. Dadas las demandas de servicios y obras de infraestructura, el Cantón Mira requería generar ingresos propios y reducir su dependencia de las transferencias del gobierno central que ascendía al 92% de su ingreso anual. Por otro lado, no existía una cultura tributaria. La falta de información desincentivaba el pago de impuestos y generaba desconfianza hacia la gestión de la administración pública local.

El Gobierno Autónomo descentralizado del Cantón Mira, desde el año 2001, ha implementado una serie de estrategias dirigidas hacia la recuperación de cartera vencida las cuales han logrado varios efectos tanto en la ciudadanía como en la actividad financiera. Algunas de ellas son: notificaciones permanentes, entrega de pequeños incentivos, acuerdos con Juntas Parroquiales, las cuales realizan labor de recuperar cartera y el Municipio invierte ese valor en obras que beneficien a dicha parroquia, contratar una persona encargada de realizar visitas puerta a puerta, traslado del equipo técnico a las cabeceras parroquiales con el fin de dar facilidades a los ciu-

dadanos de comunidades alejadas a que contribuyan con el pago de sus impuestos, depuración del catastro municipal, etc.

### Objetivos

- Recuperar la cartera vencida en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Mira acumulada durante años, convirtiendo la lista general de deudores en una cartera vencida gestionable. Significa armar equipos de trabajo para clasificar la cartera por: clase de tributos, montos, sectores y períodos de tiempo de manera paralela y articulada con el proceso de control de cartera nueva, para lograr resultados sostenibles en el tiempo.
- Crear una cultura de pago de impuestos en los ciudadanos del Cantón Mira.
- Mostrar a las entidades de control y crediticias la gestión que se realiza para captar recursos propios y el trabajo en equipo desplegado para lograrlo.

### Metodología

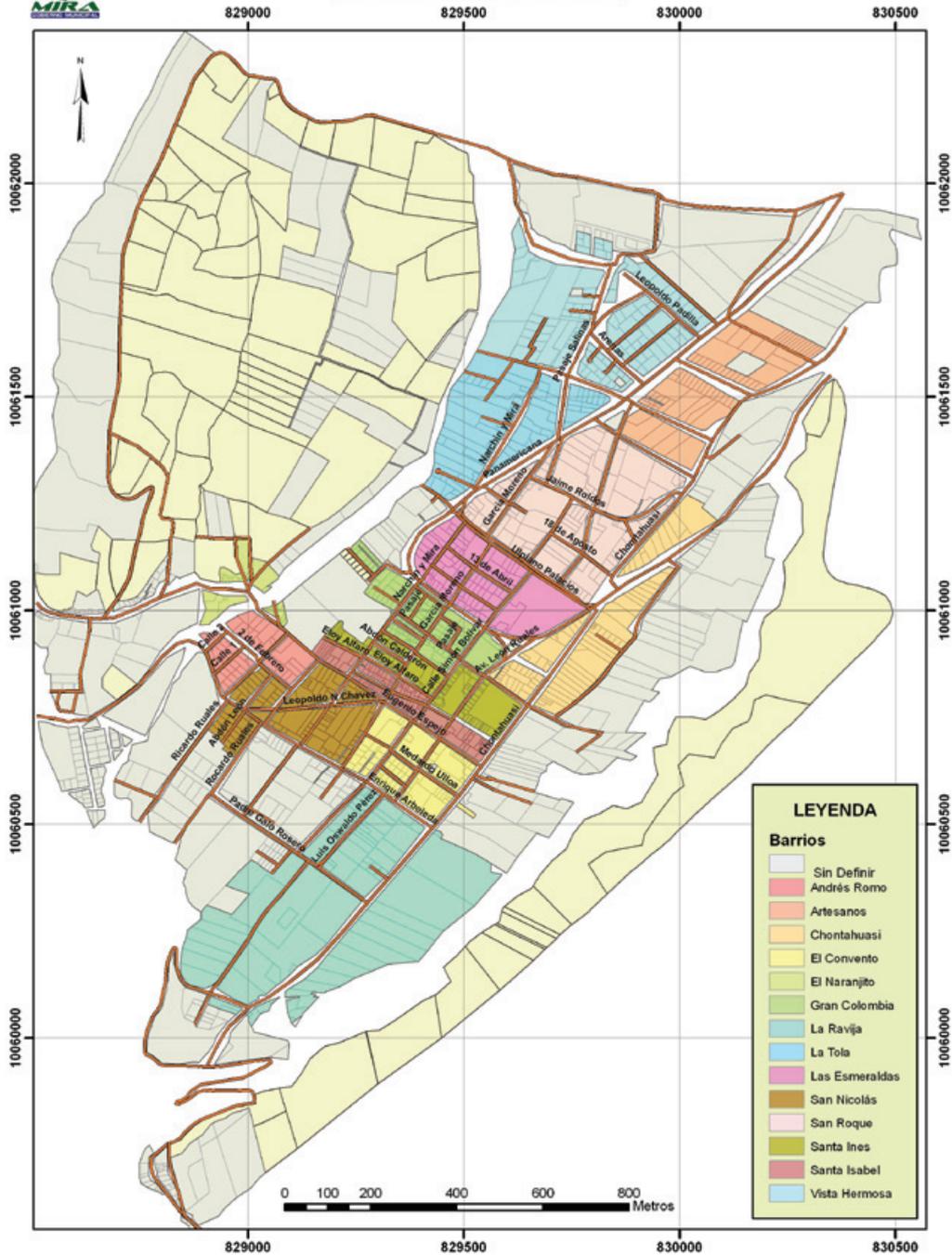
Una vez identificado el problema, se clasificó la cartera vencida en las siguientes categorías: clase de tributos, montos, sectores y períodos de tiempo. Este proceso se realizó de manera paralela y articulada con el control de cartera nueva, para lograr resultados sostenibles en el tiempo.

Se procedió a actualizar el catastro, generando mapas para visualizar e identificar los sectores donde existe una mayor cartera vencida para focalizar los esfuerzos de la recaudación y ampliar la información de los contribuyentes. Se creó el Sistema

**Distinción**  
de práctica  
innovadora  
durante la XVIII  
Conferencia  
Interamericana  
de Alcaldes y  
Autoridades  
Locales, “Una  
nueva agenda  
local: democracia,  
desarrollo  
económico y  
gestión ambiental  
sustentable” en  
2012, en Miami.



# CIUDAD DE MIRA



de Información Geográfica, que a través de la tecnología y el uso del software AR-GIS, permitió la construcción de una base de datos ordenada sistemáticamente con datos referenciados geográficamente, en la que se incluyen detalles sobre el uso de suelo, transporte y otros registros administrativos. Al finalizar el segundo trimestre del primer año de ejecución, el gobierno autónomo descentralizado de Mira cuenta con la identificación y ubicación del 90% de los usuarios de cartera; en el tercer trimestre del primer año de ejecución del proceso, se tiene una base de datos geo-referencial del 80% de los usuarios de cartera vencida.

Esta herramienta permitió sectorizar la cartera y de esta forma emplear estrategias segmentadas para la recaudación de impuestos. Adicionalmente, se adaptaron las campañas informativas por monto, etnia y barrio. El proceso se fortalece a través de la implementación de una campaña de socialización puerta a puerta (con una persona contratada por el Cantón Mira para ese propósito), informando sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, leyes, reglamentos y ordenanzas del cantón, y generando conciencia en la población. Entre otras consecuencias, este proceso de acercamiento gobierno-ciudadano facilitó la apropiación de la estrategia y el empoderamiento local.

Por su parte, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Mira, con recursos propios, realizó un trabajo importante de formación y capacitación del equipo técnico que, además de aplicarse en la implementación de la estrategia, permitió generar capacidades en materia de planificación en la gestión pública.



Esta estrategia permitió reducir sustancialmente la cartera vencida, de un 100% inicial a un 65%.

#### Actores

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón de Mira es la entidad coordinadora encargada de implementar el sistema para la recuperación de la cartera vencida.

De 2011 a 2013 se contó con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento Municipal (PROMUNI) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) para la elaboración de la estrategia del sistema de recuperación de la cartera vencida y el diseño de actividades para mejorar la gestión del cantón. Entre sus objetivos estaba fortalecer la gobernabilidad a nivel local, proporcionando una capacidad técnica innovadora y promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones. El PROMUNI apoyaba el proceso en 27 municipios del país, trabajando en tres dimensiones: 1) fortalecimiento de la gestión municipal, 2) participación ciudadana, ambiente e interculturalidad y 3) transparencia.

#### Financiamiento

La estrategia de recuperación de cartera vencida se financió a través de dos fuen-

tes principales. Por un lado, el GAD Mira con recursos financieros, humanos y materiales propios. Por otro, los fondos de cooperación internacional gestionados por el PROMUNI-USAID, cuya inversión se destinó, principalmente, al apoyo técnico, materiales de difusión, gestión administrativa y asesoría.

El costo del sistema operativo y la licencia para el funcionamiento del Sistema de Información Geográfica, así como otros insumos para la operación de la oficina ascienden a \$ 3,200 USD.

Una parte de los recursos adicionales obtenidos son utilizados para fortalecer esta estrategia. Otra, para la ejecución de obras que los habitantes apuntan como prioritarias.



E S T U D I O D E C A S O

# PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS SANAS

TIPO DE INSTRUMENTO

## RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA

---

### Municipio de Tijuana (México)

Ubicación: Estado de Baja California  
Población: 1,559,683 habitantes  
(2010).

Comparte 24 km. de frontera con San Diego, California (EUA). Las maquilas proporcionan empleo a gran parte de su población, principalmente en el ensamblaje de artículos electrónicos y automóviles.

[www.tijuana.gob.mx](http://www.tijuana.gob.mx)



El programa de finanzas públicas sanas inició en 2010 y finalizó en 2013.



Al inicio de 2010 se reportó un pasivo de poco más de 2 mil millones de pesos, producto de deudas contraídas con la banca comercial y de desarrollo. Meses después se identificaron deudas municipales no reportadas por casi 800 millones de pesos. Ante este problema se realizó una evaluación sobre el estado de la deuda local que concluyó que la mejor forma de amortizar los efectos del endeudamiento era a través del refinanciamiento.

### **Objetivo**

Sanear las finanzas del municipio a través de la creación de un programa basado en cuatro ejes:

- I. Reestructuración de la deuda pública y liquidación de pasivos;
- II. Fortalecimiento de los ingresos municipales;
- III. Cumplimiento de los preceptos de orden, armonización contable y transparencia;
- IV. Administración eficiente de los recursos.

## A través de los incentivos a los contribuyentes, el municipio de Tijuana pudo incrementar en 38% la recaudación con respecto a ciclos anteriores.

### Metodología

Para refinanciar la deuda, fue necesaria la autorización del Cabildo y de la Legislatura del Estado de Baja California. Una vez autorizado el programa se abrió una licitación para definir la institución financiera que se haría cargo de la deuda.

Para estabilizar las finanzas municipales y evitar el crecimiento de la deuda se inició un proceso de negociación con los acreedores para la reestructuración de los compromisos heredados, obteniendo una disminución en las tasas de interés. Esta acción le valió al municipio el reconocimiento de calificadoras internacionales (Fitch Ratings AAA por su calidad crediticia y Standard & Poor's AA por su capacidad para el cumplimiento de las obligaciones financieras), además de permitir que la administración municipal redujera el déficit operacional en 460 millones de pesos mexicanos, representando un monto menor por ese concepto de casi 50% al cierre del ejercicio fiscal 2012.

Se ofrecieron incentivos a los contribuyentes cumplidos para elevar la capacidad de recaudación del predial: seguro habita-

cional contra incendio y robo, descuento en los primeros tres meses y exención del 100% en multas y recargos.

A fin de que el saneamiento de las finanzas fuera integral, se debía garantizar a los ciudadanos que el gobierno de Tijuana administraría de forma honesta los recursos públicos, fomentando una relación de corresponsabilidad. Fue fundamental en este sentido la capacitación en materia de contabilidad a los funcionarios municipales, convirtiendo a Tijuana en el primer municipio en aplicar un sistema de armonización contable antes de lo previsto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental que, desde el 1 de enero de 2009, tiene como objeto establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos.

Finalmente, a fin de mejorar la percepción de los ciudadanos respecto a la gestión de los recursos, se estableció una política de austeridad bajo los siguientes ejes: compactar la estructura de gobierno, mejorar las adquisiciones municipales a través de monitoreo de los precios del mercado y reducción de prestaciones no prioritarias.



### Actores

La Secretaría de Finanzas del Ayuntamiento de Tijuana fue la institución promotora del refinanciamiento de la deuda. La Banca de Desarrollo en México (Banobras) es la entidad que financia la estrategia de saneamiento de las finanzas públicas de Tijuana.

### Obstáculos para la implementación del programa

- Deuda no informada.
- Desconfianza de los ciudadanos en la administración de los recursos.

### Resultados

A través de los incentivos a los contribuyentes, el municipio de Tijuana pudo incrementar en 38% la recaudación con respecto a ciclos anteriores.

Las acciones de saneamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de sus compromisos le han valido la mayor calificación en rendición de cuentas de la Auditoría Superior de la Federación de México en el ejercicio del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) y el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun).



E S T U D I O D E C A S O

# CHACABUCO PARA TODOS

TIPO DE INSTRUMENTO

## BONOS MUNICIPALES

---

### Municipalidad de Chacabuco

(Argentina)

Ubicación: Provincia de Buenos Aires.

Población: 47,802 habitantes (2010).

Su economía se basa en el cultivo

de maíz y soya, además de

la crianza de ganado bovino.

[www.chacabuco.gob.ar](http://www.chacabuco.gob.ar)



El programa Chacabuco para todos  
inicia en 2009.

En Chacabuco existía una escasez de terrenos para la construcción de viviendas para la población. Frente a la falta de espacios para la construcción de viviendas, la Municipalidad de Chacabuco realizó en 2008 un estudio sobre la demanda de lotes, a través de un registro abierto a toda la ciudadanía. Ante la evidencia encontrada en este primer ejercicio, se decidió buscar una forma innovadora de financiar la adquisición de tierra para los habitantes. Chacabuco se inspiró en algunas experiencias similares realizadas en municipios argentinos, a través del intercambio de conocimientos y la asistencia técnica.

### Objetivos

- Facilitar el acceso a tierras a las familias que no cuentan con ningún inmueble.
- Retomar, desde el gobierno, un liderazgo activo del proceso de urbanización de Chacabuco.

### Metodología

El primer paso del programa fue hacer un registro de las necesidades de la población respecto a los lotes y, de manera paralela, realizar una investigación de otras experiencias en materia de fideicomisos y emisión de bonos en municipios argentinos. Al finalizar, se elaboró un programa para la ejecución del proyecto que consta de cuatro etapas:

- a. Solvencia: consistió en demostrar que el municipio tenía solvencia y capacidad para endeudarse. Los Ministerios de Economía, tanto de la provincia de Buenos Aires como de Argentina, se encargan de determinar la solvencia a fin de establecer los límites de emisión.
- b. Autorizaciones nacionales y provin-

ciales: se determinó la viabilidad del endeudamiento con base en consideraciones contables y financieras de Chacabuco, realizado por el Ministerio de Economía de Argentina.

- c. Evaluación del riesgo: identificación de una empresa para evaluar y calificar el nivel de riesgo financiero del municipio (FitchRatings), además de un agente encargado de colocar los títulos en el mercado de capitales. Este último fue contratado a través de un concurso. La calificación derivada de la evaluación de riesgo fue buena, permitiendo al fideicomiso ingresar en la categoría BBB (-).
- d. Reglamentación y emisión de los bonos: constitución del Banco Provincia como administrador del fideicomiso, agente de retención y garante del descuento necesario de la coparticipación para cubrir la amortización del instrumento en su conjunto. El municipio puso como garantía la coparticipación provincial. Una vez colocada la deuda, el Banco Provincia descontaba el monto referido al pago de la deuda emitida en la cuenta en la que el municipio recibe la coparticipación provincial. Se colocó el título de cinco millones de pesos argentinos en la Bolsa de Valores de Buenos Aires y se transfirió al municipio la totalidad de financiamiento para realizar la compra de las tierras.

Con los bonos emitidos se pudieron comprar 50 hectáreas de tierra divididas en 1,000 lotes. La población objetivo pertenecía, en su mayoría, a trabajadores de entes públicos y/o pertenecientes a sindicatos: empleados municipales, judiciales, policía

bonaerense (a quienes se descontaba el pago automáticamente de su recibo de sueldo), bomberos, ex combatientes de Malvinas, etc. Además de facilitar el cobro, se asegura la recuperación del empréstito solicitado y se genera una cultura de pago.

La adjudicación de los lotes se realiza a través de sorteos en actos públicos para garantizar la transparencia de los mismos.

### Actores

El Gobierno de la Municipalidad de Chacabuco coordina el programa "Chacabuco para todos" a través de la Dirección Casa de Tierras de la Secretaría de Gobierno y Hacienda. Casa de Tierras se encarga de la subdivisión de las parcelas, la gestión de las escrituras de adquisición por parte del municipio y de las escrituras de los ciudadanos que posteriormente adquieren las tierras.

### Obstáculos para la implementación del programa

Existen dos grandes problemas que la municipalidad ha debido enfrentar. Por un lado, algunos de los terrenos adquiridos se encuentran en zonas que aún no cuentan con todos los servicios básicos, siendo responsabilidad del gobierno tener lista dicha infraestructura para el momento de la entrega de los lotes.

Por otro lado, aunque desde un inicio no estaba previsto en el programa, resta determinar la forma en que los habitantes financiarán la construcción de las viviendas. Actualmente, se busca vincular "Chacabuco para todos" con el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR), para atender la futura demanda de recursos para la construcción.



E S T U D I O D E C A S O

# PLAN ESTRATÉGICO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS CIUDAD SUR

TIPO DE INSTRUMENTO

## FONDO CATALÍTICO

**Municipios de La Granja,  
Pedro Aguirre Cerda,  
San Ramón, Lo Espejo,  
San Joaquín y El Bosque**  
(Chile)

Ubicación: Región Metropolitana  
de Santiago

Integrada por 6 provincias  
y 52 comunas. Es la más pequeña  
de las 15 regiones en las cuales se  
divide Chile, pero la más poblada.  
Su principal actividad productiva  
es la prestación de servicios  
(21% del total de los ingresos).



El Plan estratégico de la Asociación  
de Municipios Ciudad Sur inició  
el 1 de julio de 2012.

Población de los municipios  
de que integran la Asociación:  
694,379 habitantes.  
[www.ciudadсур.cl](http://www.ciudadсур.cl)

La creación de la Asociación Ciudad Sur responde a una decisión de los alcaldes de las seis municipalidades que la componen (La Granja, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, Lo Espejo, San Joaquín y El Bosque). Esta decisión se da en 2010 en un contexto de desconcentración administrativa y de descentralización política del Estado que exhiben a los municipios como los actores obligados a planear y gestionar el desarrollo territorial, económico y social en Chile.

La voluntad y el compromiso de los equipos municipales sobrepasan en mucho a sus capacidades técnicas efectivas, cultura disgregada de gestión y a los recursos financieros y tecnológicos que los gobiernos locales requieren para resolver las problemáticas territoriales.

La Asociación de Municipios Ciudad Sur se caracteriza por ser un subsistema territorial ubicado en el sector sur de la ciudad capital, Santiago de Chile, en el cual se encuentra el mayor porcentaje de personas con alta vulnerabilidad social. Es una iniciativa de integración intercomunal que congrega a 6 de las 52 comunas de mayor prioridad social de la Región Metropolitana de Chile. Tras un proceso de trabajo mancomunado de 4 años, Ciudad Sur busca avanzar en la formulación de una Estrategia para el Desarrollo de la Ciudad. En el corto plazo pretende fortalecer sus capacidades de análisis territorial integrado y la elaboración de un instrumento estratégico de planificación y gestión.

El desarrollo de estrategias asociativas entre municipalidades ha venido acumulando en Chile una trayectoria de buenas prácticas que demuestran la ganancia implícita en institucionalizar dichas iniciativas y

establecerlas como contrapartes legítimamente válidas ante los gobiernos regionales y los organismos del gobierno central competentes.

La Asociación de Municipios Ciudad Sur tiene una Secretaría Ejecutiva y su trabajo se organiza a través de comisiones temáticas que son: cultura, educación, salud, desarrollo territorial y medio ambiente, desarrollo social y vivienda, desarrollo económico local y seguridad ciudadana.

### **Objetivo**

Elaborar el “Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Integral de Ciudad Sur” que permita instalar sistemas de manejo de información georeferenciados, institucionalizar la participación ciudadana, capacitar y reorganizar la forma en que se desarrolla la gestión municipal hacia un sistema de mayor coordinación interna y externa. De manera colaborativa, a través de la organización intermunicipal, facilitar la obtención de recursos para la puesta en marcha de los proyectos de las municipalidades que la integran.

### **Metodología**

Se trata de un proceso de planeación con un enfoque territorial que comienza dividiendo al territorio mancomunado en 4 niveles: microterritorio o barrio, meso territorio o sector, comuna e intercomuna.

En el primer nivel se privilegia la participación ciudadana directa a través de asambleas, lo que genera como primer insumo las agendas locales que la ciudadanía demanda; en el segundo nivel se

## **Inclusión social y equidad territorial**

---



privilegia la democracia representativa y se organizan las demandas temáticas priorizadas en el primer nivel; en el tercer nivel se organizan las temáticas generales y se incorporan a los sectores económicos y otras organizaciones relevantes de la comuna para la elaboración de planes de acción y el plan estratégico de cada municipio; y finalmente, en el nivel intermunicipal se privilegia la elaboración del Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Integral de Ciudad Sur, dejando en el camino una red de planes e información relevante para la planificación de la gestión en los diversos niveles territoriales.

### Actores

La entidad coordinadora es la Asociación de Municipios Ciudad Sur.

Contribuyen con recursos económicos y expertise Cities Alliance, la Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

Son actores clave de la estrategia los alcaldes y concejales de los municipios que integran la Asociación, así como los funcionarios de dichas municipalidades.

Para la construcción de las agendas locales y los diagnósticos participativos, se integra la comunidad organizada en Juntas de vecinos y Organizaciones funcionales temáticas.

**Esta estrategia** ha sido una gran herramienta para romper con la inercia de gestiones dispersas y construir lenguajes comunes para enfrentar los problemas, propios de la periferia, de manera cada vez más coordinada

### Esquema financiero

Para cumplir con los objetivos del Plan estratégico se requirieron \$ 353,600.00 USD, que fueron aportados por diferentes socios bajo el siguiente esquema:

FUENTE	Total	%
Cities Alliance	250 000.00	70.7
Asociación Ciudad Sur	40 600.00	11.4
Universidad ARCIS	20 000.00	5.6
CGLU	3 000.00	0.8
Gobierno (Subsecretaría de Desarrollo Regional)	40 000.00	11.3

### Obstáculos para la implementación del plan estratégico

Resistencia que produce una cultura tradicional de una gestión descoordinada, en la que los poderes no están articulados, en donde ni las autoridades locales ni los jefes de áreas temáticas gustan de compartir su poder y tienden a mantener el status quo.

Falta de una institucionalidad que considere el espacio intercomunal como propio de cada municipalidad, lo que complica una participación eficiente y continua de los funcionarios en las mesas de trabajo.

Desconfianza política entre las autoridades máximas que, sumada al tipo de institucionalidad de los gobiernos locales de Chile, hace que toda evolución dependa de la sola voluntad política.

ciones locales de la región, esto representa un gran resultado. El proyecto financiado en mayor medida a través del fondo catalítico de Cities Alliance ha sido una gran herramienta para romper con la inercia de gestiones dispersas y entrar al camino de la construcción de “lenguajes comunes” que permitan enfrentar los problemas de manera cada día más coordinada.

La propuesta logró, a pesar de que las comunas son gobernadas por partidos diferentes, generar una voluntad política de las autoridades de Ciudad Sur en torno a un objetivo común y se involucró en este proceso al gobierno central. Además, permitió consolidar una plataforma multi-actores.

### Resultados

El Plan estratégico logró atraer hacia América Latina un fondo internacional especialmente creado para estrategias de desarrollo de las ciudades. Dadas las limitaciones institucionales de las administra-



E S T U D I O D E C A S O

# MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA

TIPO DE INSTRUMENTO

## INTERMUNICIPALIDAD

---

### 21 Municipios de El Salvador, Honduras y Guatemala

Ubicación: Frontera entre Guatemala,  
Honduras y El Salvador.

Población: 350, 065 habitantes.

Extensión territorial: 3, 618.50 km<sup>2</sup>.



La Mancomunidad Trinacional  
Fronteriza Río Lempa se constituye  
en 2007.

Se planteaba la necesidad de crear una estrategia integral que contribuyera al desarrollo económico local, a fin de reducir el desempleo de la región. Con ello reducir los impactos medioambientales que la actividad económica tenía en el Río Lempa, el cual cruza municipios de los tres países y que representa una zona de gran importancia debido a los recursos naturales que en ella existen.

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL) tiene como antecedente el Plan Trifinio, el cual buscaba la defensa y preservación del bosque del Macizo de Montecristo, ubicado en donde confluyen las fronteras de El Salvador, Honduras y Guatemala. Este Plan constó de 3 etapas en 1988, 1992 y 1997; sin embargo, las acciones que estaban previstas no se realizaron dado que no contemplaban las causas centrales del problema: el deterioro económico de la región.

Para dotar de institucionalidad a la estrategia de colaboración trinacional, en 1998 y 1999 se suscribió el Tratado Trifinio entre las Repúblicas de Honduras, El Salvador y Guatemala, que buscaba dar atención a los aspectos económicos, políticos, sociales, ambientales y de integración en la zona.

Adicionalmente, a partir del año 2004 comienzan a formarse asociaciones de municipios al interior de cada uno de los tres países que comienzan a facilitar el proceso de toma de decisiones de manera colectiva y a abordar proyectos más complejos y que requerían de mayores recursos financieros para su implementación.

### **Objetivo**

Favorecer el desarrollo integral sostenible

de los municipios que la integran a través de la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos municipales e intermunicipales y subregionales, mediante el esfuerzo propio mancomunado y con el apoyo técnico y económico de los gobiernos centrales, organismos internacionales e instituciones no gubernamentales. Asimismo, la creación de una estructura formal de participación social en el diseño e implementación de dichas estrategias, que asegure la conservación y protección de los recursos naturales con igualdad y justicia social.

### **Metodología**

Los 21 municipios que integran la mancomunidad son: en Honduras, Ocotepeque, Sinuapa, Concepción, Santa Fe, Dolores Merendón, Fraternidad, La Labor, Sensenti y Lucerna; en El Salvador, San Antonio Pajonal, Citala, San Fernando, Dulce Nombre de María y Candelaria de La Frontera; en Guatemala, Concepción Las Minas, Esquipulas, Olopa, Ipala, Asunción Mita, El Progreso y Santa Catarina Mita.

Primero, fue necesario reconocer la personalidad jurídica de la MTFRL (como antecedente está la firma del Tratado entre las Repúblicas de Honduras, El Salvador y Guatemala de 1997), que se dio a través de su inscripción en el registro público de Guatemala en 2007, de Honduras en 2009 y de El Salvador en 2011. Así, se crea la MTFRL como un ente supranacional e interestatal que incluye a todos los niveles de gobierno.

La MTFRL está compuesta por la Asamblea General, órgano supremo de representación de la mancomunidad que está integrada por 30 representantes, diez



## Buscamos la cohesión social y la integración de los territorios, posibilitando el desarrollo sostenible en lo social, cultural, económico, institucional y económico de los municipios y sus poblaciones

de cada país, pertenecientes a los Concejos Municipales de los municipios miembros. La Junta Directiva, que coordina y ejecuta las disposiciones de la Asamblea General, misma que es elegida cada dos años. La Unidad de Gestión Técnica Trinacional, encargada de dar apoyo técnico y acompañamiento a las mancomunidades socias. La Unidad de Monitoreo Ambiental Trinacional, que impulsa el manejo sostenible de los recursos forestales para la conservación de áreas naturales y monitorea los recursos hídricos, de contaminación ambiental y tala ilícita. La Unidad de Gestión Administrativa Trinacional, que administra los recursos económicos y financieros de la MTFRL.

Para la elaboración del plan estratégico de la mancomunidad, se realizaron actividades de: 1) identificación, sensibilización y capacitación de los actores territoriales; 2) recopilación de información económica, social, ambiental y política de los territorios; 3) realización de talleres para el análisis territorial y elaboración del modelo de desarrollo territorial; 4) socialización de los resultados entre los actores participantes; y 5) elaboración de la estrategia y sistematización del proceso.

A fin de facilitar la atención específica de cada uno de los temas prioritarios para la MTFRL, se han diseñado 5 políticas públicas:

- Ciudad limpia: mejorar la gestión de desechos sólidos urbanos por medio de la separación de basura, reciclaje y compostaje, así como la prestación mancomunada de servicios.
- Territorio indivisible: asegurar el aprovechamiento sostenible del territorio y

sus recursos, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región Trifinio.

- Aguas compartidas: implementar una gestión integral, sustentable y compartida del agua, comprendiendo la innegable relación entre los territorios aguas arriba y los territorios aguas abajo.
- Bosques para siempre: creación de un sistema transfronterizo de manejo sostenible de bosques y conservación de áreas naturales con la participación de todos los actores territoriales.
- Hambre cero: contribuir a la erradicación del hambre, la pobreza extrema y la marginación, atendiendo la desarticulación entre los puntos de producción y los mercados locales y regionales.

### Actores

En el ámbito gubernamental se identifican como actores a los gobiernos locales de los municipios participantes en la MTFRL. Además, participan los gobiernos centrales de los tres países.

Por otro lado, están las mancomunidades integradas en cada uno de los países y que son la suma de la voluntad política en cada territorio.

La población, que ha sido integrada a los procesos de desarrollo territorial, organizada a través de mecanismos asociativos con base en los temas abordados por las diferentes políticas públicas implementadas por la MTFRL: ciudad limpia, territorio indivisible, aguas compartidas, bosques para siempre y hambre cero.

### Financiamiento

Los municipios pertenecientes a la man-



José Jorge Lemus Espinoza  
Alcalde de Olopa, Chiquimula,  
Guatemala  
Presidente de la MTFRL

Han habido cambios muy exitosos en los municipios donde estamos trabajando con la trinacional, ya que si usted ve son unos pueblos un poquito más limpios, tienen sus señalizaciones, las vías y ahorita se está trabajando ya para construir las plantas de tratamiento de desechos sólidos. Aquí en Olopa ya tenemos un terreno que es apto para esa construcción, en Ocatepec ya están haciendo su planta de tratamiento de los tres municipios y hemos avanzado bastante.

Para mí es importante no quedarse por ahí conforme con sólo tener una mancomunidad en un territorio de cuatro o más municipios, sino nosotros en la trinacional contamos con 46 municipios por medio de las mancomunidades que están en cada país. Sentimos que ha sido un éxito. Si logramos unir más fronteras con mancomunidades como la de nosotros, pienso que vamos a lograr lo que realmente queremos. Siento que es un éxito; y no es que yo lo diga, lo dicen los hechos de la mancomunidad.

comunidad, aportan recursos humanos, materiales y financieros con base en sus capacidades, para realizar las actividades previstas en el Plan estratégico de la MTFRL.

Adicionalmente, a través de alianzas estratégicas, se ha podido tener acceso a recursos de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. A manera de ejemplo, en 2008 la MTFRL presentó el proyecto "Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano" como parte del programa URB-AL III de la Unión Europea, a fin de institucionalizar las políticas y procesos participativos y mancomunados. Este proyecto, de 3.5 millones de euros, fue cofinanciado con 2,813,357 euros por el programa URB-AL III y el resto, dividido entre las mancomunidades participantes de los tres países con base en sus capacidades económicas.

### Obstáculos para la implementación del programa

Como sucede en el resto de América Latina, muchos de los programas dependen de la voluntad política de las autoridades locales. Se vuelven fundamentales en este sentido

las acciones de sensibilización y comunicación constante hacia estos actores.

A pesar de los esfuerzos de los diferentes proyectos implementados por la MTFRL, aún existen dificultades para la institucionalización de los procesos. Los cambios en las administraciones locales y la rotación de personal dificultan para algunos municipios el seguimiento de los acuerdos y trabajos mancomunados. Sin embargo, la constitución de las unidades de Gestión Técnica, Monitoreo Ambiental y Gestión Administrativa de la MTFRL, han permitido dar continuidad a los trabajos y sistematizar las prácticas.

### Resultados

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa ha logrado la integración política de diversos municipios, asociaciones de municipios y gobiernos centrales con un objetivo común, expresada a través de la voluntad política de sus autoridades y fortaleciendo la autonomía administrativa y financiera de los municipios participantes.

Ha contribuido al desarrollo económico local de una manera sostenible e inclusiva, desacelerando el deterioro ambiental y social en la región y logrando la ejecución

de proyectos en materia de protección de bosques, gestión de residuos sólidos, gestión del agua, seguridad alimentaria, agricultura sostenible, etc.

También ha fomentado la creación de procesos asociativos entre los habitantes de los municipios que integran la mancomunidad, reforzando e institucionalizando las estructuras de participación social.



E S T U D I O D E C A S O

# UNA DEMOCRACIA QUE SE CONSTRUYE CON LA GENTE

TIPO DE INSTRUMENTO

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

---

**Parroquia Tarqui** (Ecuador)

Ubicación: Cantón de Cuenca,  
Provincia de Azuay.

Población: 8,921 habitantes  
[www.parroquiatarqui.gob.ec](http://www.parroquiatarqui.gob.ec)



Una democracia que se construye  
con la gente inició en 2009.

Hasta 2001, la estructura administrativa y política de la parroquia estaba dirigida por el sistema de Tenencia Política, designada por el Ejecutivo. Imperaba el “cacicazgo” a manos de hacendados y grandes propietarios de tierras que por su poder económico ejercían una influencia sobre las autoridades. Ellos decidían qué obras realizar en la comunidad, mismas que quedaban inconclusas al terminar sus periodos en el poder. Las mujeres no tenían acceso a cargos directivos. Como consecuencia, existía una apatía generalizada de los ciudadanos y bajos índices de organización comunal. Por otro lado, la cobertura de servicios básicos era deficiente, la atención a la salud y la educación insuficientes y el deterioro de los recursos naturales creciente.

A partir de 2001, se crea la Ley orgánica de Juntas parroquiales que pretende transferir capacidades, responsabilidades y funciones a los gobiernos locales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), elegidos por votación popular, son la base de la organización democrática y el ámbito de gobierno más cercano a la población. El presupuesto participativo en la Parroquia Tarqui surge en este contexto como otro de los mecanismos que contribuye a la construcción de una democracia desde la gente.

### **Objetivos políticos**

- Generar condiciones para la construcción de una democracia participativa.
- Implementar un sistema de planeación participativa desde las comunidades.

### **Objetivos sociales**

- Disminuir las inequidades socio-territoriales.

- Distribuir de forma equitativa los recursos públicos
- Mejorar la calidad de vida de la población
- Implementar procesos de seguridad alimentaria, dinamizando la producción y fortaleciendo la economía local

### **Objetivos administrativo institucionales**

- Incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública local.
- Institucionalizar procedimientos transparentes y rendición de cuentas.
- Fortalecer la institucionalidad pública y la vinculación entre el Gobierno y la sociedad

### **Metodología**

El presupuesto participativo de Tarqui se ejecuta a través de un modelo de gestión estratégica territorial para la gobernanza solidaria parroquial y la co-gestión que consta de tres ejes:

#### **a) Organización social y territorial**

Mecanismo para identificar a los actores del presupuesto participativo y su rol dentro del proceso. Consta de cinco niveles: 1) ciudadanos; 2) directiva comunitaria (forma de organización territorial comunitaria elegida por los ciudadanos que cuentan con autonomía y son reconocidos por el GAD); 3) división territorial (barrios agrupados con base en características comunes); 4) organizaciones locales parroquiales; y 5) Comité de planificación parroquial y GAD parroquial.

#### **b) Sistema de participación**

Para que la democracia sea sostenible y



Bolívar Saquipay,  
Presidente del Gobierno Autónomo  
Descentralizado Parroquial de Tarqui.

El GAD parroquial entendió que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural. Se producirá el desarrollo cuando en la sociedad seamos capaces de manifestar una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, concensuada, fuerzas que estaban latentes, dispersas o separadas; tomando como objeto y objetivo principal la lucha contra la pobreza.

Es tiempo de pensar en el desarrollo parroquial, que beneficie a las comunidades rurales, que genere iniciativas productivas y que defienda la participación, la honestidad, la cultura, la organización y que fortalezca el desarrollo de la comunidad. Nadie conoce las necesidades más que su propia gente

Los hombres y mujeres de Tarqui pasaron de ser sujetos pasivos, obedientes, a ciudadanos activos y deliberantes

efectiva, la ciudadanía debe implicarse en la toma de decisiones y contar con las herramientas para empoderarse. El sistema de participación ciudadana en el presupuesto participativo consta de las siguientes actividades:

- **Asamblea parroquial.** Espacio de consulta, control y participación ciudadana, en el que la comunidad se vincula con el GAD parroquial. Sus resoluciones son moralmente vinculantes y socialmente exigibles para el gobierno y para la comunidad. En este marco el GAD presenta su informe de logros, efectos e impactos en la parroquia, así como las limitaciones y los grandes desafíos en torno al desarrollo de la misma. Las directivas comunitarias también rinden cuentas.
- **Reuniones parroquiales con autoridades.** Estrategia de diálogo entre las directivas comunitarias y las autoridades parroquiales, cantonales del ámbito provincial, regional y nacional para tratar temas de interés y generar un diálogo horizontal.
- **Otros espacios.** Las fiestas cívicas son aprovechadas para exponer propuestas de solución a las nece-

sidades de la parroquia.

#### c) Sistema de planificación y presupuestación participativa

Proceso de transformación de las necesidades ciudadanas en planes operativos parroquiales que consta de los siguientes pasos:

- **Identificación.** Cada comunidad identifica problemas y posibles soluciones a ellos. Cuando el desafío implica a más de una comunidad, se intenta tomar una decisión coordinada.
- **Priorización de obras y/o proyectos.** Una vez analizados los problemas, se priorizan y se elabora un plan de actividades o de desarrollo comunitario que es presentado al GAD parroquial. Éste, en función del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial y del presupuesto, identifica aquellos que pueden ser ejecutados y elabora el Plan Operativo Anual.
- **Ejecución participativa de los proyectos.** Previo a la ejecución de obras y proyectos se consulta al gobierno provincial y a la municipalidad de Cuenca. Además, se realiza una reunión con los actores territo-

**Para que la democracia sea sostenible y efectiva, la ciudadanía debe implicarse en la toma de decisiones y contar con las herramientas para empoderarse.**



riales involucrados para elaborar el plan de ejecución. En esta etapa se define el calendario, los aportes del GAD parroquial y los de la comunidad (mano de obra calificada, recursos materiales, económicos, etc.).

### Actores

El GAD parroquial es la entidad coordinadora del presupuesto participativo en Tarqui, y para ejecutarlo se vincula con actores internos y externos. Entre los primeros se encuentran dirigencias comunitarias, tenencia política, Iglesia, instituciones educativas, empresas de transporte, clubes deportivos, Consejo de planificación parroquial, subcentro de salud, sistemas de agua, asociaciones y organizaciones locales, cooperativas de ahorro y crédito, etc.

En el segundo grupo está la Municipalidad de Cuenca (Concejales), el Gobierno provincial (Consejeros), Gobernación provincial, Policía Nacional, Empresa Municipa-

pal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento de Cuenca, Ministerio de obras públicas, ministerios estatales, Empresa Eléctrica Regional Centrosur, ONG, fundaciones, universidades, prensa, la Secretaría Nacional de Planificación, etc.

### Financiamiento

El presupuesto participativo de Tarqui tiene cuatro fuentes principales de financiamiento, mismas que son directamente administradas por el GAD parroquial:

1. Tasas impositivas locales, permisos, arriendos, etc.
2. Aportes del GAD municipal de Cuenca a través de los recursos etiquetados para presupuestos participativos (Convenio para el ejercicio efectivo de los presupuestos participativos)
3. Recursos del Gobierno Nacional (Ley marco para asignación de recursos a GADs Parroquiales rurales)
4. Aportaciones de las contrapartes institucionales para la ejecución de proyectos

### Obstáculos para la implementación del programa

- Diferencias políticas
- Escasos recursos económicos
- Trámites burocráticos en instituciones públicas

### Resultados

La implementación del presupuesto participativo en Tarqui ha propiciado una mejor distribución de los fondos y la logrado favorecer la integración de la comunidad, no sólo en el ejercicio democrático de toma de decisiones, sino en la ejecución de las obras. Este mecanismo empodera a los ciudadanos al participar, decidir, priorizar, ejecutar y rendir cuentas de los proyectos realizados.

Hasta hoy se han invertido cerca de 15 millones de dólares en obras y proyectos.



E S T U D I O D E C A S O

# PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

TIPO DE INSTRUMENTO

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

---

### Guarulhos (Brasil)

Ubicación: Estado de Sao Paulo  
Población: 1, 221,979 habitantes  
(2010).

Es la segunda economía más grande del Estado de Sao Paulo; la industria es la principal actividad económica. Alberga el aeropuerto internacional más grande de Brasil.  
[www.guarulhos.sp.gov.br/](http://www.guarulhos.sp.gov.br/)



El Presupuesto participativo de Guarulhos inicio en 2001.

Al igual que en otras ciudades brasileñas, en Guarulhos existía una tradición autoritaria en general, y de forma específica en la asignación de los recursos disponibles para el desarrollo local. Asimismo, la distancia entre el gobierno y los ciudadanos era muy grande, dificultando procesos democráticos y generando desconfianza entre unos y otros. Para revertir esta tendencia, se integra el presupuesto participativo a los programas de la Prefeitura.

Desde el año 2001, el gobierno de Guarulhos comienza a incluir a los ciudadanos en las decisiones sobre dónde y cómo invertir los recursos municipales. Surge así el presupuesto participativo como una estrategia para gestionar los recursos públicos y hacer que la definición e implementación de las políticas públicas sea democrática. Antes de este periodo, al igual que en muchas ciudades brasileñas, el presupuesto era definido desde las oficinas del Prefeito y no se incluía a la población en el proceso.

Sin duda, Guarulhos retomó experiencias previas sobre presupuesto participativo en otras ciudades brasileñas (desde el primer ejercicio realizado en Porto Alegre en 1989, hasta su implementación en Sao Paulo en 2001), pero supo darle un sello distintivo basado en una estrategia político-educativa que pone la capacitación para y por los ciudadanos como pilar.

### Objetivo

Abrir la administración de los recursos presupuestales a la participación de la población, haciendo democrática la definición e implementación del presupuesto y de las políticas de gobierno en la ciudad.

### Metodología

Desde su inauguración, la metodología del presupuesto participativo de Guarulhos se ha modificado, adaptándose a las transformaciones sociales, económicas y políticas, pero también atendiendo a las contribuciones realizadas por los ciudadanos en este periodo. Pueden identificarse tres etapas:

2001-2005: Primeras experiencias, realización de Asambleas informativas para la obtención de información y la comunicación con la comunidad, Asambleas territoriales y temáticas, 22,978 participantes.

2005-2013: Se inaugura el ciclo bienal del presupuesto participativo, el trabajo de formación descentralizada con grupos de ciudadanos, la educación popular comienza a ser la clave del presupuesto participativo de Guarulhos, las votaciones se hacen ahora por demanda específica y no por área temática, 37,479 participantes.

2013-actual: Creación del Plan Regional de Obras, en el que se eligen seis demandas clasificadas por tema; éstas son presentadas en los Foros Regionales para ser re-evaluadas a fin de que las demandas de cada región alcancen un máximo de R\$2 millones de reales.

El ciclo de actividades bianual del presupuesto participativo de Guarulhos se organiza de la siguiente manera: durante los años impares, se realizan las Sesiones plenarias y, durante los pares, los Foros regionales y otras reuniones. Para facilitar la participación de los ciudadanos en las actividades del presupuesto participativo, la ciudad se divide en 21 regiones, y en cada una de ellas se realizan las que a continuación se señalan:

Sesiones plenarias: grandes asambleas en donde la población define las prioridades

**+ de 600 obras  
concluidas**

**2,300 viviendas  
para familias de  
escasos recursos**

Cuadro General - Participación presupuesto participativo (año 2013)	
Actividad	Número de personas
Actividades en los Foros (Consejeros y Representantes en el ciclo 2011-2013)	651
Proceso de movilización para las plenarios del presupuesto participativo	8,013
Plenarias regionales del presupuesto participativo 2013	2,754
TOTAL	11,418

## Pago integrado (billete único) para transporte

## 18 escuelas municipales nuevas

## Ciclovía Paulo Faccini (7 km.)

de acción en las áreas de salud, educación, infraestructura, etc. y la Prefeitura rinde cuentas a los ciudadanos sobre los servicios prestados. En este espacio se eligen también los representantes que encabezarán el diálogo con la Prefeitura.

**Consejo del Presupuesto Participativo:** instrumento de control y planeación de las acciones de la Prefeitura que propone, fiscaliza y decide el presupuesto de la ciudad. Está compuesto por 42 consejeros (2 por región) y un número casi igual que es seleccionado por el alcalde, asegurando la co-gestión y co-responsabilidad en el ejercicio de la administración.

**Foros regionales:** instrumentos de participación y formación ciudadana que

acompañan el trabajo del Consejo del presupuesto participativo. Reúne a los representantes regionales y consejeros de una misma región, con los representantes de la Coordinación de Presupuesto Participativo, a fin de articular mejor los trabajos entre ambos y facilitar los trabajos de fiscalización.

**Caravana de prioridades:** actividad que consiste en recorrer las regiones para conocer la realidad de los barrios, las obras realizadas y los servicios ejecutados. Participa la Coordinación de Presupuesto Participativo, los consejeros, representantes regionales, secretarios municipales y técnicos de la Prefeitura.

**Cursos de formación de consejeros, representantes regionales y ciudadanos:**



Foto: José Luiz PMG



Sebastião Almeida  
Prefeito de Guarulhos

La experiencia del Presupuesto Participativo fue una de las mayores conquistas de la población de Guarulhos en el último decenio. Por medio de la participación popular, ampliamos nuestras inversiones en diversas áreas como Salud, Educación, Infraestructura, Transporte y Saneamiento Básico. El resultado de mejora (perfeccionamiento) de esta herramienta democrática

es que hoy somos reconocidos internacionalmente por el trabajo desarrollado en nuestra municipalidad, lo que permite que tengamos una gran capacidad para transferir todo el conocimiento que hemos adquirido a lo largo de estos años a las ciudades de varias regiones del mundo

actividad que permite fortalecer las capacidades personales, sociales y de liderazgo de estos actores del presupuesto participativo en Guarulhos. Es un proceso permanente que facilita la adquisición conocimientos en administración pública y políticas de participación popular.

### Actores

La Prefeitura de Guarulhos coordina el programa a través de la Coordinación de Presupuesto Participativo, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Comunicación.

La ciudadanía participa a través del Consejo del presupuesto participativo y en las Sesiones plenarias.

### Financiamiento

Todos los recursos requeridos para la implementación del presupuesto participativo son recursos municipales, tanto aquellos humanos, financieros y materiales necesarios para las actividades del ciclo bianual, como los materiales de comunicación e informativos.

A partir de 2013, se cuenta con un presupuesto de R\$2 millones de reales por región para atender las seis demandas ciudadanas priorizadas; es decir, existe un presupuesto para su ejecución de R\$42 millones de reales.

### Obstáculos para la implementación del programa

La cultura política tradicional que excluye la participación de la población en la toma de decisiones fue al inicio un importante reto a superar. Esta cultura se manifiesta, por un lado, con baja participación de los ciudadanos y apatía hacia todo lo vinculado al gobierno y, por el otro, por una incomprensión de los funcionarios públicos locales sobre el rol de los habitantes en este proceso. Lo anterior, puede dificultar la movilización de la población a las reuniones, ya sea por falta de interés o por frustración cuando algunas de las obras no llegan a realizarse.

### Resultados

En Guarulhos, el presupuesto participativo ha permitido fortalecer las prácticas y políticas democráticas, así como el empoderamiento de la ciudadanía. También, crear una cultura ciudadana que favorece la participación comunitaria, la inclusión social y una sociedad basada en los derechos.

Se han realizado múltiples obras de infraestructura y creación de espacios para la educación, cultura, salud, vivienda, saneamiento, transporte, etc. Más de 600 obras solicitadas en las sesiones plenarias han sido concluidas, se han entregado



E S T U D I O D E C A S O

# CÍRCULO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y ESFUERZO SOLIDARIO

TIPO DE INSTRUMENTO

## CÍRCULO DE AHORRO

---

**Municipio Federal** (Argentina)

Ubicación: Provincia de Entre Ríos.

Población: 25,863 habitantes (2010)

Es una zona ganadera caracterizada por su producción ovina.

[www.federal.gov.ar](http://www.federal.gov.ar)

El primer círculo de administración municipal y esfuerzo solidario se conforma en 1993.

En Federal, como en otros municipios argentinos, se presentó en la década de los noventa una alta demanda de viviendas, acompañada de una restricción presupuestaria para la generación de obras de infraestructura. Los organismos encargados de la construcción (Fondo Nacional de Vivienda, Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda, etc.) no habían sido capaces de satisfacer las necesidades de la localidad en esta materia. Por ello, desde 1993 comenzaron a conformarse los círculos cerrados de ahorro previo para la construcción de viviendas.

### Objetivo

Facilitar a la población la obtención de una vivienda propia, generando además la urbanización de la ciudad, la dinamización del mercado local a través del empleo de mano de obra y compra de materiales producidos en la localidad y el fomento al ahorro local en el territorio.

### Metodología

Antes de poner en marcha el círculo de ahorro en Federal, el gobierno municipal estudió experiencias previas de implementación de este mecanismo. Una vez autorizado a través de la Ordenanza 481/93, se inicia el proceso de creación de los círculos de ahorro.

Primero, se realiza la invitación a los ciudadanos a inscribirse en el círculo, mismos que deben completar un formulario y presentar la documentación requerida. Cuando se alcanza en número de suscriptores necesario, se procede al inicio del pago de las cuotas.

Las viviendas son adjudicadas mediante un sorteo mensual en el que participan



**+ de 500  
viviendas**

**15 círculos  
de ahorro**

aquellos habitantes que cumplan con ciertos prerrequisitos. Una vez adjudicado, se firma un contrato entre el municipio y el ciudadano para el inicio de la construcción de la vivienda.

El gobierno del municipio es el administrador de los recursos económicos privados de los ciudadanos, el cual, a su vez, aporta recursos humanos y materiales que no le generan un costo adicional.

### Actores

El gobierno municipal de Federal, a través de la Secretaría de Gobierno y Hacienda, se encarga de la administración del círculo de ahorro; la Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos, atiende la distribución de materiales y gestión de recursos humanos y

materiales; además cuentan con una oficina especial, creada en 1995, para todo lo relacionado a la gestión técnica.

### Obstáculos para la implementación del programa

A lo largo de los años en que se ha implementado el círculo de ahorro, se han observado problemas vinculados al tipo de suelo sobre el que están construidas las viviendas de Federal, presentando algunos daños que posteriormente han sido reparados.

### Resultados

Hasta el año 2012, se habían construido 550 viviendas en Federal, a través de 15 círculos de ahorro, impulsando y dinamizando el mercado económico local. Además de disminuir los problemas de vivienda en la localidad, se ha logrado impulsar la urbanización del municipio de una manera ordenada y valorizar la tierra.



E S T U D I O D E C A S O

# ZONAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

TIPO DE INSTRUMENTO

## VALORIZACIÓN DE LA TIERRA

---

### Ciudad de México (México)

Población: 8,851,080 habitantes  
(2010).

Capital de la República Mexicana.  
Su área metropolitana comprende  
a 59 municipios y una población  
de 20,116,842 habitantes.

Presupuesto 2014:

US\$ 11,883,702,553

[www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)



El programa Zonas de Desarrollo  
Económico y Social inició en 2013.

[www.tucidadad.mx/zodes/](http://www.tucidadad.mx/zodes/)

La Ciudad de México vivió un acelerado proceso de urbanización sin una planeación estratégica adecuada, que en los últimos 16 años obedeció a un propósito eminentemente recaudador y no a un modelo que fomentara la reasignación de recursos económicos en su zona de origen. El desarrollo de la ciudad no tenía vocaciones definidas.

Al igual que en otras ciudades latinoamericanas, se favoreció un crecimiento horizontal de la ciudad. Entre otras consecuencias, los viajes urbanos de la casa al trabajo son largos y cansados.

A fin de generar ciudades más compactas en las que se respeten las vocaciones económicas y sociales de los barrios, se crean las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES). Las ZODES son áreas que se desarrollan por asociaciones estratégicas cuyas condiciones de ubicación, usos de suelo, equipamientos y otros activos intangibles de gobierno, potencian y generan inversión e infraestructura social

para recuperar, urbanizar y redensificar la zona con servicios públicos, dotándola de conectividad y movilidad, para elevar el valor patrimonial de sus habitantes. Sus principios son: compactación, crecimiento vertical y forma de vida de barrio.

### Objetivos

- Fomentar el ordenamiento territorial
- Mejorar la calidad del espacio donde se vive y se trabaja
- Ciudadanizar el desarrollo
- Reconstruir el tejido social

### Metodología

El modelo de barrio temático consiste en identificar una zona de la Ciudad de México que sea susceptible de ser re-urbanizada, siguiendo la vocación del barrio. Se convoca así a miembros de la sociedad, empresas, académicos y a otros actores territoriales para que, de manera colaborativa, se defina la estrategia para mejorarla.

Con base en la vocación de la zona, su potencial de desarrollo y su posición territorial, económica y social con respecto a la Zona Metropolitana, se determina una Zona de Desarrollo Económico y Social (ZODES).

- 1. Zona de infraestructura pública vocacional:** cuya actividad genera recursos no tributarios, zonas de vida, habitabilidad y servicios que atraen e incentivan tejidos sociales, creando empleo, capital humano y calidad de vida que incrementa los ingresos tributarios.
- 2. Zona de habitabilidad y servicios:** que permite que la gente pueda vivir cerca de donde trabaja y cuente con servicios públicos de salud, cultura, comercio, espacios públicos de calidad, educativos, entre otros.
- 3. Zona de transición:** que se beneficia en forma directa de los impactos positivos generados y que permite inversiones diversificadas y protegidas.



## El modelo de barrio temático consiste en identificar una zona de la Ciudad de México que sea susceptible de ser re-urbanizada

Hasta ahora, en la Ciudad de México se han definido cinco ZODES, de las cuales solamente una ha sido lanzada y ha comenzado sus trabajos. Éstas son:

- Ciudad de la salud (inició en enero de 2014)
- Ciudad administrativa
- Ciudad futura
- Corredor cultural creativo
- Ciudad verde

La elaboración de la estrategia incluye una descripción del polígono (ubicación, superficie, demografía, uso de suelo), la determinación del instrumento legal (redefinición de los usos de suelo, objetivos de movilidad e infraestructuras), determinación de las áreas y elementos integradores (determinación de los proyectos urbanos a desarrollar), levantamiento de necesidades sociales y económicas (demandas actuales e históricas de los habitantes del barrio), plan de movilidad (vialidades, transporte público y privado, transporte no motorizado, peatonal), impacto ambiental (estrategias para la sustentabilidad), empleo especializado (infraestructura hospitalaria), acciones sociales y de impacto (consecuencias en el terreno y en los ciudadanos).

La Ciudad de la Salud, específicamente, comprende un área urbana de 208 hectáreas en la cual se ubican los principales Institutos nacionales de salud pública, hospitales privados y otros servicios de salud que atraen a una población flotante proveniente de todo el país y el extranjero. La estrategia pretende atender necesidades presentes y futuras de trabajadores, visitantes y residentes que todos los días utilizan los servicios de salud de la zona. Asimismo, se crea un área de gestión es-

tratégica, a fin de establecer nuevas bases para orientar el desarrollo urbano y a crear las nuevas inversiones públicas y privadas a corto y mediano plazo.

En coordinación con el gobierno federal se generarán inversiones para mejorar y ampliar la infraestructura de los Institutos de Salud en materia de investigación, servicio, atención pública y administrativa.

Uno de los hospitales privados ubicados en la zona, realizará también inversiones para la ampliación de sus instalaciones y para mejorar su oferta de servicios.

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de su Secretaría de Salud, ampliará su red de atención al construir las clínicas de obesidad y de diabetes, así como una escuela de enfermería.

La ampliación y creación de infraestructura hospitalaria de la Ciudad de la Salud contará con inversiones tanto del sector privado como del público, nacional y local. Adicionalmente, se contempla la modernización de equipamientos, vías de acceso y de comunicación para mejorar el tránsito en la zona.

Un porcentaje de los ingresos adicionales que reciba el Gobierno de la Ciudad producto de un incremento en la recaudación de impuestos, será reinvertido en las ZODES.

### Actores

El Gobierno de la Ciudad de México coordina la estrategia a través de la empresa para-estatal Calidad de vida y progreso para la Ciudad de México, y en el que participan otras Secretarías del gobierno en función de las temáticas que abordan las ZODES.

El sector académico nacional e internacional contribuye en la investigación de los barrios para definir sus vocaciones.



Simón Levy Dabbah,  
Director General de Calidad de Vida,  
Progreso y Desarrollo de la Ciudad  
de México, S.A. de C.V.

En una megalópolis como la Ciudad de México los recursos públicos para el desarrollo de la infraestructura que demanda la ciudad resultan insuficientes ante la escala y diversidad de requerimientos en la materia. Es por ello que la participación conjunta entre el sector público y el privado para la generación de infraestructura urbana resulta esencial para el desarrollo económico y social de la ciudad. La participación del sector privado en esta materia, bajo la rectoría del estado, también nos permite orientar la inversión privada en zonas de la ciudad que resulten estratégicas para el desarrollo y crecimiento de la ciudad.

La estrategia planteada en las ZODES resulta innovadora dado que se plantean un conjunto de instrumentos, tanto jurídicos como financieros, que permitirán por un lado, obtener los recursos financieros para el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura urbana al interior de las ZODES, y por otro lado, permitirán que las plusvalías derivadas de estas nuevas infraestructuras puedan ser redistribuidas entre los actuales propietarios del suelo y por la administración de la ciudad. Lo que se busca no es únicamente generar plusvalías, sino que también éstas sean redistribuidas entre los diversos actores que mediante inversión, propiedad, normatividad y consumo la generan.

Arquitectos, urbanistas y diseñadores nacionales e internacionales, a través de su creatividad acompañan la creación de los proyectos a fin de garantizar su correcta ejecución e integración urbana y social. Se fomenta la participación de jóvenes.

#### Financiamiento

La estrategia de financiamiento de las ZODES prevé la conformación de Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión (SAPI) para agilizar la gestión financiera de los proyectos. Éstas son sociedades mercantiles constituidas bajo la Ley General de Sociedades y son consideradas como el medio idóneo para recibir inversión proveniente de capital privado.

La propuesta de desarrollo de las ZODES contempla la constitución de una SAPI Maestra para la ejecución de iniciativas relacionadas con el proyecto en su conjunto. Asimismo, para cada uno de los polígonos de desarrollo se conformará una SAPI, cuyo esquema se definirá a partir de las particularidades de cada ZODES.

#### Obstáculos

Al ser de reciente creación, las Zonas de Desarrollo Económico y Social deben fortalecer e institucionalizar el diálogo con los ciudadanos, a fin de que sus necesidades e inquietudes formen parte de la formulación y ejecución de los proyectos.

**Arquitectos,  
urbanistas y  
diseñadores  
nacionales e  
internacionales,  
a través de  
su creatividad  
acompañan la  
creación de los  
proyectos a fin  
de garantizar  
su correcta  
ejecución e  
integración  
urbana y social.**

## REFERENCIAS

- Baer, Katherine (2006), "La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos" en Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (comps.), *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 131-157.
- Banco Mundial (2013), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, Banco Mundial.
- Carrizo, Luis (coord.) (2012), *Una nueva estrategia de gobernanza local: La intermunicipalidad en América Latina*, México, CEDEMUN / Proyecto IDEAL.
- Cetrángolo, Oscar (2007), *Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: Ejes de análisis*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2013), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CGLU (2010), *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI*, Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, GOLD II, México, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Cravacuore, Daniel (2011), "La dimensión presupuestaria de los gobiernos locales en Argentina" en *Encuentro Temático de Capitalización de Buenas Prácticas sobre "Gestión Integrada y Sostenible de Residuos Sólidos Urbanos"*. Arezzo, Programa Urbal III.
- Fashbender, Juan Carlos y Albán, Carlos Estuardo (2010), *Buenas prácticas en las Administraciones Tributarias Municipales*, Perú, GTZ.
- Galilea Ocón, Sergio (2013), "La gobernanza de los servicios básicos locales en América Latina", Documento presentado en el Taller *Gobernanza de los servicios básicos locales*, Montevideo, Intendencia de Montevideo, Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (2011), *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, serie Macroeconomía del Desarrollo, no. 111, Santiago de Chile, CEPAL.
- Herrera Torres, Hugo (2011), *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Jorquera, Daniela (2001), *Gobernanza para el desarrollo local*, documento de trabajo No. 95, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Santiago de Chile, RIMISP/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Jouravlev, Andrei (2004), *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Merino, Mauricio (2007), *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, colección Para entender, China, Nostra Ediciones.
- ONU-HABITAT (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Kenya, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ramos, José María y Villalobos, Alberto (2011), "La evaluación del desempeño en México: Experiencias y retos para el desarrollo local" en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (coords.), *La evaluación de las políticas públicas en México*, México: El Colegio de la Frontera Norte / Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (coords.) (2011), *La evaluación de las políticas públicas en México*, México: El Colegio de la Frontera Norte / Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Rezende Fernando y Veloso Joao (2010), *Intergovernmental transfers in Latin America subnational finances*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodríguez Vázquez, Horacio (2013), *Cooperación con micro, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile 2002-2013: Balance y perspectivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/W539.
- \_\_\_\_\_ (2010), "La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana" en Pollack, Aaron (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, México, Instituto Mora, pp. 9-34.
- Sanna, Venere (2011), *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforman el SICA y la Unión Europea*, Roma, CeSPI.
- The Economist (2010), "Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2010. Guía del índice y metodología". Disponible en: <http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Infrascopes/Infrascopes%202010.pdf>
- Williner, Alicia (2012), *La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios de América Latina y el Caribe, 1962-2012*, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES.

## AGRADECIMIENTOS

Los editores agradecen a Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez por su valiosa contribución en la elaboración del estudio sobre las tendencias de financiamiento en América Latina y la identificación de casos.

A las siguientes instituciones por proporcionar la información para la elaboración de los estudios de caso: Asociación de Municipalidades del Ecuador; Asociación de Municipios Ciudad Sur; Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa (El Salvador, Honduras y Guatemala); Coordinación de Relaciones Internacionales y Coordinación de Presupuesto Participativo de la Prefeitura de Guarulhos, Brasil; Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V.; a los investigadores de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes con apoyo del Programa de Mejora de la Gestión Municipal (BID 1855 OC-AR).

A las personas que contribuyeron a la elaboración: Alberto Villalobos Pacheco, Aldo Cabañas, Aleandra Scafati, Alexandra Guillén, Aline Andrade, Andrés Dachary, Ariel Matarazzo, Claudio N. Saúl, Claudio Sule, Daniel Cravacuore, Eduardo Leonel Galantini, Emiliano Augusto Vélez, Enrique José Varela Álvarez, Fabio José Quetglas, Genezaret Hernández, Glecio Rodrigues, Guillermo Galván, Héctor Aguirre, Jorge Frowein, José de Jesús Sosa López, José María Ramos García, Julio Enrique Paltán López, Julio Ruiz, Karla Elizabeth Domínguez Zarco, Kátia Lima, María de los Ángeles Petit, María Elena Chieno, Mariano Larisgoitia, Mario Orlando Dellamea, Mónica Mariana Martínez Cadena, Mónica Eugenia Sánchez Torres, Norma Abdala de Matarazzo, Nicolás Mancini, Ray Freddy Lara Pacheco, Renata Boulos, Roberto Jiménez Murillo, Sara Sánchez Rivas, Sergio Barrios, Simón Levy, Verónica Oliva, William Cresseri, Yann Thoreau La Salle, Zulma Bolívar

fmdv.net



CON EL APOYO DE

