

Capítulo VII

Construcción de agendas urbanas, planificación y financiamiento de las ciudades¹

Introducción

La ciudad es un ámbito físico y funcional donde se puede corroborar empíricamente cómo se reproducen las desigualdades. En el año 2010, la CEPAL advertía, en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, que la dinámica del libre mercado crea desigualdades en las ciudades de todo el mundo, pero en la región de América Latina y el Caribe son más fuertes a causa de la marcada asimetría en la dotación de infraestructura y equipamiento social (CEPAL, 2010, págs. 142-143).

Una ciudad que contiene desigualdades es una ciudad segregada. Aunque la desigualdad socioeconómica no es igual a la segregación residencial, debe existir desigualdad socioeconómica para que exista una ciudad segregada. Si la sociedad es igualitaria, no se localizan grupos diferenciados por nivel de ingreso en espacios geográficos diferenciados. Cuando existe desigualdad socioeconómica, la segregación se intensifica. Esas concentraciones territoriales diferenciadas tienden a heredarse y a reproducirse, en particular a través de mecanismos de mercado (precio de suelo y vivienda, por ejemplo), regulaciones urbanísticas, normas de financiamiento local y procedimientos y políticas públicas (sobre todo de vivienda y transporte) (CEPAL, 2014, págs. 102-103).

¹ Capítulo preparado por Alicia Williner (coordinadora) y Carlos Sandoval, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Juan Pablo Jiménez, de la División de Desarrollo Económico (DDE), con la colaboración de Ignacio Ruelas de esa misma División.

Esa segregación urbana dificulta, entre otras cosas, la interacción, el reconocimiento y la cooperación entre grupos, debilitando la cohesión social y la gobernabilidad de las ciudades (CEPAL, 2016a, págs. 72-73), por eso la urgencia de generar políticas públicas que tengan como objetivo central promover el combate a la pobreza y a la desigualdad socioeconómica y con ello el logro de sociedades (y ciudades) más incluyentes y cohesionadas.

Respondiendo a esos objetivos, en octubre de 2016, se llevó a cabo en Quito (Ecuador) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). En el documento final aprobado en esa instancia se realiza un llamamiento a la acción para abordar la situación de las ciudades en la región y, entre los puntos que se destacan en ese llamado, está la necesidad de construir agendas urbanas en los países, respetando las particularidades y prioridades de cada territorio, impulsando el compromiso de todos los niveles de Estado con esas agendas, abogando por un desarrollo urbano sostenible, construyendo gobernanza en las ciudades, considerando el principio 7 de Río+20 (responsabilidad de todos pero diferenciada por países) y reconociendo especialmente la situación de los habitantes de las ciudades, en especial las mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, indígenas, discapacitados, personas que viven con el VIH/SIDA, comunidades locales migrantes, desplazados, habitantes de barrios marginales entre otros (Naciones Unidas, 2016b, pág. 6).

Junto con el llamado a la acción, la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III asume compromisos entre los cuales enfatiza la necesidad de apoyar desde Hábitat la construcción de agendas nacionales, promover el derecho a la ciudad, construir sistemas de planificación urbana integrados y promover el financiamiento de las iniciativas que cada ciudad proponga para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este capítulo se pretende generar una reflexión en torno a algunos de esos compromisos que asume la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III y presentar algunas iniciativas que se están desarrollando en las ciudades de América Latina en torno a:

- La participación ciudadana y el derecho a la ciudad
- La planificación y gestión urbana
- Los recursos financieros con que cuentan o podrían contar las ciudades para hacer operativas las ideas propuestas

A. Participación ciudadana y construcción de agendas

Como acto político, la construcción de una agenda urbana nacional, subnacional o local requiere de un marco legal que acompañe esos procesos de construcción colectiva y mecanismos que logren visibilizar los conflictos, asumiendo las

tensiones provocadas por las demandas de reconocimiento de diversos grupos que habitan la ciudad y las demandas de redistribución de servicios públicos que tengan la igualdad como meta. En ese sentido, la instalación discursiva del “derecho a la ciudad” en la trama societal es un desafío urgente.

1. Construcción de agendas urbanas

Los procesos de construcción de una agenda urbana nacional, subnacional o local, respondiendo a la invitación realizada por Hábitat III, no implican para su elaboración solo un conjunto de decisiones técnicas, sino además un conjunto de decisiones de carácter político, que convierten a la planificación urbana en un instrumento comprometido con la realidad, para resolver los problemas con que la ciudadanía convive en la ciudad.

Las ciudades de América Latina y Caribe tienen como característica común una marcada diferenciación de las localizaciones de los grupos humanos, de acuerdo a su estrato socioeconómico. Previo a la construcción de una agenda urbana, es preciso considerar que la posición de poder de los inversionistas privados (en una ciudad) incluye el poder de definir la realidad (De Mattos, 2010). Para ello se hace imperativo que el Estado actúe como garante del bien público y común, cumpliendo un rol fundamental como regulador, considerando que el contexto en el cual se construyen las ciudades hoy está determinado cada vez más por los flujos de capital.

La primera consideración no puede soslayarse, pero tampoco debe inmovilizar a los tomadores de decisiones y agentes de la sociedad para promover acciones en torno a modificar esa realidad.

a) El Brasil y Colombia: políticas de desarrollo urbano

Haciendo referencia a casos en los cuales existen agendas de desarrollo urbano, donde el Estado ha decidido liderarlas recuperando en parte funciones de regulación disminuidas en buena parte del siglo XX, el Brasil y Colombia cuentan en la actualidad con políticas y agendas de desarrollo urbano que, lideradas por los respectivos Estados, tienen entre sus objetivos generar espacios de reflexión y puesta en práctica de decisiones para hacer con las agendas una gestión democrática y participativa.

La política de desarrollo urbano del Brasil es una política explícita que se plasma en un documento denominado el Estatuto de la Ciudad (ley 10.257-2001). Esta ley regula y reglamenta los artículos sobre política urbana aprobados por la Constitución Federal de 1988.

El Estatuto se constituye en torno a cuatro dimensiones:

- i) Consolida un marco conceptual y jurídico para el derecho urbanístico
- ii) Reglamenta un nuevo orden urbano

- iii) Sugiere procesos para la construcción democrática de las ciudades
- iv) Identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas

El Estatuto de la Ciudad, promulgado por el Gobierno Nacional en el año 2001, presenta normas generales que deben ser seguidas por todos los municipios en el ordenamiento del territorio y ejecución de la política de desarrollo urbano (véase el recuadro VII.1).

Recuadro VII.1 **Brasil: Estatuto de la Ciudad (Ley 10257), 2001**

Las dos directrices fundamentales de esta ley indican la necesidad de contar con ciudades sustentables y que su gestión se desarrolle democrática y participativamente.

El artículo 39 del Estatuto establece: “La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el Plan Maestro, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desenvolvimiento de las actividades económicas respetándose las directrices establecidas en el art 2° de esta Ley.”

En el artículo 2 se define como directriz general “Una gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano”.

Otros tres artículos de la ley reafirman la importancia de generar instancias participativas en la creación e implementación de agendas urbanas.

El artículo 43 dice que, para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar entre otros, los siguientes instrumentos:

- Órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal
- Debates, audiencias y consultas públicas
- Conferencias sobre asuntos de interés urbanos
- Iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos.

El artículo 44 dice que, en la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa, a la que se refiere el apartado f del inciso III del art.4, incluirá la realización de debates, audiencias, consultas públicas sobre propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el legislativo municipal.

El artículo 45 establece que los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad para garantizar el control directo de sus actividades.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Estudio de casos internacionales”, *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*, vol. 2, Santiago, 2013.

En el caso de Colombia, el país cuenta con una política de desarrollo urbano explícita, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la ley 152 (1994). La ley 152 es la ley orgánica del plan de desarrollo, donde se define una amplia y resuelta participación de la comunidad, a través de Consejos territoriales de planeación. La política urbana, si bien está inmersa en un instrumento mayor, (el plan nacional), está enfocada a darle importancia a la división territorial y a las distintas escalas, considerando como un instrumento fundamental el plan de ordenamiento territorial que deben construir cada una de las escalas territoriales de este país (departamentos, municipalidades y distritos) (véase el recuadro VII.2).

Recuadro VII.2

Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Ley N° 152 (1994)

En este país el Estado Nacional elabora el Plan Nacional de Desarrollo y todos los demás entes territoriales deben hacer lo mismo, considerando además que la ley orgánica núm. 152 define una amplia y resuelta participación de la comunidad en los planes de desarrollo.

El enfoque regional que este país le da a su Plan de Desarrollo Nacional intenta corregir los desequilibrios y desigualdades territoriales.

Las ciudades intermedias y grandes de Colombia cuentan con una historia reciente de ricas experiencias participativas, especialmente en la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en la gestión de la salud y la cultura, en el mejoramiento integral de los barrios, en el control social de los servicios públicos y en la veeduría ciudadana a la gestión pública.

La formulación de los planes de desarrollo del distrito y de las localidades y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un aporte a la construcción de las ciudades colombianas.

La formulación de los planes ha permitido a muchos sectores expresar sus puntos de vista, presentar iniciativas, ponerse de acuerdo con los vecinos de su barrio y su localidad, pensar en los problemas de la ciudad y en su solución y, sobre todo, analizar las propuestas presentadas en su momento por las autoridades distritales y locales.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de cada municipio y departamento es el instrumento de planificación territorial que incorpora el marco normativo de las ciudades, el régimen de suelo que otorga derechos y deberes a los propietarios de los suelos, y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "Estudio de casos internacionales", *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*, vol. 2, Santiago, 2013.

En estos dos casos el Estado ha liderado y generado un proceso de institucionalización, en el cual crea ministerios (como el caso del Brasil con la creación del Ministerio de las Ciudades), compromete a ministerios y a unidades territoriales más pequeñas que el propio Estado, y propone y aprueba leyes que regulan el funcionamiento de los entes territoriales conocidos como ciudades.

Esa estructura organizacional de instituciones, leyes, consejos y mecanismos de coordinación son el soporte que permite generar políticas, agendas y planificación urbana; sin embargo, esa estructura por sí sola no garantiza la acción.

La intencionalidad política del gobierno de turno para construir agendas urbanas en el caso de estos dos países es notoria, pero en los dos casos, así como en otros países de la región, existe un largo camino por recorrer entre la institucionalidad, la planificación urbana y la ejecución de agendas, que finalmente es lo que puede transformar la vida de los ciudadanos.

2. Las demandas de mayor igualdad: los desafíos pendientes en las democracias de la región

El “derecho a la ciudad” deberá considerarse prioridad en las agendas urbanas de cada territorio, como forma manifiesta de darle centralidad a la ciudadanía y su derecho a mejorar su calidad de vida y la de otros, participando en tomas de decisiones que impacten sobre el conjunto de la población.

El derecho a la ciudad debe pasar de ser una noción política a adquirir una forma jurídica que integre en su interior obligaciones justiciables y exigibles².

Si bien en la Tercera Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada en Costa Rica, los días 28 y 29 de enero de 2015, se reconoció que era necesario: “garantizar el pleno respeto de la democracia, el Estado de derecho, así como de todos los derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y el derecho a la paz, en un modelo de desarrollo sostenible que coloque a la persona humana en el centro de nuestras políticas” (CELAC, 2015), los sistemas democráticos de la región (a más de 30 años de haberse recuperado) han enfrentado repetidamente cuatro desafíos que continúan hoy provocando la insatisfacción de la ciudadanía. Estos desafíos son la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico; hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva; asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado a hacer, y equilibrar orden con no interferencia (Przeworski, 2016).

En 1996 en la reunión de Hábitat II, se insistía en la mirada comprensiva y racional de políticos y procesos políticos. Se partía del supuesto de que todos los actores deberían estar abiertos al diálogo racional para determinar las mejores formas de resolver los problemas de las ciudades.

² L. Correa, “Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 11, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2010.

Para ello el plan de acción de Hábitat II se basaba en dos pilares: transparencia y participación. Un marco institucional, legal y financiero debería activar al sector privado, organizaciones no gubernamentales y grupos de la comunidad para contribuir al logro del desarrollo humano sostenible (ONU-Hábitat, 2016). En esencia se estaba hablando ya de gobernanza urbana.

a) Gobernanza: gobernar con acuerdos de la ciudadanía

La gobernanza es una modalidad de gestión de las políticas públicas que implica una forma distinta de hacer política y de gobernar. Actualmente el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de una sociedad con el nivel de complejidad que esta presenta.

El concepto de gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico por parte del Estado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas. En Europa, ya desde la década de 1990, se ha venido discutiendo el concepto de gobernanza y no hay consenso en torno a la definición.

Sin embargo, todas las reflexiones en torno a la idea de gobernanza coinciden en la existencia de problemas complejos que no pueden ser resueltos solamente por el Estado y que por tanto empiezan a valorizarse acciones provenientes de las organizaciones civiles y del sector privado: Estado, sociedad civil y mercado.

En América Latina y el Caribe las prácticas sociales identificadas bajo el concepto de gobernanza varían con respecto a la teoría y la experiencia europea. Hay dos acepciones en la literatura y en la práctica política de América Latina y el Caribe. La primera acepción se liga al concepto de “nueva gestión pública” que buscó en los años noventa la reducción del aparato gubernamental y la intervención del sector privado en el diseño e implementación de políticas públicas. En esa participación de otros actores que no fueran el Estado, el mercado tuvo mucho más protagonismo que la sociedad civil y buena parte de los servicios públicos de la región fueron privatizados (Zurbriggen, 2011). La segunda acepción tiene que ver con la idea de interacción entre sectores sociales en la generación de políticas públicas, a través de la participación social y del involucramiento ciudadano y de la sociedad civil³.

Aplicada la noción de gobernanza al gobierno de una ciudad, se entiende por gobernanza urbana al “mecanismo de dirección y coordinación de los centros urbanos, la cual a través de la interacción social define problemas y plantea soluciones de carácter público, todo esto con la intención de alcanzar

³ Véase CEPAL/Prefeitura de São Paulo (2015).

retos definidos como prioritarios para la ciudad de manera colaborativa, cooperativa y corresponsable” (CEPAL/Prefeitura de São Paulo, 2015).

“Gobernanza es el doble proceso de tomar e implementar decisiones. La gobernanza urbana genera desarrollo sostenible cuando sus prácticas tienen relación con un ambiente amigable, participativo, de rendición de cuentas, transparente, efectivo y eficiente, equitativo e inclusivo y respetuoso de las reglas de juego establecidas (ONU-Hábitat, 2016).

La propuesta de Hábitat III es que los gobiernos nacionales establezcan los parámetros para desarrollar agendas urbanas con y para la gente, pero que los gobiernos locales sean los encargados de implementar los principios de la agenda. El Estatuto de la Ciudad en el Brasil es un buen ejemplo de ello: el Estatuto fue aprobado en instancias nacionales pero es cada municipio el encargado de construir una agenda por el derecho a la ciudad. La importancia de generar buenas prácticas de gobernanza urbana en una ciudad tiene efectos directos sobre la calidad de vida de millones de personas. De allí su relevancia.

b) Una forma de gobernanza: *sharing cities*, la ciudadanía en primer lugar

Una manifestación de gobernanza es hoy la propuesta denominada *Sharing cities* 3.0, expresión utilizada por Boyd Cohen⁴ al referirse a las ciudades inteligentes⁵ líderes (*smart cities*), poniendo el acento en la ciudadanía y no solo en el uso de tecnología en la construcción de ciudades más amables.

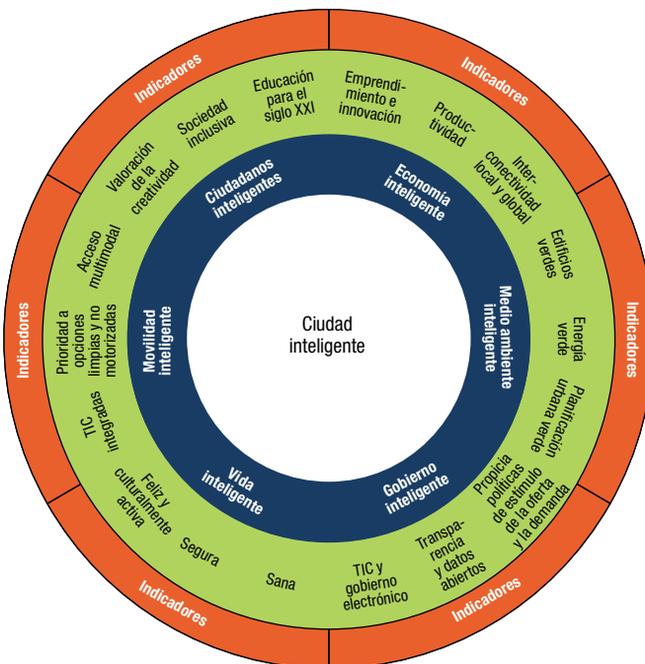
Cohen ha clasificado a las ciudades inteligentes en *smart cities* 1.0, 2.0 y 3.0. El académico sostiene que el ejemplo de las primeras son los proveedores tecnológicos que incentivan a los gobiernos de las ciudades a adoptar soluciones a través de tecnología; las segundas son ciudades inteligentes lideradas por gobiernos que adoptan el discurso de la importancia de ser una ciudad inteligente y lo difunden, y las *smart cities* 3.0 son aquellas que han optado por crear en conjunto con la ciudadanía propuestas para convertir a la ciudad en una ciudad inteligente al servicio de la ciudadanía. El protagonismo en esta propuesta lo tiene la ciudadanía. Como ciudades pioneras en este concepto están Seúl y Ámsterdam.

⁴ Cohen es Doctor en Estrategia y emprendimiento de la Universidad de Colorado.

⁵ Una ciudad inteligente y sostenible es una ciudad innovadora que aprovecha las tecnologías de la información y las comunicaciones y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia del funcionamiento y los servicios urbanos y la competitividad, al tiempo que asegura que responda a las necesidades de las generaciones presentes y futuras, en lo que respecta a temas sociales, económicos y medioambientales (DECYTI, 2016, pág. 8).

En este estudio que ha desarrollado en ciudades del mundo, el equipo de Cohen ha propuesto lo que se ha denominado “la rueda de las ciudades inteligentes⁶”, esquema que se presenta en el diagrama VII.1.

Diagrama VII.1
 Dimensiones e indicadores de una ciudad inteligente



Fuente: Dirección de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación (DECYTI), Boletín DECYTI, N° 45, Santiago, 2016 [en línea] http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20160603/asocfile/20160603140604/boletin_45_ciudades_inteligentes.pdf.

La rueda de las ciudades inteligentes propone el trabajo en seis líneas de acción: ciudadanos inteligentes, medio ambiente inteligente, movilidad inteligente, vida inteligente, economía inteligente y gobierno inteligente.

Cada una de las metas de los indicadores que las líneas proponen exigen la presencia de gobernanza porque cada una de ellas suponen problemas complejos que solo pueden ser resueltos por el conjunto de la sociedad. Gobernar una ciudad bajo este esquema de gobernanza exige diálogo público-privado. Para ello se requiere de coordinación y cooperación.

⁶ Cohen y su equipo de trabajo clasificaron a las ciudades inteligentes pioneras, identificando 11 de ellas. Como pioneras señala a Barcelona, Copenhague, Helsinki, Ciudad de Singapur, Vancouver y Viena. Como ciudades inteligentes emergentes identifica a Brisbane, Los Ángeles y Montreal, y como próximas ciudades inteligentes denomina a Bogotá y Lima (Martínez, 2015).

La coordinación-cooperación entre sectores públicos de distintos niveles de Estado, o entre el sector público y el sector privado es un instrumento valioso en cualquier proceso de gestión de un proyecto que entregue respuestas a las necesidades de la gente, pero es importante considerar que en toda asociación de intereses del sector público, privado ligado al mercado y organizaciones sociales (actores todos que son protagonistas de un proceso de gobernanza), las asimetrías de poder deben hacerse conscientes entre los protagonistas de una dinámica de gobernanza y deben ser explicitadas.

En una región como América Latina y el Caribe, con una marcada desigualdad en la distribución de recursos económicos y de poder, existe una brecha real entre cómo operan las instituciones públicas, las empresas, los partidos políticos, los ciudadanos y todos los otros agentes de un territorio⁷. De allí la importancia de fortalecer todos aquellos procesos que tengan relación con informar a la ciudadanía, proceder con transparencia, establecer canales de comunicación y rendición de cuentas, y generar un vínculo de doble vía entre la esfera gubernamental y la esfera privada.

Así como el gobierno es una agencia del Estado, los ciudadanos y ciudadanas también lo son y esta condición debe ser explicitada y potenciada⁸.

Si el objetivo 16 de la Agenda 2030 indica la necesidad de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, es relevante considerar entre los medios de implementación de esta Agenda 2030 los mecanismos de gobernanza y fortalecer la institucionalidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Al hablar de ciudadanía, se debe considerar la existencia de brechas económicas, étnicas, espaciales, etarias, de procedencia nacional, que indican un llamado de atención para entender que no es posible lograr el objetivo 16 si no se toman medidas de políticas integrales que busquen ese cierre de brechas. El concepto de ciudadanía deberá trascender los límites de los derechos civiles, para fortalecer los derechos políticos, sociales y colectivos, considerando que la ciudadanía no debe definirse hoy por lugar de nacimiento sino por la condición humana de tener derecho a acceder a todos los derechos humanos.

⁷ Se sugiere la lectura de Matus (1998).

⁸ Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias. Puede que un ciudadano no ejerza el derecho a voto o la libertad de ser candidato en elecciones, pero el sistema democrático considera a todos igualmente capaces de ejercer tanto esos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes.

En el contexto de la ciudad actual, tres son los temas que importa resolver respecto a la ciudadanía:

- i) Las ciudadanas y ciudadanos son considerados sujetos de derechos, lo que significa contar con prerrogativas esenciales que no pueden ser violadas.
- ii) Implica también una pertenencia identitaria a un grupo determinado, a una comunidad que se define con determinadas características culturales, sociales y sobre todo políticas.
- iii) Por último, en contextos democráticos y bajo la idea de soberanía popular, se entiende que la ciudadanía tiene la capacidad, el derecho y la responsabilidad de participar en las cuestiones públicas de su comunidad, siendo agente decisorio sobre sus representantes en el gobierno⁹.

Fortalecer el ejercicio de la ciudadanía para que se ponga en práctica una “real” gobernanza exige revitalizar el concepto de civilidad, entendida como aquellas conductas de las personas cuyas autoconciencias individuales están parcialmente sobredeterminadas por autoconciencias colectivas, siendo los referentes de estas últimas, la sociedad como un todo y las instituciones de la sociedad civil (Vieira, 1998, pág. 3).

El ejercicio de una ciudadanía con un fuerte componente de civilidad implica reconocer que lo público no es patrimonio del Estado, sino que pertenece a todos y es el gobierno de turno a través del Estado el que lo administra.

Participar públicamente supone generar procesos de negociación e interacción permanente entre el gobierno y los grupos sociales, reconociendo que esa tensión por el poder (las asimetrías entre un gobierno que administra a través del aparato del Estado, lo público y la sociedad civil que vive inmersa en lo público, no siempre consciente de ello) es una constante.

Esta permanente tensión entre los derechos de la ciudadanía y la posibilidad del Gobierno como agente del Estado para cumplir y hacer cumplir esos derechos supone tener en cuenta un conjunto de exigencias fundamentales que el Estado debe garantizar a toda la ciudadanía, entre otras: transparencia y acceso a la información, igualdad de oportunidades, no exclusión, reconocimiento y respeto a la diversidad, y receptividad y voluntariedad (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015).

Sin estos cinco requisitos, se torna difícil el diálogo público-privado que debería generarse bajo el paradigma de la gobernanza.

⁹ CEPAL/Prefeitura de São Paulo (2015).

c) Legislación para la participación ciudadana en los asuntos públicos

Para establecer marcos que garanticen el derecho de la ciudadanía a participar en asuntos públicos y en asuntos de la ciudad, en los últimos 20 años, un cuerpo legal se ha ido construyendo en la región. En el cuadro VII.1 se detallan leyes vigentes a nivel nacional y, en algunos casos, considerando la escala ciudad.

Cuadro VII.1

Leyes vigentes para la participación ciudadana en asuntos públicos

Número y nombre de la ley	País	Ciudad	Año
Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública	XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado	Lisboa	2009
De la participación popular núm. 1551	Estado Plurinacional de Bolivia		1994
Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública núm. 20500	Chile		2011
Ley orgánica del ambiente núm. 7554-Decreto 8681- Fortalecimiento de la participación ciudadana en materia ambiental	Costa Rica		2009
Decreto 8243- Política nacional de participación social	Brasil		2014 (rechazado por la Cámara Federal)
Ley orgánica de participación ciudadana	Ecuador		2011
Ley del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural	Guatemala		1986
Ley de descentralización			2002
Ley orgánica de comunas núm. 1777	Argentina	Buenos Aires	2005
Ley orgánica del poder popular núm. 832	República Bolivariana de Venezuela		2010
Ley de participación ciudadana del D.F.	México	Ciudad de México	2004 (con modificaciones 2016)
Ley de modernización de gestión del Estado núm. 27658	Perú		2002
Legislación referida a ciudades			
Carta mundial por el derecho a la ciudad	Foro Social de las Américas –Quito– Foro Mundial Urbano- Barcelona-Quito		2004
Estatuto de la ciudad núm. 10257	Brasil	São Paulo	2001
Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad	México	Ciudad de México	2010
Constitución del Ecuador	Ecuador		2008
Derecho a la vivienda y a la ciudad			
Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia			
Ley urbana Ley de desarrollo territorial núm. 388	Colombia		1989

Fuente: Elaboración propia.

Este cuerpo de leyes es un marco que garantiza la participación y la acción de la ciudadanía en asuntos públicos y en parte cumple los compromisos que la estrategia de implementación de la Agenda de Hábitat III se propuso:

- Adoptar marcos legales y regulatorios, basados en conocimientos, y aceptación de prácticas existentes para estimular acuerdos con los sectores de la comunidad y agentes del mundo privado.
- Desplegar marcos legales e institucionales para facilitar la participación inclusiva de la ciudadanía, en tomas de decisiones sobre estrategias, políticas y programas¹⁰.

Si bien estas leyes enumeradas en el cuadro VII.1 están vigentes y otras podrán sumarse en los próximos años, el proceso de construir prácticas de participación ciudadana en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y en la sociedad civil en su conjunto, exige un tiempo más largo que la promulgación de una ley; exige cambios culturales, reencantamiento con la política y lo político, confianzas, fortalecimiento de capital social y compromisos reales con los problemas identificados.

Al promover la participación ciudadana en asuntos públicos, además de realizar un diagnóstico de la situación que se quiere superar, es importante identificar los nodos conflictivos potenciales o establecidos que son la esencia de la vida urbana y que deberán considerarse.

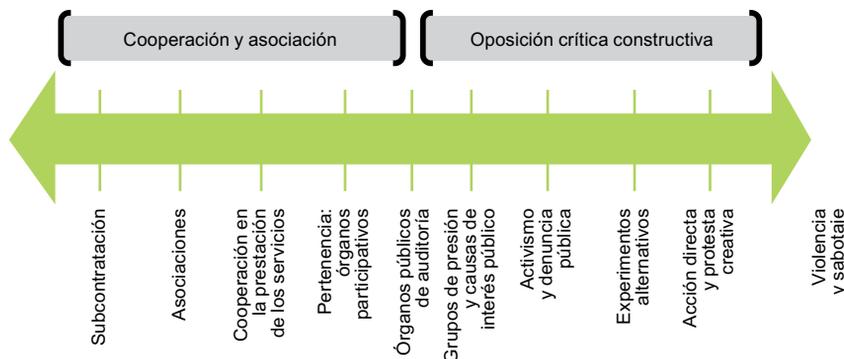
d) Los conflictos en la ciudad

Las dinámicas generadas en las ciudades dan origen a conflictos permanentes, porque estos espacios no son estáticos, sino espacios en permanente movimiento que acogen intereses legítimos y otros que seguramente no lo son, temores fundados e infundados; por eso la relevancia de transparentar las acciones que las políticas públicas surgidas en el gobierno de la ciudad proponen y visibilizar los conflictos latentes o en desarrollo. Eso es parte del desafío en los procesos de democratización, descentralización y gobernanza de las ciudades: no tener miedo a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El espectro de actitudes de la ciudadanía (incluido el sector privado, la sociedad civil e incluso funcionarios de gobierno) respecto al gobierno de la ciudad es muy amplio. Los intereses son diversos, también los conocimientos, las posiciones ideológico-políticas, entre otras. En ONU-Hábitat (2016) se muestra gráfica y conceptualmente el amplio espectro de actitudes que puede adoptar la ciudadanía frente al gobierno de una ciudad (véase el diagrama VII.2).

¹⁰ Véase ONU-Hábitat (2016).

Diagrama VII.2
Actitudes de la ciudadanía frente al gobierno



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development, Emerging Futures*, Nairobi, 2016.

El espectro recorre desde una mirada más crítica donde se puede sabotear y generar violencia contra el gobierno de la ciudad hasta una mirada de cooperación y colaboración con la autoridad. Junto a este espectro de actitudes tan variadas, los conflictos sociales que se dan en las ciudades acogen también diversas temáticas. Los problemas planteados no son solo derivados de la vida urbana (transformación del entorno, equipamiento, deterioro barrial, no acceso a bienes públicos para todos, expropiaciones, entre otros) sino que conviven con otros problemas ligados a la redistribución de bienes y servicios, y también problemas ligados al reconocimiento¹¹. Si en la década de 1990 los conflictos por la redistribución estaban opacados por los conflictos por el reconocimiento (movimientos feministas, indigenistas, entre otros), hoy los dos tipos de conflicto conviven, se entrecruzan y se manifiestan, incluidos los conflictos propios derivados de la vida urbana.

El lenguaje de la distribución ligado a los problemas derivados de vivir en ciudades segregadas así como el del reconocimiento¹² —según la expresión de Fraser— constituyen en la actualidad la gramática hegemónica de la protesta política en las ciudades latinoamericanas. En el recuadro VII.3 se indican algunos ejemplos de conflictos generados en América Latina en los años 2015-2016, ligados al reconocimiento de identidades y derechos.

¹¹ Véase Fraser (2000).

¹² “Los defensores del modelo de la identidad transponen el esquema del reconocimiento hegeliano al terreno cultural y político. Sostienen que pertenecer a un grupo infravalorado por la cultura dominante equivale a sufrir una falta de reconocimiento, a sufrir una distorsión en la relación que uno mantiene consigo mismo.” (Fraser, 2000, pág. 57).

Recuadro VII.3

Conflictos sociales en las ciudades latinoamericanas: la lucha por el reconocimiento, 2015-2016

En Chile, a finales de 2015, comunidades mapuches cercanas a la ciudad de Freire, en la región de la Araucanía, ocuparon por segunda vez en un mes el Aeropuerto Internacional de Quepe en protesta por los daños ambientales, culturales y territoriales que genera el aeropuerto en territorio ancestral mapuche.

En el Ecuador lo más destacado de 2015 fue el levantamiento indígena y de los trabajadores urbanos. Las movilizaciones fueron en rechazo a la pretensión del gobierno de Rafael Correa de estatizar la educación intercultural bilingüe que estaba en manos de las organizaciones indígenas y contra reformas constitucionales que impiden la sindicalización de obreros de empresas estatales.

En 2016, en la Argentina, la convocatoria “Ni Una Menos” contra la violencia machista en junio reunió más de 300.000 personas en Buenos Aires y cientos de miles más en otras ciudades argentinas, que fueron las más numerosas en la región.

En el Paraguay estalló el movimiento estudiantil secundario y universitario en demanda de presupuesto para la educación y contra la corrupción en 2015. El 18 de septiembre se produjo una enorme movilización de estudiantes que rompió la pasividad urbana. Tres días después ocuparon la Universidad Nacional de Asunción denunciando el uso que el gobernante Partido Colorado viene haciendo desde tiempos de la dictadura de Stroessner (1954-1989) de las estructuras universitarias y del dinero público destinado a la educación.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, uno de los países más movilizadas de la región, hubo una larga lucha de los comités cívicos de Potosí en demanda de salidas al modelo extractivo, ante la caída de los precios internacionales de los productos básicos.

En el Uruguay se produjo la mayor movilización popular en una década en contra del decreto de Tabaré Vázquez de “esencialidad” de los servicios educativos, que implica sanciones para los docentes en huelga que demandaban mayor presupuesto para la educación. El rechazo a una medida propia de una dictadura fue tan contundente que el Ejecutivo debió dar marcha atrás.

En el Brasil un importante movimiento estudiantil en rechazo a la reorganización de los centros secundarios se generó ante la medida que consistía en la reagrupación de los estudiantes, el cierre de 93 centros y la transferencia de 311.000 alumnos que viven en la periferia a centros de otros barrios. Miles de jóvenes ocuparon 196 centros de estudio y salieron a las calles, forzando al gobernador a suspender la reforma que pretendía ahorrar recursos públicos.

La solidaridad con los familiares de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa recorrió México, y muchas ciudades del mundo.

Fuente: Elaboración propia.

3. Propuestas de política pública y capacidades para el logro de ciudades inclusivas y sustentables

La desigualdad socioeconómica y la segregación espacial son causa de conflictos intensos en la ciudad. Buscando respuestas a los problemas de desigualdad y segregación, la Fundación Espacio Público en Chile ha publicado un informe en el cual propone algunas acciones para reducir las desigualdades al interior de las ciudades en el territorio chileno (véase el recuadro VII.4).

Recuadro VII.4 Propuestas para reducir la desigualdad urbana en Chile: redistribuir para igualar

En Santiago, en octubre de 2013, Iván Poduje, José de Gregorio y Alejandro Aravena publicaron un documento de políticas públicas, “Vía rápida para reducir la desigualdad: propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”.

En el documento se identifican cinco problemas y nueve propuestas para hacer de las ciudades de Chile, ciudades más cohesionadas.

Entre esas propuestas, se destacan por ejemplo:

- Evitar que el paisaje cambie a medida que cae el ingreso en ejes viales de importancia exige construir grandes alamedas.
- Crear zonas de equidad territorial (ZET) en los distritos que presentan los índices más altos de segregación urbana, localizando acciones y recursos para recuperar espacios públicos y viviendas en esas zonas.
- Llevar servicios a los barrios segregados mediante un programa de centros cívicos similares a los desarrollados en algunas favelas del Brasil o barrios populares de Colombia, en los cuales se crearían bibliotecas, escuelas, museos interactivos, comisarías, consultorios.
- Espacio Público propone crear grandes alamedas, centros cívicos y zonas de equidad territorial en las 20 zonas más vulnerables de las principales ciudades de Chile, como proyectos piloto de la iniciativa.

Fuente: A. Aravena, J. Gregorio e I. Poduje, “Vía rápida para reducir la desigualdad: propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades”, *Informe de Políticas Públicas*, N° 2, Santiago, Espacio Público, 2013 [en línea] <http://docplayer.es/12543987-Via-rapida-para-reducir-la-desigualdad.html>.

Esa propuesta de Espacio Público requiere de un conjunto de capacidades de las que debería estar dotado un gobierno local para poder llevar adelante ese tipo de propuestas. En ese sentido, ONU-Hábitat (2016) enumera como capacidades fundamentales a desarrollar en un gobierno local, con el fin de liderar la construcción de una agenda urbana sostenible e inclusiva, las siguientes:

- **Estrategias y planificación de largo plazo.** ONU-Hábitat (2016) propone una política nacional urbana que constituya el marco de agendas surgidas en los distintos gobiernos locales y subnacionales. El foco de esa agenda urbana en los territorios deberá construirse sobre tres pilares: legislación urbana (derecho a la ciudad, regulaciones y preservación de espacios públicos), planificación urbana y economía urbana, especialmente vinculada a creación de empleo, valores compartidos y finanzas públicas.
- **Servicios innovadores.** Los gobiernos locales tienen actualmente la posibilidad de acceder a tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar los servicios en las comunidades. El potencial que tiene la idea de gobierno electrónico y la noción de ciudades inteligentes es promisorio para mejorar la calidad de

vida de la ciudadanía. Una buena práctica de gobierno electrónico y ciudades inteligentes exige disponer de personas, recursos y capacidades, gobierno transparente, infraestructura y plataformas.

- **Grupos de presión y activismo.** Este es un factor fundamental a tener en cuenta por parte de los gobiernos locales. Los grupos de presión son activos, y frecuentemente se enfrentan a la autocomplacencia de los gobiernos locales. En ese sentido estos gobiernos deberían promover la cultura del debate e innovación para que puedan darse respuestas a las demandas de todos los sectores de la ciudadanía.
- **Mecanismos de aprendizaje social para la innovación.** Frente a la incertidumbre de los contextos que debe enfrentar un gobierno local, es relevante que estos puedan vincularse a sistemas regionales de innovación que integren universidades, centros de pensamiento, movimientos sociales, emprendedores sociales e iniciativas propias de los gobiernos locales y regionales. Los laboratorios de innovación son un recurso con el que pueden contar los gobiernos locales para tomar en consideración mecanismos de innovación y aprendizaje social.
- **Monitoreo inteligente de las acciones y mejora continua.** La transparencia y rendición de cuentas es una condición requerida para que los gobiernos locales puedan cumplir con un modelo de gobernanza. Por ello es relevante que estos gobiernos adquieran capacidades para monitorear y evaluar los procesos de toma de decisiones que llevan a cabo en sus respectivos espacios de gobierno, de manera tal de intercambiar con la ciudadanía logros y desaciertos para ir ajustando las decisiones políticas que requiere el buen funcionamiento de una ciudad¹³.

4. La ciudad como bien común

La ciudad latinoamericana, que alberga hoy casi el 80% de los ciudadanos, es un bien común y como tal se rige por dos principios: el principio de no exclusión y el principio de rivalidad. Ostrom y Crawford (1995, pág. 40) decían que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un «recurso de uso común» que los propios implicados. Pero para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios. Porque en los bienes de uso común, nadie puede ser excluido de su acceso (principio de no exclusión) pero los recursos se agotan (por tanto el principio de rivalidad

¹³ Véase ONU-Hábitat (2016, pág. 116).

cobra sentido), con lo cual los bienes de uso común deben ser administrados de tal forma que puedan ser accesibles y sostenibles. En esta reflexión de la ciudad como bien común se inserta la noción del derecho a la ciudad.

a) El derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad es un concepto que aparece en la literatura en 1968 cuando Henri Lefebvre escribió un libro titulado *El derecho a la ciudad*, en el cual construye una propuesta política que parte de la idea de reivindicar la posibilidad de que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad. A partir de allí la sociedad civil, especialistas urbanos, gobiernos de distintos puntos del planeta hicieron suya la idea y plasmaron en cartas, leyes, decretos y otros recursos discursivos la importancia de esta propuesta de Lefebvre (1968).

Las discusiones actuales, desde distintos sectores, convergen en la idea de que la ciudad es y debe ser un espacio social producido por la ciudadanía y que ese espacio debería tener las siguientes características:

- Libre de discriminación
- Ciudadanos incluidos, donde tanto los habitantes permanentes como los transicionales sean considerados ciudadanos con derechos
- Gran participación política en la definición, implementación y presupuesto de las políticas y las planificaciones urbanas
- Que cumpla funciones sociales asegurando calidad de acceso a todos y todas
- Espacios públicos de calidad
- Equidad de género
- Diversidad cultural
- Economía inclusiva
- Sustentable, que respete la conexión urbano-rural, que proteja la biodiversidad, los hábitats naturales¹⁴

Pero cabe preguntarse qué balance podría presentarse hoy sobre ese derecho a la ciudad, que tiene casi 50 años de propuesta discursiva. En los países de la región, se han ido desarrollando iniciativas vinculadas a promover el derecho a la ciudad (véanse los recuadros VII.5, VII.6, VII.7, VII.8 y VII.9).

¹⁴ Véase Saule (2016, págs. 320-321).

Recuadro VII.5 El derecho a la ciudad en el Brasil

Desde la Constitución de 1988, que reconoce el derecho a la ciudad hasta la creación del estatuto de la ciudad en el año 2001, el Brasil muestra una trayectoria relevante en la región, en términos del reconocimiento al derecho a la ciudad.

En 2003, con la primera presidencia de Lula, se crea el Ministerio de las Ciudades, con el desafío de tratar la cuestión urbana como eje de una agenda de desarrollo del país. A partir de ese año se fortalece la institucionalidad necesaria para recuperar la capacidad del Estado de formular y gestionar políticas de desarrollo urbano e implementar la Política Nacional de desarrollo urbano y las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento ambiental y movilidad.

Junto al Ministerio de las Ciudades se crea el Consejo de la Ciudad, de carácter deliberativo y consultivo, con el propósito de formular, estudiar y proponer directrices para el desarrollo urbano y acompañar su ejecución. Integrado por 86 miembros con derecho a voz y voto, está representado por movimientos sociales, profesionales urbanos, municipios y empresarios elegidos en conferencias nacionales.

La implementación de la política de desarrollo urbano exigió un pacto interurbano (denominado en el Brasil, pacto interfederativo), porque es el municipio brasileño el que tiene competencia legal de hacer la legislación del uso y ocupación del suelo. Toda regulación es municipal, por lo tanto si bien la federación puede indicar lineamientos de políticas, es el municipio el que tiene la competencia para realizar acciones y debe contar para ello con un plan director.

Uno de los programas emblemáticos de la gestión del PT en el Brasil desde 2003 es el llamado “Mi casa, mi vida”, que supuso incrementar el acceso a la vivienda propia a familias de bajos ingresos, promocionar la distribución de ingresos e inclusión social y movilizar el mercado inmobiliario formal. Desde la creación del programa en el año 2009, se entregaron más de 2,6 millones de viviendas. Junto a la entrega de las viviendas, el programa supone también un plan de urbanización para integrar los asentamientos con la ciudad.

La participación ciudadana en la política de desarrollo urbano se vio plasmada en las tres conferencias nacionales de la ciudad realizadas en los años 2003, 2005 y 2007, donde participaron delegados de la sociedad civil, municipios y gobierno federal. Estos eventos tuvieron el propósito de discutir la implementación de la política de desarrollo urbano desde abajo.

Fuente: O. León, “Entrevista con Inês da Silva Magalhães: el derecho a la ciudad en clave brasileña”, *América Latina en Movimiento*, N° 519, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 2016.

Recuadro VII.6 El derecho a la ciudad en el Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) reconoce el derecho humano a la vivienda adecuada junto a sus componentes en el artículo 19, y además incluye a la vivienda como competencia nacional, departamental, municipal y del pueblo originario (arts. 304, 299, 302, 298).

El Estado no reconocía la propiedad colectiva de la tierra, por lo tanto no la protegía. Era imposible desarrollar proyectos de vivienda comunitaria o cooperativa, solo eran posibles proyectos de propiedad individual; con la Constitución de 2008 se reconoce y protege la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (art. 393) en su modalidad individual, colectiva y comunitaria.

Los servicios básicos no eran considerados entre los derechos humanos, más bien eran susceptibles de ser concesionados a empresas privadas nacionales y transnacionales. La Constitución reconoce el derecho al agua potable, al alcantarillado, la energía eléctrica, el gas domiciliario, las telecomunicaciones y el transporte (art. 20), además de considerar el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado (art. 33).

El Estado a través de la Constitución se obliga a regular el mercado de la tierra (art. 396) y a destinar mayores recursos económicos específicos para la vivienda (art. 321).

En este nuevo escenario se establece como tarea constitucional la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas de manera organizada (art. 241), es decir la gestión democrática de las ciudades.

Con estas importantes inclusiones, las bases para una verdadera reforma urbana están establecidas en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En el proceso de construcción de las autonomías^a, en cada región del país, se pretende incorporar los principios y visión del derecho a la ciudad.

En este sentido la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, las visiones y principios del Comité Impulsor del Derecho a la Ciudad y la propuesta de ley de acceso al suelo serán propuestas importantes para todas las autonomías.

Fuente: U. Mamani, "El camino del derecho a la ciudad en Bolivia", *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, A. Sugranyes y C. Mathivet (eds.), Santiago, Habitat International Coalition (HIC), 2010; J. Urenda, *Autonomías departamentales*, Santa Cruz de la Sierra, Grupo Editorial La Hoguera, 2007.

^a Las autonomías regionales (o departamentales) son el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos políticos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad del Estado. La autonomía se sujeta a la constitución y las leyes de desarrollo constitucional respectivas (Urenda, 2007).

Recuadro VII.7 La carta de México por el derecho a la ciudad

En materia de derechos de la denominada cuarta generación (derechos colectivos), en el año 2010 se dio a conocer la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.

El contenido de la Carta está regido por tres principios: el ejercicio pleno de ciudadanía, entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar de sus habitantes en condiciones de igualdad y justicia, así como el respeto a la producción y gestión del hábitat; la gestión democrática de la ciudad, en referencia al control y la participación de la sociedad, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, y la función social de la propiedad de la ciudad, que remite a la prevalencia en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad, e implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

La firma de la Carta en el año 2010 representó un éxito de los movimientos urbanos, al obtener el compromiso del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en relación con la amplia diversidad de derechos contenidos en ella, así como en relación con poner en práctica una gestión democrática del desarrollo urbano en la ciudad.

Sin embargo, el aval gubernamental a este documento aún está lejos de hacerse realidad, de ser introducido en el marco jurídico de la Ciudad de México y de ser traducido en políticas públicas que lo hagan efectivo.

Los postulados de la Carta y del Programa remiten a disposiciones que virtualmente entran en contradicción con las orientaciones de otras áreas de la política gubernamental de las últimas administraciones, en particular con la política urbana que, al auspiciar el papel protagónico del mercado en el desarrollo urbano y promover la construcción de una "ciudad global y competitiva" (Gobierno de la Ciudad de México, 2007), ha generado acciones que desconocen en los hechos los contenidos de estos compromisos.

En la disputa por el territorio urbano entre las inmobiliarias y los grandes desarrolladores, por una parte, y los grupos de pobladores, por la otra, pareciera que la política gubernamental ha favorecido a los inversionistas privados, dando cabida a una competencia desigual, en donde los intereses de los pobladores han sido soslayados.

Esto ha sido particularmente tangible en el caso de los megaproyectos urbanos o "proyectos estratégicos", y en especial en el caso de la Supervía poniente, proyecto emblemático que se llevó a cabo sin el obligado ejercicio de consulta pública y vulnerando otros derechos humanos de la población afectada.

La ciudad mercancía o la ciudad para la convivencia de la diversidad social ha sido asumida como una disyuntiva, cuando en realidad se trata de generar políticas para disminuir la tensión vigente entre las tendencias globales de desarrollo de la ciudad y su capacidad competitiva, y las posibilidades de construir cohesión social.

La competitividad de la ciudad es un proceso que requiere de una sólida regulación gubernamental para posibilitar la atracción de inversiones y la creación de infraestructuras, al mismo tiempo que la creación de empleos, la atención a las necesidades sociales y la disminución de la desigualdad.

Fuente: L. Álvarez, "La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal", *Acta Sociológica*, vol. 64, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2014; Gobierno de la Ciudad de México, "Programa General de Desarrollo 2007-2012", Ciudad de México, 2007 [en línea] http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Desarrollo_DF_010607c.pdf.

Recuadro VII.8 El derecho a la ciudad en el Ecuador

En septiembre de 2008 se aprobó una nueva Constitución de la República que define un nuevo modelo de desarrollo: Buen Vivir o “Sumak Kawsay”.

En términos de la política habitacional y urbana, la ruptura ideológica y epistemológica que conlleva el Buen Vivir se tradujo en el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad como fruto de la participación de colectivos comprometidos con la defensa de este derecho dentro del proceso de construcción participativa de la Constitución ecuatoriana.

La Constitución en su artículo 31 expresa: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Asamblea Constituyente, 2008).

Además, el derecho a la ciudad, como derecho constitucional, fue recogido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, denominado para este período Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

Entre los años 2010 y 2011 se inició una reforma de la política habitacional ecuatoriana con el fin de superar sus limitaciones y enmarcarla en los derechos reconocidos en la Constitución así como en los lineamientos generales del PNBV. Por ello, se creó la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos y se planteó como eje de trabajo del gobierno la “revolución urbana”, la cual: “se establece desde el derecho a la ciudad y a su gestión democrática, así como desde la garantía de la función social y ambiental del suelo urbano y su equilibrio con lo rural, para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de la vida colectiva” (SENPLADES, 2013, pág. 136).

En este marco, en 2013, dentro de la actualización del PNBV para un nuevo período (2013-2017), la política habitacional se planteó en torno a la “Revolución Urbana”, que pese a ser un concepto aún en construcción está permitiendo articular la política habitacional a la política urbana y desarrollar estrategias relacionadas con el ordenamiento territorial, la sostenibilidad ambiental, la gestión de riesgos, la gestión democrática de las ciudades, la convivencia y seguridad ciudadana, el acceso a espacio público, entre otros aspectos fundamentales para el efectivo goce del derecho a la ciudad.

Es importante reconocer que si bien la actual Constitución del Ecuador (2008) y la Ley de Participación Ciudadana (2010) que devino del texto constitucional garantizan varios espacios e instrumentos de participación, uno de los principales retos que tienen actualmente, tanto el gobierno como la sociedad civil, es fortalecer dichos espacios de diálogo y construcción colectiva de la política pública.

Fuente: V. Pinto, “El derecho a la ciudad en el Ecuador, de la Constitución a la ‘vida real’”, Quito, 2013 [en línea] http://hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1747; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito, 2013; Asamblea Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Quito, 2008.

Recuadro VII.9 El derecho a la ciudad en Colombia

Constitución de 1991

La Constitución del país incorpora algunos principios ligados al derecho a la ciudad como las garantías de igualdad y de participación ciudadana (artículos 13 y 40 respectivamente), dos componentes importantes al momento de generar reclamos por derechos complejos y colectivos, como el derecho a la ciudad.

Ley 388 de ordenamiento territorial (1997)

La ley 388 del año 1997 de ordenamiento territorial es un paso importante en Colombia y en la región, constituyéndose en un instrumento de avanzada para la garantía del derecho a la ciudad, junto al Estatuto de la Ciudad del Brasil.

La ley fomenta el entendimiento de la propiedad bajo los postulados de interés público, garantizando los derechos constitucionales de vivienda, acceso a servicios públicos, defensa del espacio público y protección del medio ambiente.

Si bien la ley concentra todos los esfuerzos en un Plan de ordenamiento territorial por cada unidad territorial como visión típica de la racionalidad propia de la modernidad, la ley tiene la virtud de permear dicha racionalidad con la dimensión humana. Si bien la ley no puede decirse que es la manifestación plena del derecho a la ciudad, presenta algunos elementos que permiten avanzar en esa dirección.

El enfoque de la ley es territorial, de manejo y ordenamiento del suelo, desarrollando una visión funcionalista de ciudad, no respondiendo en ese sentido a problemas tan humanos como el desplazamiento forzado en razón del conflicto armado, la segregación espacial, la exclusión social y las vulneraciones a los derechos humanos.

Actualmente la única forma de exigir los derechos de la ciudad en Colombia es a través del Plan de ordenamiento territorial. Las herramientas hasta hoy son de tipo político, en el sentido de que se deberá estar atento a poder participar activamente desde la calidad de ciudadano/a en la construcción de ese plan de ordenamiento que el gobierno de la ciudad promueve.

Fuente: L. Correa, "Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la ciudad en Colombia", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 11, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2010.

Los países analizados evidencian puntos en común respecto al abordaje del "derecho a la ciudad". En todos ellos, el marco legal constitucional indica líneas que pueden vincularse al reconocimiento de tal derecho. En los casos del Brasil y México, existen documentos explícitos que instituyen la noción del derecho a la ciudad. (El Estatuto de la Ciudad y la Carta de México por el derecho a la ciudad). También se identifican la consolidación de marcos institucionales y la creación de instrumentos de planificación responsables de poner en agenda el derecho a la ciudad. Es el caso de la creación del Ministerio de las Ciudades en el Brasil y el caso del Ecuador con su Plan Nacional para el Buen Vivir, donde lo que se busca es una "revolución urbana" que permita articular la política habitacional con la política urbana.

En otros casos pareciera que solo la política habitacional puede dar pistas de estar implementando los principios del derecho a la ciudad, como es en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde la Constitución de 2008 reconoce a la vivienda como un derecho humano. En todos los casos, la participación ciudadana está reconocida como un componente fundamental a la hora de ejercer el derecho a la ciudad.

El panorama que se ha descrito en torno al derecho a la ciudad en cinco países de la región da cuenta de los avances institucionales y normativos que se han venido desarrollando desde el momento en que Lefebvre (1968) acuña la expresión de derecho a la ciudad; sin embargo, en todos los casos también se advierte que esta expresión sigue siendo una noción política, no por eso menos importante, pero requiere aún de un trabajo que permita hacer de esa expresión una agenda de la cual toda la ciudadanía se apropie y por lo tanto exija el cumplimiento de sus derechos y el compromiso de las obligaciones, pero también hacer de esa noción un instrumento legal que pueda fortalecer las garantías de cumplimiento de los principios planteados en las cartas, estatutos o declaraciones ligadas a la expresión “derecho a la ciudad”.

La construcción de una agenda urbana participativa y sostenible requiere un proyecto de gobierno de ciudad, liderazgos y fuertes capacidades para llevar adelante ese proyecto. Carlos Matus (2008) expresaba: “es común encontrar en las democracias un liderazgo competente para ganar elecciones, pero una cierta incompetencia para gobernar”. Para Matus (2008) el denominado triángulo de gobierno debía ser una herramienta eficaz para liderar procesos políticos, como lo es gobernar y conducir una ciudad. Ese triángulo de gobierno se compone de tres dimensiones: gobernabilidad, proyecto y capacidad de gobierno.

En el caso de una ciudad, la primera arista del triángulo de Matus (2008), la gobernabilidad, supone considerar y monitorear buena parte de las variables e intereses que ocurren en ese espacio de gobierno; la segunda arista, el proyecto, implica el contenido político que el líder imprime a su programa y que paralelamente va reajustando y construyendo colectivamente con otros agentes sociales, para configurar un determinado modelo de ciudad, y la tercera arista, las capacidades del equipo de gobierno, que suponen un capital intelectual que permita enfrentar los problemas con conocimiento pero también con una cuota de pragmatismo.

La relectura que hoy puede hacerse de la propuesta de Matus (2008) se complica con el componente ciudadanía y tránsito de los modelos de democracia representativa a democracias más participativas. Estas tres aristas, gobernabilidad, proyecto político y capacidad de gobierno, más la presencia de una ciudadanía más consciente de sus derechos a la ciudad, son fundamentales en la construcción de una agenda urbana.

B. Primer compromiso de Habitat III: participación ciudadana y construcción de agendas urbanas

En la región existen muchos ejemplos de agendas urbanas que responden a las problemáticas de una ciudad en su conjunto, pero también se identifican casos que corresponden a espacios de la ciudad que son intervenidos de manera focalizada.

1. El caso “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la República de Chile: agenda participativa con una intervención focalizada de corte nacional

Tal es el caso de un Programa denominado “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de la República de Chile, que busca recuperar barrios, reforzando lazos e identidad comunitaria, promoviendo procesos de equidad e integración física y social.

El Programa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios deteriorados, a través de un proceso participativo de recuperación de espacios públicos y de entornos urbanos de las familias, mediante un modelo de intervención que combina criterios de integralidad, intersectorialidad y participación ciudadana. Es interesante destacar el carácter de interescolaridad que el programa promueve, porque involucra en sus acciones el nivel local, subnacional y central, junto a la comunidad beneficiada. También el Programa responde al desafío de la intertemporalidad, dado que su inicio data del año 2006. En estos 11 años de vida, el Programa fue implementado por tres administraciones gubernamentales de distintos colores políticos, siendo intervenidos 520 barrios pertenecientes a 126 comunas de las 15 regiones del país, beneficiando a 1,5 millones de personas¹⁵. La condición de multiplicidad de actores también es cumplida por este Programa, dado que la comunidad es quien mejora su calidad de vida, haciéndose corresponsable de la intervención desde el diagnóstico hasta las soluciones que se definen en un plan maestro. Por último, también el Programa responde al desafío de la intersectorialidad, dado que otros programas sectoriales provenientes de distintos ministerios, buscan articularse al Programa “Quiero mi barrio”¹⁶.

¹⁵ Datos provistos por Gonzalo Valero, funcionario del MINVU.

¹⁶ Para mayor información sobre el Programa, véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo [en línea] <http://quieromibarrío.cl/>.

2. El caso del Barrio 31 “Carlos Mugica” de la ciudad de Buenos Aires: agenda con una intervención focalizada y participativa en una ciudad

La Secretaría de Integración Social y Urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está a cargo de llevar a cabo el Plan de Urbanización integral del Barrio 31-Carlos Mugica. A través de la ley 3343, sancionada en 2009, se dispuso la urbanización de las villas 31 y 31 Bis con el objetivo de garantizar vivienda digna, respetando la identidad de la población.

El proyecto de urbanización e integración del Barrio 31 tiene cuatro ejes de intervención:

- Viviendas, mejoramiento de condiciones de habitabilidad
- Integración social y capital humano
- Desarrollo económico sostenible
- Integración urbana, movilidad y espacio público

Cada uno de estos ejes tiene áreas de intervención específicas (véase el cuadro VII.2).

Cuadro VII.2
Proyecto de urbanización e integración del Barrio 31 “Carlos Mugica”

Ejes	Áreas de intervención
Viviendas	Mejoramiento de vivienda existente Reasentamiento y vivienda nueva
Integración social	Servicios sociales Centro cívico Educación
Desarrollo económico	Centro de desarrollo emprendedor y laboral Mejoramiento de feria y paseo comercial
Integración urbana	Infraestructura Espacio público Mantenimiento y basura Nuevos espacios públicos

Fuente: Elaboración propia.

Todos los ejes y áreas de intervención de este programa contemplan espacios de participación ciudadana. El objetivo es crear instancias de encuentro donde los vecinos influyan en las decisiones que rigen el proyecto de urbanización e integración del barrio. Mediante mecanismos participativos se busca generar y sostener espacios que posibiliten la escucha y el involucramiento del vecino como actor político con capacidad de decisión para la construcción

de consensos¹⁷. En el cuadro VII.3 se resumen las características del plan de urbanización integral del Barrio 31¹⁸.

Cuadro VII.3

Plan de urbanización integral del Barrio 31, características y acciones específicas

Ejes	Áreas de intervención	Acciones
Viviendas	Mejoramiento de vivienda existente	Soluciones específicas para cada caso. La participación en el programa no es obligatoria.
	Reasentamiento y vivienda nueva	Identificación de necesidades de reasentamiento al interior del barrio. Instancias participativas.
Integración social	Servicios sociales	Trabajadores sociales realizan acompañamiento periódico a las familias. Oficina de reclamos de servicios (El portal) como luminarias, tendido eléctrico, red de agua potable, red cloacal y espacios públicos.
	Centro cívico	Centro comunitario El galpón: encuentros, participación y formación de la comunidad. Proyecto de construcción de un centro cívico que una el barrio, actualmente dividido por una autopista.
	Educación	Construcción del Ministerio de Educación de la ciudad en el polígono del Barrio 31. Construcción de escuela de nivel inicial, primaria y escuela para adultos.
Desarrollo económico	Centro de desarrollo emprendedor y laboral	Creación del centro de desarrollo: lugar de formación, financiamiento, formalización, desarrollo e impulso económico del barrio.
	Mejoramiento de feria y paseo comercial	Relevamiento de emprendedores del barrio. Líneas de mejora para la feria y el centro comercial.
Integración urbana	Infraestructura	Pavimentación-Red de desagüe pluvial-Red cloacal-Suministro de agua-Tendido eléctrico-Alumbrado público. Mejora de todos los espacios públicos del barrio.
	Espacio público	Junto a las cooperativas del barrio y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se iniciará un nuevo plan de recolección de basura.
	Mantenimiento y basura	Creación de un nuevo parque que conecte el Barrio 31 con el resto de la ciudad.
	Nuevos espacios públicos	

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos, en el Programa “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, con más de 11 años de implementación, y en el Plan integral urbano para el Barrio 31 de la ciudad de Buenos Aires, en implementación desde fecha más reciente, se reúnen estrategias y acciones que responden a los desafíos que presenta la Nueva Agenda Urbana surgida de ONU-Hábitat III (2016).

¹⁷ Véase Secretaría de Integración Social y Urbana, “Barrio 31 Carlos Mugica. Plan de urbanización integral: informe para vecinos”, Buenos Aires, 2016 [en línea] http://www.observatoriocidad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=50.

¹⁸ Para profundizar en este plan integral de urbanización del Barrio 31, véase J. Fernández, “Barrio 31 Carlos Mugica: posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza”, Buenos Aires, 2010 [en línea] www.habitatinclusivo.com.ar/publicaciones/barrio31/barrio31.pdf.

En ambos casos el propósito de generar condiciones para el desarrollo de áreas vulnerables al interior de las ciudades, en busca de una mayor integración con el resto de la ciudad, se identifica claramente.

También las acciones planteadas en estos dos casos apuntan a mejorar la productividad de los sectores intervenidos, para reducir la pobreza, crear empleo, erradicar los asentamientos informales, crear espacios más seguros y promover una participación ciudadana efectiva, que fortalezca las identidades de los pobladores y dignifique sus vidas.

C. Segundo compromiso de Hábitat III: gobierno, planificación y gestión urbana

Por lo general, las funciones de gobierno y administración a nivel territorial van estrechamente vinculadas y pueden ser entendidas desde diferentes apreciaciones. Sin embargo, la forma más clara de reconocer esta relación es entendiendo a la administración y gestión urbana de la ciudad como aquella forma en la cual se expresa o materializa el gobierno de la ciudad.

Desde esta perspectiva, la gestión urbana puede ser entendida, por lo tanto, como el proceso mediante el cual se ejecutan las acciones necesarias para lograr materializar las políticas y programas locales en la búsqueda de la materialización de un modelo de ciudad deseado. Este proceso está destinado a la intervención del sistema espacial, social, económico y ambiental mediante un conjunto de instrumentos de gestión, como son los presupuestos, programas de inversión, subsidios, impuestos, entre otros.

Analizar un proceso de gestión urbana significa considerar tres componentes: la planificación del desarrollo urbano, la gestión de ciudades y la evaluación de acciones, elementos que se interrelacionan y actúan de manera secuencial (véase el diagrama VII.3).

Diagrama VII.3
Relaciones entre elementos del modelo de gobierno y administración urbana



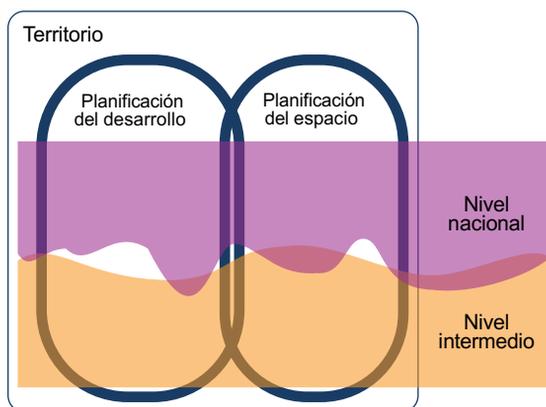
Fuente: Elaboración propia.

1. La planificación del desarrollo urbano

La ciudad, como objeto territorial de análisis, enfrenta una serie de influencias que se pueden estructurar en el marco de los diferentes niveles de familias de políticas de desarrollo territorial (CEPAL, 2009). La definición de los lineamientos estratégicos de cada ciudad no solo está determinada por los deseos, potencialidades y recursos de cada asentamiento humano sino que se determina en gran medida por políticas y programas nacionales y del nivel intermedio del Estado. Al mismo tiempo que desde el punto de vista sectorial, se implementan acciones sectoriales que se expresan en múltiples instrumentos con impacto urbano.

Sobre la base de lo anterior, es posible identificar dos principales enfoques que guían los instrumentos de planificación que las ciudades tienen en sus arreglos institucionales: uno más tradicional, vinculado a los aspectos físicos o urbanísticos de la ciudad reflejados en planes reguladores, seccionales, y otro más amplio, que incorpora elementos del concepto de desarrollo sostenible considerando variables económicas, sociales, medioambientales y culturales, entre otras (véase el diagrama VII.4).

Diagrama VII.4
Tipos de enfoques de la planificación aplicados a nivel urbano



Fuente: Elaboración propia.

Estos dos enfoques de planificación del desarrollo de la ciudad y de la planificación urbana por lo general se presentan en instrumentos diferentes con una débil integración y no generan acciones coordinadas de intervención urbana. El principal mecanismo de articulación sigue siendo en la mayoría de los casos el presupuesto, lo que dificulta una interrelación estable en el tiempo, al tratarse de un instrumento de corto plazo. La situación descrita anteriormente se complica si es necesario mirar la ciudad desde una lógica multiescalar, especialmente donde existen aglomeraciones urbanas que sufren procesos de conurbación y metropolización.

Algunos países han realizado esfuerzos por incorporar instrumentos que articulen los enfoques presentados. En el cuadro VII.4 se resumen los principales instrumentos de planificación urbana a nivel local de países de América Latina, al mismo tiempo identificando los instrumentos que se presentan como interconexiones entre los modelos presentados.

Cuadro VII.4
América Latina (10 países): instrumentos de planificación urbana

País	Instrumento de planificación física de la ciudad	Instrumento de integración	Instrumento de planificación del desarrollo de la ciudad
Argentina	Código de ordenamiento urbano Planes de sector		Plan estratégico local
Estado Plurinacional de Bolivia	Planes municipales		Plan municipal de desarrollo (5 años)
Brasil	Plano director Disciplina de parcelación del uso del suelo y la ocupación Zonificación ambiental		Plan de desarrollo económico y social Presupuestos participativos Planos, programas y proyectos sectoriales
Chile	Planes reguladores comunales Planes reguladores metropolitanos		Plan de desarrollo comunal Plan de seguridad Política de recursos humanos
Colombia		Plan de ordenamiento territorial	Plan de desarrollo municipal ^a
Cuba		Plan general de ordenamiento territorial y urbanismo ^b	
El Salvador	Planes municipales Planes parciales	Planes microrregionales de ordenamiento y desarrollo local	
Guatemala	Ordenanza urbana	Plan de ordenamiento territorial	Plan de desarrollo municipal
México	Planes o programas municipales de desarrollo urbano	Programas municipales de ordenamiento territorial	Plan de desarrollo municipal
Perú	Plan de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano		Plan de desarrollo local concertado

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales/Ministerio del Interior y Transporte, “Desarrollo urbano”, Buenos Aires [en línea] https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_02_desarrollo_urbano%20.pdf; Presidencia de la República, *Ley núm. 10.257 de 10 de julio de 2001*, Brasilia, 2001 [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, Santiago, 1975 [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>; Ministerio del Interior, *Ley núm. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*, Santiago, 2006 [en línea] <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>; Congreso de Colombia, *Ley núm. 152 de 1994 (julio 15) por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Bogotá, 1994; Presidencia de la República *Decreto núm. 2181 de 2006 (junio 29) por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley núm. 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística*, Bogotá, 2006; J. Ramírez, “La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas”, *Revista de Estudios Sociales*, N° 40, 2011; Presidencia de la República, *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Ciudad de México, 2016; Congreso de la República, *Ley Orgánica de Municipalidades*, Lima, 2003.

^a En Colombia se incluyó ya en los años sesenta el rol sociotécnico de la planificación.

^b Incorpora el Esquema de Desarrollo de la Ciudad, el Plan Director de la Ciudad y el Plan Director de Municipio. Guía para la elaboración del plan general de ordenamiento territorial y urbanismo del municipio.

La planificación del desarrollo de la ciudad y la planificación urbana o física de la ciudad no solo conceptualmente abordan temas diferentes sobre el desarrollo y la dinámica de la ciudad, sino que también metodológicamente toman enfoques diferentes. En el primer caso, la diversidad de temas que requiere coordinar el modelo de planificación del desarrollo de la ciudad hace que el enfoque de la planificación estratégica sea una forma en la cual se fundamentan estos procesos. Gran parte de la justificación de esta modalidad surge como una respuesta de la crítica a la planificación normativa del desarrollo la cual no se materializaba de manera adecuada en acciones concretas para alcanzar sus objetivos definidos (Matus, 1983). A pesar de que la modalidad de planificación estratégica entrega una forma más flexible y dinámica de enfrentar los problemas de la ciudad, presenta al mismo tiempo una condición indicativa sobre las decisiones de la autoridad (recomienda u orienta), a diferencia de lo que se presenta con los procesos normativos, que por lo general se expresan de manera formal en los cuerpos legales, que señalan los pasos y normas a cumplir por parte de los municipios para elaborar sus planes urbanísticos. Estos instrumentos tienen un carácter obligatorio que los hace exigibles legalmente. Esa condición, al mismo tiempo, les imprime una fuerte rigidez y la actualización de los planes urbanos son complejos y de alto costo.

2. La gestión de la ciudad

Las problemáticas del gobierno y de la administración de la ciudad y del nivel local del Estado son aún desafíos relevantes en los países de la región debido principalmente a la debilidad de sus arreglos institucionales. Esta problemática se expresa claramente en la forma en que se gestionan las áreas o regiones metropolitanas. En las ciudades que tienen la condición de metrópolis nacionales o regionales, se presentan casi todos los desafíos de la planificación del Estado en entornos complejos, como los problemas de multiescalaridad de la acción territorial, la coordinación interinstitucional, la construcción de una mirada de largo plazo, entre otras, sin contar los problemas fundamentales que se originan de la concentración espacial de la actividad y de la población, como la desigualdad de acceso a servicios públicos, problemas de movilidad, segregación urbana, contaminación y otros.

La realidad de cada país de la región define la estructura institucional en la que se configuran las áreas metropolitanas. Según Oviedo y Rodríguez (2001), es posible encontrar dos formas principales: el esquema supramunicipal y el intermunicipal (véase el cuadro VII.5).

- i) En el esquema supramunicipal, al área metropolitana se la dota de una jerarquía especial, asimilándola al nivel intermedio del Estado, como por ejemplo la delimitación de Distritos Federales. Se observa en casos de capitales nacionales como Brasilia, Buenos Aires, Ciudad de México, entre otras.

- ii) En el esquema intermunicipal, la figura se asimila a una asociación de municipios. Esta figura se presenta como una manera de aglomerar municipios, dotándolos de una figura jurídica propia. Algunas configuran Consejos Metropolitanos, que buscan coordinar los intereses de los municipios presentes en el área metropolitana.

Cuadro VII.5
Tipos de áreas metropolitanas y jerarquía institucional

País	Existencia formal	Identificación	Jerarquía
Argentina	Sí		Con jerarquía de Estado intermedio (caso Buenos Aires)
Brasil	Sí	Cada Estado puede definir las áreas metropolitanas de su jurisdicción	Con jerarquía de Estado intermedio y asociación de municipios (Caso Brasilia) Regiones metropolitanas (37)
Colombia	Sí	Se identifican por Ley y se asumen los requisitos para constituir las	Como asociación de municipios
Chile	No	Identificación explícita por la Ley	No existe aún propuesta en política de descentralización una gestión desde el nivel regional intermedio
México	Sí	Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas	Con jerarquía de Estado intermedio (Caso DF) Como asociación de municipios
Perú	Sí	Constitución define áreas metropolitanas como Lima y capitales provinciales que tengan esa característica	Como asociación de municipios ^a

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SEDES/CONAPO/INEGI), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, Ciudad de México, 2012.

^a Aunque legalmente el área metropolitana de Lima tiene un régimen especial las competencias son muy similares a los municipios en general

Las regiones o áreas metropolitanas que se configuran desde la forma de asociaciones de municipios o mancomunidades, si bien es cierto tienen la ventaja de poder enfrentar problemas más completos de manera integrada, al mismo tiempo presentan una seria dificultad al momento de impulsar la coordinación de intereses e iniciativas, para lo cual por lo general requieren de una nueva institucionalidad que regule esas interdependencias (véase el cuadro VII.6).

Cuadro VII.6
Ventajas y desventajas en tipos de provisión de servicios públicos urbanos

	Ventajas	Desventajas
Individual	Decisiones más rápidas No requieren nueva institucionalidad extra municipal	Capacidad de resolver problemas complejos y extraterritoriales
Compartida	Resolver problemas comunes a varios territorios Pueden especializarse temáticamente (consorcios) Aprovechar economías de escala: - Proyectos más grandes - Acceso a recursos	Creación de nueva institucionalidad Cambios políticos Problemas de coordinación

Fuente: Elaboración propia.

3. Entrega de servicios, resultados e impactos de la gestión

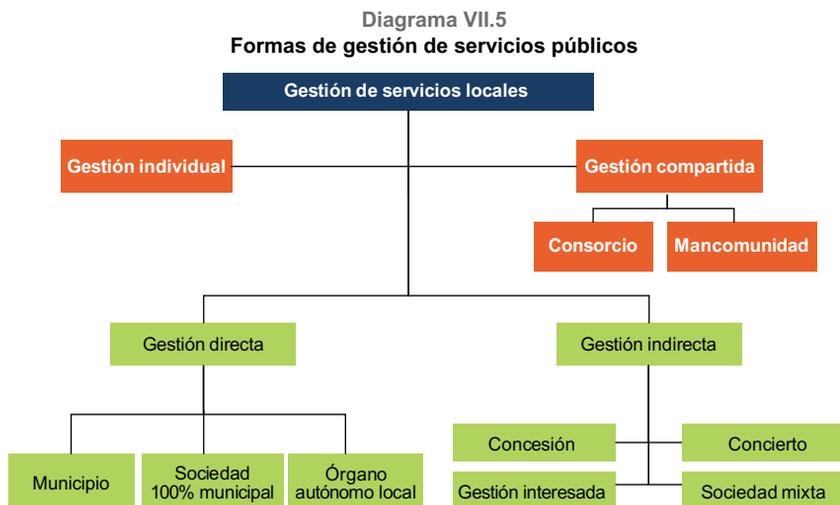
En la región de América Latina y el Caribe, cada día el rol de la autoridad urbana local es más complejo y dinámico. En las últimas décadas se ha transformado su tarea, desde un mero generador de servicios locales hacia un impulsor de procesos de desarrollo. Sin embargo, aún es relevante destacar que existen diferencias sustanciales respecto de la calidad de los servicios prestados a nivel urbano local.

El diagnóstico de los principales problemas que se enfrentaban en la provisión de los servicios públicos locales con especial énfasis en aquellos que se presentan a nivel urbano apunta a inicios del siglo XX a un conjunto de elementos como (Antúnez y Galilea, 2003):

- Problemas de déficit
- Desigualdad en la prestación
- Bajo nivel de incorporación de nuevas tecnologías
- Ineficiencias en la prestación
- Baja participación
- Privatización de servicios mal regulados
- Estándares de calidad dispares

La forma en la cual se prestan los servicios públicos locales en las ciudades de América Latina y el Caribe se ha flexibilizado, buscando responder de forma más moderna a los nuevos desafíos y complejidad de las tareas. Sin embargo, los problemas descritos siguen aún vigentes en la actualidad, incluso algunos se han agravado por diferentes factores y el mantenimiento de los flujos migratorios.

Las formas de gestión de servicios públicos de forma directa o indirecta presentan diferentes características y dependen de la función pública que se desee proveer y las capacidades técnicas de los municipios (véase el diagrama VII.5).



Fuente: J. Suárez y M. García, El poder local: modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2006.

Por ejemplo, la provisión de movilidad pública mediante autobuses casi en todas las ciudades de la región se presenta de modalidad concesionada, operada por empresas privadas. Es interesante observar que en las evaluaciones de calidad de servicios públicos obtienen un bajo nivel de satisfacción (Corporación Latinobarómetro, 2015) (véase el cuadro VII.7).

Las iniciativas para incorporar modalidades de presupuesto y gestión sobre la base de resultados (Armijo y Bonnefoy, 2005) desde hace años han incluido el nivel local y urbano dentro de sus ámbitos de acción, presentando un conjunto de herramientas de monitoreo y seguimiento en las tareas. A partir de allí ha surgido la necesidad de desarrollar mecanismos para intentar medir el impacto de la prestación de los servicios públicos, por ejemplo, de manera indirecta, mediante el nivel de satisfacción que la ciudadanía tiene respecto a un conjunto de servicios a nivel urbano. De forma panorámica, destaca que la provisión de servicios de agua potable, electricidad y gas domiciliario, son las que muestran mejores resultados en el grado de satisfacción por parte de la ciudadanía. Estos servicios se presentan generalmente mediante sistemas estandarizados que son regulares y continuos por lo que tienen una mayor

consistencia en su prestación, a diferencia de servicios donde la calidad puede variar de acuerdo a condiciones diarias como el transporte (véanse el cuadro VII.8 y el gráfico VII.1).

El transporte público es uno de los servicios que peor satisfacción genera en los consultados por la encuesta, de estas cifras destacan los casos del Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú, en donde las personas que declaran estar “No muy satisfecho” o “Nada satisfecho” son más del 60% del total de las respuestas (véase el cuadro VII.9).

El modelo de cuadro de mando integral (*balanced scorecard*) es una de las propuestas que en el mundo empresarial privado ha tenido una amplia cobertura y se ha extendido a la gestión territorial. El caso más tradicional de aplicación de este enfoque es el del municipio de Charlotte en los Estados Unidos a inicios de 2000. La experiencia se ha replicado a una variedad de iniciativas en diferentes ciudades y municipios urbanos latinoamericanos como Providencia en Chile, la Prefeitura Municipal de Ipiranga en el Brasil (De Faria, 2008), Medellín en Colombia, entre muchas otras.

Cuadro VII.7
Modalidad de prestación de servicio de transporte por autobuses (año 2007)

Áreas metropolitanas	Clase de organización	Empresas	Propiedad de vehículos	Instrumento legal
Belo Horizonte	Empresa privada	47	Privada	Concesión
Bogotá	Empresa privada	52	Privada	Habilitación
Buenos Aires	Empresa privada/cooperativa	231	Privada	Permiso
Caracas	Privada y pública (metrobus)	18	Privada y pública	Permiso
Ciudad de México	Autónomo/privada/pública (trolley)	9	Privada y pública	Concesión
Curitiba	Empresa privada	22	Privada	Permiso
Guadalajara	Privada y pública (trolley)		Privada y pública	Concesión
León	Empresa privada	13	Privada	Concesión
Lima	Empresa privada		Privada	Concesión
Montevideo	Empresa privada	5	Privada	Permiso
Porto Alegre	Privada y pública (Carris)	15	Privada y pública	Permiso
Río de Janeiro	Empresa privada	49/136	Privada	Permiso
San José	Cooperativa/autónomo	39	Privada	Concesión
Santiago	Empresa privada	6	Privada	Concesión
São Paulo	Empresa privada	25	Privada	Concesión y permiso

Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Cuadro VII.8
Encuestados que se declaran "Muy satisfechos" o "Más bien satisfechos" con el servicio
(En porcentajes)

Grado de satisfacción con servicios públicos locales	Total	ARG	BOL	BR	CL	COL	CR	RD	EC	ES	GUA	HON	MEX	NI	PAN	PAR	PER	UR	VE
Áreas verdes y espacios públicos	52,1	68,9	42,5	39,8	39,8	53,1	52,7	65,5	49,4	43,8	51,2	57,6	50,8	55,1	47,5	66,4	38,1	70,6	46,8
Recolección de basura	55,0	77,9	37,9	61,4	67,4	63,6	69,6	60,1	68,0	54,1	47,0	45,1	56,2	55,2	30,3	38,7	44,3	69,5	40,2
Transporte público	45,9	49,8	42,9	25,4	32,6	41,4	58,0	55,2	53,1	55,6	51,0	56,8	45,4	61,9	36,1	36,1	33,0	50,8	50,7
Agua potable	66,0	67,9	60,3	55,2	76,7	68,2	82,3	64,6	65,6	68,1	63,4	75,0	63,4	67,4	56,0	57,8	56,9	88,6	53,7
Alcantarillado	46,9	49,3	41,6	44,0	71,1	54,9	52,4	43,2	62,8	48,0	37,8	40,7	45,4	41,0	27,3	26,9	50,0	60,9	41,5
Caminos y pavimentación	41,8	52,3	41,7	22,8	47,5	35,6	36,2	46,2	53,4	47,2	45,3	39,4	37,1	55,5	42,8	38,3	34,7	37,4	43,0
Gas	62,6	61,6	44,4	71,6	82,5	71,5	45,0	72,0	79,8	72,1	52,9	47,7	71,4	62,4	74,2	44,4	48,6	71,3	52,0
Luz/electricidad	74,3	74,6	68,9	67,4	83,8	82,3	84,0	57,1	81,8	85,8	72,0	74,2	77,8	79,8	66,8	62,7	63,9	93,3	61,6

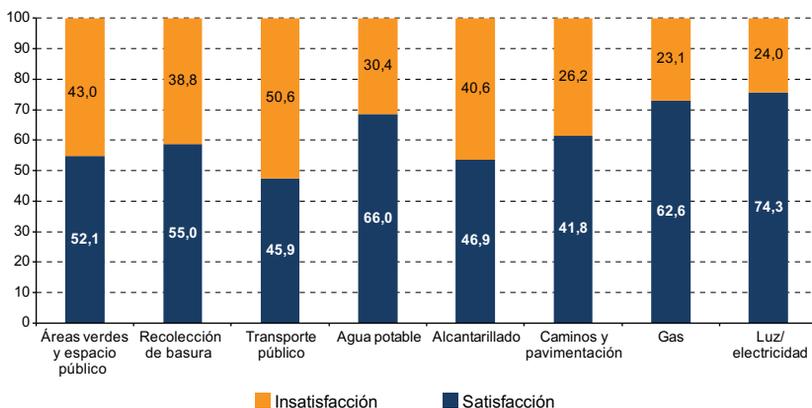
Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Cuadro VII.9
Grado de insatisfacción con servicios públicos locales
(En porcentajes)

Grado de insatisfacción con servicios públicos locales	Total	ARG	BOL	BR	CL	COL	CR	RD	EC	ES	GUA	HON	MEX	NI	PAN	PAR	PER	UR	VE
Áreas verdes y espacio	43,0	29,9	47,3	59,1	58,8	43,6	43,4	30,6	47,4	48,0	37,0	31,5	47,6	31,8	45,4	32,7	54,9	27,4	51,9
Recolección de basura	38,8	21,8	49,4	36,9	32,1	28,4	27,1	35,5	30,8	35,5	39,4	37,6	43,4	27,1	56,1	54,8	52,2	30,0	57,8
Transporte público	50,6	39,1	50,4	70,2	66,6	53,2	41,2	43,0	44,2	43,0	45,7	42,6	53,7	34,4	60,5	61,8	64,1	40,2	48,5
Agua potable	30,4	28,7	31,6	43,3	22,7	26,0	17,0	32,1	31,3	28,6	30,6	23,1	35,8	24,5	35,7	40,0	39,4	8,4	45,3
Alcantarillado	40,6	42,5	39,0	48,3	28,5	31,4	42,1	44,6	32,5	35,0	40,3	37,8	53,0	27,6	50,5	54,4	45,9	19,7	57,3
Caminos y pavimentación	26,2	18,3	26,7	40,2	11,3	33,6	30,0	28,9	23,0	24,1	25,5	38,0	29,2	20,9	21,7	23,0	25,4	24,8	26,2
Gas	23,1	10,3	31,1	20,2	17,0	14,2	13,9	22,2	19,7	24,9	25,4	21,7	27,8	15,4	16,5	36,3	43,4	6,0	47,2
Luz/electricidad	24,0	24,8	25,4	32,1	15,8	17,0	15,7	40,8	17,6	12,8	24,3	23,2	21,7	17,9	26,6	36,4	33,4	6,4	37,7

Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Gráfico VII.1
América Latina y el Caribe: grado de satisfacción e insatisfacción con servicios públicos municipales, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Junto con el enfoque del cuadro de mando integral se han introducido modalidades a nivel urbano como el modelo de gestión por resultados, instancia que permite hacer una valoración más clara respecto a los impactos posibles de acciones de la autoridad. En este sentido, destacan los casos de los municipios de Pasto, Medellín y Tocancipá, o mediante la incorporación del modelo de gestión de calidad de servicios municipales de Chile (SUBDERE, 2008) y Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) en el caso peruano. Estos enfoques han fortalecido la mirada desde la gestión de la calidad de servicios públicos urbanos considerando el uso de esquemas como la certificación mediante normas como ISO 9001. En el cuadro VII.10 se muestran los municipios urbanos que han desarrollado este modelo.

Las conclusiones que surgen de la incorporación de la modalidad de calidad de servicios mediante el uso de normas internacionales es que se mejoran procesos y se logran mayores resultados. Sin embargo, las iniciativas que se emprenden por lo general surgen en municipios urbanos que tienen niveles altos de ingresos y de relativa mejor condición para enfrentar los desafíos administrativos y financieros que requieren estos procesos, quedando aquellos que más lo requieren en la mayoría de las ocasiones sin mejoras o implementaciones exitosas. El énfasis mayor se ha centrado en la gestión de procesos que puedan ser estructurados en la lógica de eficiencia y optimización. Algunas pocas iniciativas han tenido el énfasis en la gestión ambiental, sin embargo, no ha sido un marco general de trabajo dada la complejidad y dificultad para asignar los efectos de su intervención.

Cuadro VII.10
Municipios con modalidades de certificación de calidad mediante
normas internacionales

Iniciativa	País	Norma	Tipo	Referencia
Tigre	Argentina	ISO 9001 -2008	Gestión	Municipio de Tigre (2012)
Prefeitura Municipal de Gramado	Brasil	ISO 9001 -2000	Gestión	
Câmara Municipal de Hortolândia (SP)	Brasil	ISO 9001 -2000	Gestión	
Tribunal de contas do município de São Paulo	Brasil	ISO 9001 -2000	Gestión	Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo
Providencia	Chile	Iso 9001 -2012	Gestión	
Las Condes	Chile	Iso 9001 -2008	Gestión	Municipalidad de Las Condes (2017)
Chiguayante	Chile	Iso 9001 -2008	Procesos	
Pasto	Colombia	NTC ISO 9001	Procesos	
Pereira	Colombia	ISO 9001-2000	Gestión	
Soatá	Colombia	Iso 9001 -2008	Gestión	
Durango	México	ISO 9001:2008 y 14001:2004	Gestión y ambiental	
Ecatepec de Morelos	México	Iso 9001 -2008	Gestión	Márquez (2008)
San Isidro	Perú	Iso 9001 -2008	Gestión	Municipalidad de San Isidro (2017)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipio de Tigre, “La mejora continua se convierte en una necesidad para la sostenibilidad de la gestión”, documento presentado en la primera jornada “Calidad en la administración pública y calidad parlamentaria”, Tigre, 28 de agosto de 2012 [en línea] http://unlp.edu.ar/uploads/docs/gestion_de_calidad_en_el_municipio_de_tigre.pdf; Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo, “Qualidade”, São Paulo, 2017 [en línea] <http://www.tcm.sp.gov.br/qualidad/SGQ.htm>; Municipalidad de Las Condes, “Certificación ISO”, Santiago, 2017 [en línea] <https://www.lascondes.cl/municipalidad/certificacion.html>; I. Márquez, “Gestión de calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006”, documento preparado para el XXI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2008 [en línea] <http://siare.clad.org/fulltext/0059402.pdf>; Municipalidad de San Isidro, “Sistema de gestión de la calidad”, Lima, 2017 [en línea] <http://msi.gob.pe/portal/municipalidad/iso-9001-2008/>.

D. Tercer compromiso de Hábitat III: el financiamiento de las ciudades

La preocupación por el futuro global urbano ha convertido la sustentabilidad de las finanzas públicas de las ciudades en una condición necesaria. Esta sustentabilidad es la que permitirá que los gobiernos locales inviertan en mayor y mejor medida en programas sociales e infraestructura pública que mejoren las condiciones de calidad de vida de las personas, sustenten el crecimiento económico y mitiguen los efectos del cambio climático y las crisis financieras.

En América Latina, esta preocupación se vuelve central para las políticas públicas, teniendo en cuenta el alto grado de urbanización imperante. Es en este contexto en que el análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales de los países de la región resulta de suma relevancia debido a que refleja el alcance histórico, sociopolítico, económico, la naturaleza unitaria o federal de los países así como los desequilibrios financieros (ingreso y gasto) entre gobiernos centrales y subnacionales. En definitiva, las relaciones intergubernamentales y su adecuada coordinación son la clave para el buen funcionamiento tanto de los gobiernos locales como de las ciudades.

Como se muestra en el cuadro VII.11, un elemento institucional que constituye un factor decisivo se refiere a la cantidad, tamaño y características institucionales de los gobiernos subnacionales. Esta variable da cuenta de la existencia de importantes diferencias entre países, y más aún, dentro de un mismo país.

Cuadro VII.11
América Latina: tipo de países y población

País	Población	Federales		Unitarios		Población por municipio
	Miles	Estados	Municipios	Departamentos	Municipios	Promedio
Argentina	43 298,26	24,00	2 171,00			19 943,93
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 737,27			9,00	339,00	31 673,35
Brasil	207 749,81	27,00	5 564,00			37 338,21
Chile	17 916,97			15,00	345,00	51 933,25
Colombia	48 228,61			32,00	1 122,00	42 984,50
Costa Rica	4 820,78			7,00	82,00	58 790,02
Ecuador	16 144,35			24,00	221,00	73 051,34
Guatemala	15 920,08			22,00	340,00	46 823,76
Honduras	8 075,03			18,00	298,00	27 097,43
Jamaica	2 793,34			3,00	14,00	199 523,93
México	124 612,40	32,00	2 446,00			50 945,38
Nicaragua	6 085,53			15,00	153,00	39 774,69
Panamá	3 929,11			10,00	79,00	49 735,51
Paraguay	6 639,16			17,00	254,00	26 138,41
Perú	31 383,48			24,00	1 874,00	16 746,79
República Dominicana	10 530,93			31,00	157,00	67 075,98
Uruguay	3 430,28			19,00	112,00	30 627,47
Venezuela (República Bolivariana de)	30 553,59	24,00	335,00			91 204,74

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales de los países.

En primer lugar, las relaciones fiscales intergubernamentales en esta región remiten a la existencia de una gran variedad de tipos de organización institucional que presentan sus Estados (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009). En efecto, debemos diferenciar un grupo de países con organización federal (la Argentina, el Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela) del resto, que ha adoptado formas unitarias de gobierno.

Los países de organización federal suelen coincidir con los de mayor extensión territorial y grandes disparidades internas, distinguiéndose dos tipos de casos. Por un lado, están aquellos países en donde el federalismo es una manera de mantener unidos en un país estados que previamente gozaban de autonomía (México y la Argentina). Por otra parte, se encuentran aquellos en los que la elección de este tipo de organización surgió desde el centro (el Brasil). En los tres casos, no obstante, se reconoce al federalismo como herencia de la organización colonial. La República Bolivariana de Venezuela, por su parte, es un caso particular en donde, además de ser un federalismo decidido desde el centro, parece ser más nominal que real (Fernández, 2006). En relación con el resto, deben diferenciarse los casos más tradicionales de organización unitaria (como Chile) de otros casos organizados como república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Colombia, el Perú).

En segundo lugar, y parcialmente vinculado con lo anterior, existe un diferente reconocimiento del papel de los municipios en cada uno de los países. En el Brasil, a partir de la reforma constitucional de 1988, las municipalidades son reconocidas como unidades de gobierno del Estado Nacional, con autonomía política, administrativa y financiera mientras que la Argentina deja librado el marco normativo municipal a la determinación de cada estado provincial, multiplicándose por 23 las posibles alternativas.

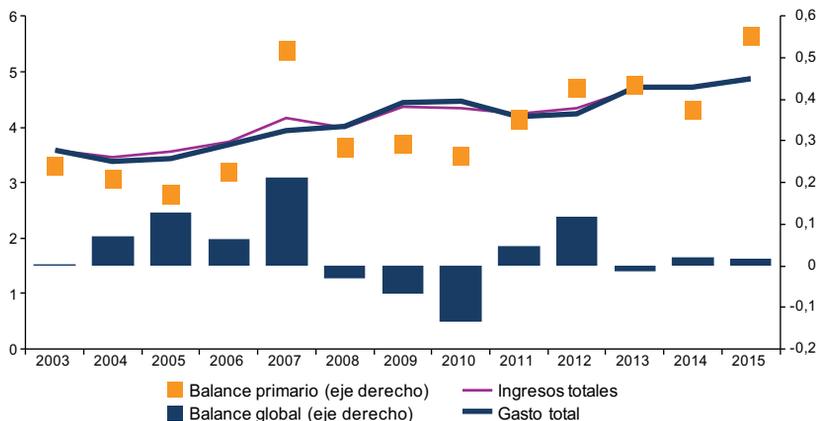
Esta heterogeneidad en las características de los gobiernos locales que componen los países de la región llama la atención acerca de las distintas funciones que pueden llevar a cabo. Sin duda, en términos de capacidad y eficiencia en la provisión de los servicios no es lo mismo que estén a cargo de un gobierno pequeño con escasos recursos y capacidades, del caso en que se trate de un gobierno de mayor tamaño con capacidad financiera, administrativa y de gestión. Incluso, la escala necesaria para la provisión de algunos servicios públicos puede sobrepasar la correspondiente a una sola localidad. Es probable que las grandes áreas metropolitanas y las ciudades mayores cuenten con una escala económica, humana e institucional que les permita emprender acciones en forma relativamente autónoma y operar con adecuados niveles de eficiencia y funcionalidad. No obstante, las unidades locales menores o rurales necesitan asociarse y recibir asistencia técnica y cooperación de otras entidades para la adecuada puesta en práctica de sus iniciativas.

El cuadro VII.11 ofrece una mirada sintética de la situación regional, aunque no alcanza a captar de manera completa la heterogeneidad de situaciones existentes. Solo para algunos países se observa la existencia de jurisdicciones intermedias —estados o gobiernos provinciales. Este punto amerita una reflexión especial, teniendo en cuenta que este nivel de gobierno no presenta, desde la teoría, una definición clara acerca de cuáles deberían ser sus potestades en materia de gasto público. En efecto, usualmente, la teoría del federalismo fiscal discute la descentralización como la elección entre la provisión centralizada o a cargo de gobiernos locales, mirando su impacto sobre la eficiencia. No obstante, la existencia de gobiernos intermedios de un tamaño que, a priori, no tienen relación con los ámbitos de provisión de los servicios públicos, demanda una especulación en donde las razones institucionales, históricas, políticas y geográficas deben ser consideradas.

En tercer lugar, se debe destacar el hecho de que el tamaño promedio de los municipios -medido en términos de su población- surge de considerar ciudades capitales con un enorme peso de actividades administrativas y de servicios, con otras ciudades industriales de gran tamaño (São Paulo en el Brasil o Rosario en la Argentina), una multiplicidad de situaciones intermedias hasta llegar a comunas de pequeños tamaños y localizadas en zonas rurales de difícil acceso. Sabiendo que el tamaño y características sociodemográficas y geográficas de un territorio le imprimen una especificidad que es necesario considerar al diseñar e implementar políticas públicas, se deben diseñar soluciones flexibles para cada tipo de gobierno, lo que no resulta sencillo en muchas ocasiones. De manera especial, las soluciones que deben dar las políticas públicas para grupos poblacionales específicos (rurales dispersos, con mayor participación de grupos indígenas o multilingües, por ejemplo) significan desafíos muy complejos, particularmente para las políticas educativas y sanitarias.

En promedio, los gobiernos locales en América Latina, han mostrado una baja capacidad para generar recursos propios y una alta dependencia a las transferencias de los gobiernos centrales. En los primeros años de la última década, tal como se observa en el gráfico VII.2, los gobiernos locales aumentaron sus ingresos, logrando un significativo superávit fiscal. En los años subsiguientes, 2009 y 2010, las finanzas públicas locales empeoraron considerablemente, cerca de 0,13 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), de lo cual se lograron recuperar rápidamente, no obstante mostrando cambios drásticos en sus balances. Para el año 2015, los ingresos, si bien disminuyeron, se mantuvieron por encima de los gastos, permitiendo así un balance positivo, aunque bastante marginal.

Gráfico VII.2
América Latina (países seleccionados^a): Ingresos, gastos y balances de los gobiernos locales
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Esta muestra está compuesta por: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. En el caso de la Argentina y el Perú los datos son hasta 2013.

Señalada la importancia y el estado actual de las finanzas públicas de los gobiernos locales, a continuación se realizará un análisis descriptivo de las principales características de las relaciones intergubernamentales en materia de: 1) responsabilidades de gasto, 2) ingresos propios, 3) transferencias, 4) endeudamiento y 5) asociaciones público-privadas (APP). Antes bien, con el fin de darle un sentido conceptual al análisis, se discutirán brevemente estas características. Para esto se escogieron seis ciudades metropolitanas y con alta aglomeración urbana en América Latina, según Naciones Unidas (2016) (véase el cuadro VII.12).

Cuadro VII.12
América Latina: ciudades seleccionadas

País	Ciudad	Tipo de ciudad	Población (en miles)
Brasil	São Paulo	No capital	21 297
México	Ciudad de México	Capital	21 157
Argentina	Buenos Aires	Capital	15 334
Perú	Lima	Capital	10 072
Colombia	Bogotá ^a	Capital	9 968
Chile	Santiago ^a	Capital	6 544

Fuente: Naciones Unidas, "The world's cities in 2016: data booklet" (ST/ESA/SER.A/392), Nueva York, 2016 [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf.

^a Bogotá y Santiago son consideradas ciudades de aglomeración urbana, a diferencia del resto que son consideradas áreas metropolitanas.

1. Definiciones conceptuales

a) Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel se explica a partir de la coordinación institucional que existe entre las distintas instancias de gobierno. Para esto, la literatura sobre la descentralización converge en proponer dos grandes características para este tipo de coordinaciones: la rendición de cuentas y la coordinación intergubernamental. En este punto, por ejemplo, cabe recordar que en Oates (2005) y Weingast (2009) se ha abordado que las relaciones intergubernamentales enfrentan desafíos importantes al momento de alinear las necesidades locales con los incentivos políticos de las autoridades.

Tal como se verá más adelante, esta coordinación difiere ampliamente entre los países de América Latina y, específicamente en aspectos fiscales, presenta distintas necesidades de cooperación fiscal intergubernamental (CFI), cuyos aspectos principales de política, de acuerdo con Ter-Minassian (2016), se resumirían a partir de los siguientes:

- Manejo macrofiscal
- Diseño y reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales
- Políticas sectoriales, incluida la responsabilidad en la asignación de servicios públicos
- Manejo de ingresos y gastos subnacionales

De esta manera, es sumamente importante el rol de la gobernanza de las regiones metropolitanas puesto que, en determinadas ocasiones, dicha gobernanza abarca los gobiernos locales, por ejemplo, la conectividad entre un área y otra más lejana, las externalidades ambientales, la evasión tributaria, entre otras. Esta situación pone en evidencia la disyuntiva entre los beneficios locales —como la proximidad y la rendición de cuentas que sucede entre las autoridades y sus electores en un municipio— y los beneficios propios de una gobernanza de dimensión más amplia —reducción de externalidades, economías de escala y una mayor capacidad para realizar políticas redistributivas. Al respecto, al momento de configurar el funcionamiento de las zonas metropolitanas, los países, según Ter-Minassian (2016), tienden a priorizar tradiciones históricas y preferencias políticas antes que consideraciones económicas.

- Fragmentación jurisdiccional. Cada gobierno integrado por el área metropolitana mantiene en gran medida su autonomía, en especial, en la provisión o en la mayoría de los servicios públicos de su jurisdicción.

- Fragmentación funcional. La entrega de servicios públicos (uno o más) está encargada a una compañía pública o un gobierno especial del distrito. En consecuencia, lo que se pretende es explotar adecuadamente las economías a escala en torno a esos servicios.
- Gobierno metropolitano. La mayoría de los servicios son proporcionados por un gobierno, que cubre a los gobiernos locales.

Una lección importante que nos dejan estas definiciones es que mientras más fragmentadas sean las gobernanzas, mayor es la necesidad de cooperación de los gobiernos municipales, incluida el área metropolitana.

2. Responsabilidades de gasto

Existe una idea básica sobre la cual los especialistas en federalismo fiscal tienen amplia coincidencia: la distribución de las responsabilidades de gasto debe preceder al reparto de potestades tributarias. La asignación de los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción, que, a su vez, surgen de una definición previa en materia de gasto. Entonces, el punto de partida en la definición del sistema fiscal intergubernamental en cada país es el análisis de las razones que justifican que un servicio público deba ser provisto por uno u otro nivel de gobierno.

Para que este proceso de reasignación de funciones genere las ganancias o mejoras de eficiencia que de él se esperan, tiene que cumplir las siguientes condiciones:

- Delimitar las competencias políticas y funciones de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno antes de transferir las fuentes de financiamiento
- Asignar a cada nivel de gobierno aquellas funciones que pueda realizar de manera más eficiente
- Procurar que la distribución de competencias sea lo más clara y las funciones de gasto se superpongan lo menos posible
- Tener en cuenta los tamaños y capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para ejercer eficaz y eficientemente sus funciones

Rezende y Veloso (2010) destacan que el proceso de implementación de la descentralización tuvo dos “olas” importantes, la primera de las cuales ganó impulso en los últimos años de la década de 1980, con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa y, a su vez, mejoraría los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas.

Esta primera aproximación al federalismo fiscal nos sugiere que las responsabilidades de gasto deben asignarse a la instancia de gobierno más cercana a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Esta sería una forma eficiente de internalizar los beneficios de estas responsabilidades (Tiebout, 1956; Ter-Minassian, 2016).

En un segundo período, marcado por la crisis macro de mediados de los años noventa, las reformas descentralizadoras tomaron un enfoque diferente. No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica.

Por el lado conceptual, es en la segunda generación de esta discusión teórica en donde se asumen distintos factores de economía política que alterarían la eficiencia en la asignación de responsabilidades de gasto, a saber:

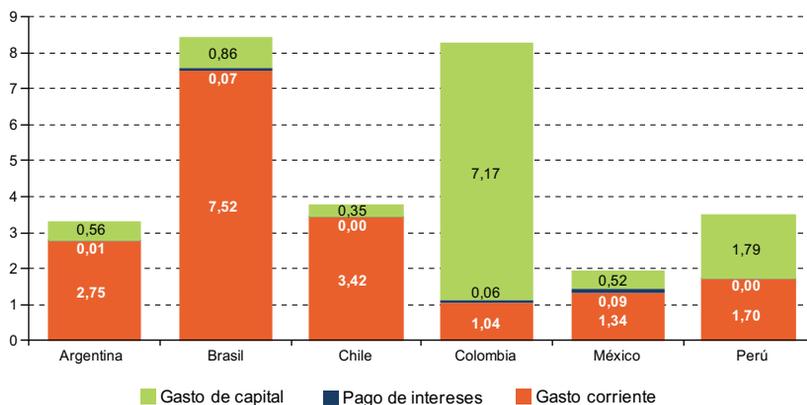
- Las motivaciones políticas para la descentralización van más allá de la mera búsqueda de ganar eficiencia en la asignación de recursos. Tales motivaciones podrían incluir: ayudar a los países a enfrentar problemas étnicos u otro tipo de conflictos, reducir el excesivo poder de los gobiernos centrales, promover un criterio para promover la competencia entre y dentro de los niveles de gobierno
- Los fracasos en la representación de los procesos electorales podrían reflejar las asimetrías de información entre los votantes y el poder económico de las elites para comprar influencia
- Limitaciones *de facto* en la movilidad de los ciudadanos

En la práctica, existen muchas diferencias en la composición del gasto en gobiernos locales. Por ejemplo, la mayoría de estos gobiernos tiene responsabilidades en el transporte local, en la recolección de la basura, en el alumbrado público, en parques y otros tipos de recintos recreacionales, y en algunos programas asistenciales. Además, tienen algún rol en educación y salud; sin embargo, esto varía significativamente entre los países.

Que haya claridad en la asignación de gasto en cada área funcional es importante además para la rendición de cuentas de los oficiales electos. Esto quiere decir que los ciudadanos deberían saber cuál nivel de gobierno es responsable por la suficiencia y calidad de los servicios públicos entregados. Pero que sean claros no es suficiente porque, para mantener a los oficiales electos, los ciudadanos necesitan información acerca del uso de los recursos públicos encargados para esos oficiales, incluida la información sobre la efectividad y eficiencia en los gastos de programas e información sobre su sustentabilidad fiscal en el tiempo.

En materia de gasto, los gobiernos locales de América Latina mantienen un nivel de gasto corriente superior al 50% del gasto total. Solo en el caso de Colombia y el Perú, los gastos de inversión pública mantienen una posición relevante respecto al gasto total (véase el gráfico VII.3).

Gráfico VII.3
Composición del gasto público de los gobiernos locales, alrededor de 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el cuadro VII.13 se muestra un resumen de las funciones/responsabilidades que asumen las diversas ciudades analizadas y cómo en algunas de estas ciudades sus responsabilidades son coincidentes con otras instancias de gobierno. Por lo general, las responsabilidades sociales de alta importancia como la salud y la educación son compartidas entre el gobierno local, metropolitano y el gobierno central. Los servicios públicos que son más cercanos a las necesidades y percepción de la ciudadanía, como la seguridad pública, la pavimentación, el agua potable y el saneamiento, quedan en manos de los gobiernos locales y metropolitanos. Posteriormente se desarrollarán algunas particularidades documentadas en las distintas normatividades de las ciudades.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una Constitución propia, que establece, en su Artículo 20, que el gasto público en salud es una inversión social prioritaria. Con ello se busca garantizar, a través del área estatal de salud, las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad. En cuanto a educación, se reconoce y garantiza, en el Artículo 23, la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. El Artículo 27 señala, asimismo, que la ciudad

desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Por lo mismo, queda establecido que la Ciudad promueve, entre otras funciones, la seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.

Cuadro VII.13
Responsabilidades y funciones que inciden en el gasto público de los gobiernos de las ciudades analizadas^a

Funciones	Buenos Aires	Bogotá	Ciudad de México	Lima	Santiago	São Paulo
Transporte	M	M	M	M	MNC	MC
Agua potable	MC	CM	M	M	P	MC
Educación	CN	C	CN	MN	MNC	MC
Salud	C	CM	CN	MN	MNC	IM
Seguridad	NC	CM	MN	MN	MN	I
Vivienda	C	CN	CN	M	MN	IMC
Medio Ambiente	C	C	M	M	MN	MC

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de I. Sudm y S. Yilmaz, "Institutions and politics of metropolitan management", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2013; Wetzel, D., "Metropolitan governance and finance in São Paulo", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2013; normas legales y regímenes especiales establecidos en las constituciones de los respectivos países.

^a M: Metropolitano; C: Ciudad (gobierno local); N: Nacional; I: Intermedio; P: Privado.

En Bogotá, la Constitución Política establece un régimen especial que dispone que Bogotá, capital de la República y el departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Con ello, dicho régimen establece en su Artículo 137 que en los planes y presupuesto del Distrito, el gasto social tendrá prioridad, enfatizando que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del distrito. Se agrega que el propósito fundamental de su actividad es la solución de las necesidades insatisfechas de salud, saneamiento ambiental y agua potable. En cuanto a la seguridad ciudadana, el régimen señala que los alcaldes locales deberán contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerla cuando fuere turbada. Queda en el Concejo Distrital la atribución de dictar normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

El estatuto vigente de la Ciudad de México, (que vendría ser el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), señala en su Artículo 69 que, como parte de la coordinación metropolitana, el Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la

Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública¹⁹.

La Ley Orgánica de Municipalidades del Perú otorga, a través de su Artículo 151, el régimen especial a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Con ello, quedan establecidas competencias y funciones, entre las que destacan: el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura metropolitana; diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos; firmar contratos de concesión con empresas de servicios públicos locales así como supervisar los procesos de fijación de tarifas de los servicios públicos locales; promover la calidad de los servicios de salud que brinden los centros de salud públicos, en coordinación con el Ministerio de Salud; organizar el Sistema Metropolitano de Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos, limpieza pública y actividades conexas, firmar contratos de concesión de servicios, así como controlar su eficaz funcionamiento; planificar, regular y gestionar el transporte público y crear, normar, dirigir y controlar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Las funciones y atribuciones del Gobierno de la Región Metropolitana de Santiago quedan establecidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. De esta se destaca que en materia de ordenamiento territorial deberá fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades. Deberá participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial. Aunado a ello, la misma ley establece que será función del gobierno fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia. No obstante, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades atribuye funciones importantes a considerar, como: elaborar el plan comunal de desarrollo, el aseo y el ornato, la educación (en el ámbito de su territorio y en coordinación con otros órganos del Estado), la salud pública y la urbanización y la vialidad urbana.

¹⁹ A propósito, en OCDE (2015) se documenta que esta coordinación mantiene debilidades que limitan la provisión eficiente de servicios públicos como el transporte, saneamiento, asentamientos humanos y cuidado del medio ambiente.

El gobierno metropolitano de la ciudad de São Paulo está constitucionalmente posicionado al mismo nivel de un gobierno estatal, con la salvedad de que no existe instrumento legal que permita a la instancia nacional o estatal obligar a los municipios a colaborar con la estructura del gobierno metropolitano. Así, por ejemplo, la Constitución del Estado de São Paulo señala que en el área metropolitana o área urbana, la planificación con carácter regional de transporte público será realizada por el Estado, junto con los municipios miembros de las autoridades regionales respectivas. También le asigna responsabilidades en materia de administración de la educación y plasma que el gobierno estatal y municipal garantizará el derecho a la salud a través de políticas sociales y acceso universal a los servicios de salud. Por otro lado, la ley señalada dispone de directrices y normas vinculadas directamente al desarrollo urbano, de los estados y municipios, asegurando entre otras funciones la preservación, protección y recuperación del medio ambiente urbano y cultural, a la vez que faculta la creación de áreas de especial interés histórico, urbano, del medio ambiente, el turismo y de uso público.

3. Ingresos propios

No obstante la marcada heterogeneidad de los sistemas de relaciones intergubernamentales y de los procesos de descentralización, un resultado común de estos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias —y, por lo tanto de responsabilidades de gasto— y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales —necesidades de financiamiento— entre distintos niveles de gobierno.

Más allá de que la teoría suele recomendar que los gobiernos subnacionales deben financiarse lo máximo posible a través de recursos propios, cuando se observan los datos empíricos se manifiesta una fuerte asimetría vertical en términos de una mayor descentralización de gastos que de ingresos en la mayoría de las regiones del planeta (OCDE, 2003).

Con respecto a la teoría, mucho se ha escrito sobre la asignación de impuestos entre niveles de gobierno. La búsqueda de una asignación óptima de recursos requiere contestar preguntas referidas a cómo se establecen los impuestos a ser cobrados por cada nivel de gobierno, qué nivel de gobierno debiera definir las bases imponibles, qué nivel de gobierno debiera establecer las alícuotas de los impuestos y, finalmente, qué nivel debiera administrar y controlar los impuestos definidos en las preguntas previas (Ambrosanio y Bordignon, 2006).

Por supuesto que no hay consenso ni una sola respuesta a estas preguntas. Siguiendo la muy buena revisión hecha por Ambrosanio y Bordignon (2006), se puede decir que las dos posiciones extremas son, por

un lado, aquella que hace referencia a la tradicional teoría normativa del federalismo (Musgrave, 1959; Oates, 2005) y, por el otro, aquella relacionada con el enfoque del public choice (Brennan-Buchanan).

De acuerdo con el primer enfoque, la asignación óptima está estrictamente relacionada con la asignación de las funciones de gasto entre los niveles de gobierno. De acuerdo con la conocida definición de Musgrave (1959), existen tres funciones que deben llevar adelante los sectores públicos: asignación, redistribución y estabilización. Mientras que la primera es una función compartida entre todos los niveles de gobierno, las dos últimas se recomienda que sea llevada adelante por el nivel central. Es por ello que, en línea con este enfoque, suele recomendarse que los impuestos sobre la renta sean asignados al gobierno central, ya que son un buen instrumento tanto para la redistribución del ingreso como para la estabilización macroeconómica. En lo que se refiere a la función asignación, en términos de eficiencia la teoría convencional recomienda que tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales asignen los tributos siguiendo el principio del beneficio. De acuerdo con este principio, en primer lugar, los gobiernos locales deberían gravar impuestos sobre bases inmóviles o activos, con el fin de evitar la competencia fiscal y las pérdidas de ingresos. En segundo lugar, deberían gravar impuestos en bases distribuidas uniformemente entre las jurisdicciones, a fin de evitar la generación de desequilibrios fiscales horizontales y, en tercer lugar, los gobiernos locales debieran recaudar impuestos cuyo rendimiento sea relativamente estable en términos reales, de manera de realizar una planificación adecuada de los gastos.

En contraste con esta aproximación al problema de la asignación de recursos, el enfoque cercano a Brennan-Buchanan enfatiza que los impuestos son utilizados por el gobierno como una manera de maximizar los recursos apropiados al sector privado. En este enfoque, el efecto positivo de la descentralización de impuestos se basa en que eso permite competir entre niveles de gobierno, de manera de restringir el uso de la tributación y por ende el tamaño del sector público.

Ambos enfoques han recibido críticas en términos de su capacidad para explicar las asignaciones efectivas de potestades tributarias entre niveles de gobierno. Por el lado del enfoque tradicional, se le ha criticado que supone que los gobiernos son benevolentes (maximizadores del bienestar social), que no tiene en cuenta la economía política en la asignación de los recursos y que no provee una buena explicación de la asignación observada en los datos empíricos. Al segundo enfoque se le critica que así como en el mundo real los gobiernos son menos monopolistas que en el modelo de Brennan-Buchanan, la competencia entre niveles de gobierno puede introducir serios problemas de distorsiones en la asignación de recursos, llevando a guerras fiscales que erosionan la base y recaudación tributaria.

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales es importante, la forma en que estos financien tales servicios es una preocupación clave. Este financiamiento se logra mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, entre otros); b) transferencias intergubernamentales, y c) endeudamiento (o una combinación de las tres).

Debe aclararse que en sentido estricto los ingresos subnacionales propios se definen como aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2010). Esta potestad se puede ejercer por tres instrumentos diferentes: administración tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base imponible. No obstante, en este documento se ha escogido una definición más laxa de recursos propios, ya que en América Latina se observa una combinación de estas tres dimensiones, no contando con la información necesaria en todos los casos. Es por ello que un impuesto va a ser definido como local en la medida en que sea el gobierno local quien lo administre y disponga de los recursos que el tributo pueda generar.

Existe cierto consenso en señalar las siguientes características para los impuestos subnacionales (Bird, 2002; Ter-Minassian, 2016):

- Relativamente baja movilidad de la base del impuesto
- Su recaudación debe coincidir con las necesidades locales
- La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo
- Solo deben ser afectados los residentes locales
- Deben contar con bases visibles de forma tal de asegurar la rendición de cuentas
- Los residentes deben percibir justicia en el cobro
- Deben ser fácil de administrar

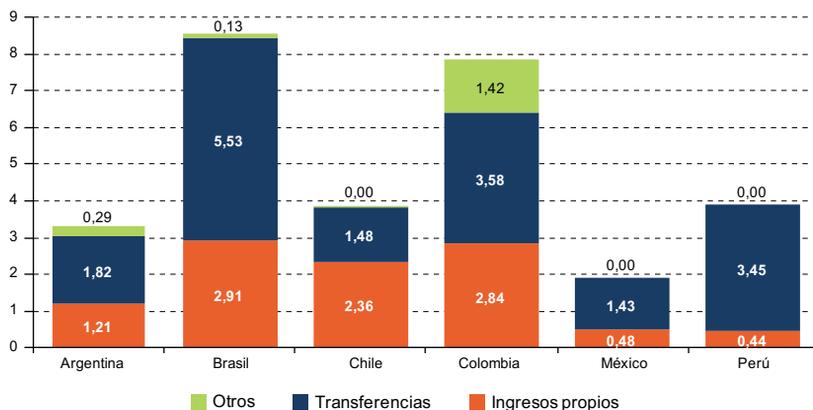
Entre los diferentes tipos de impuestos que se usan mayoritariamente para financiar gastos locales están:

- **Impuesto a la propiedad inmobiliaria.** Estos impuestos son vistos como un buen ejemplo de beneficio impositivo, ya que los valores de las propiedades tienden a reflejar el nivel y la calidad de los servicios públicos locales. En su contra, estos impuestos generan un alto costo administrativo, dada la necesidad para construir y mantener los catastros actuales de las propiedades.

- **Impuesto a las ventas.** Dirigidos a captar los aumentos de los valores de las propiedades a raíz de las mejoras en las infraestructuras locales.
- **Impuesto a la residencia.** Estos impuestos están vinculados con la renta local de la residencia y captan los beneficios entregados por las ciudades a los no residentes que regularmente se trasladan de la ciudad al lugar de trabajo y vice versa. Entre sus desventajas se manifiestan su regresividad inherente y sus costos de administración.
- **Impuesto a los ingresos.** Deberían ser buenas alternativas, especialmente para las ciudades que tienen una relativa potencia de base amplia, pero su alcance es frecuentemente limitado por la competición vertical y horizontal. Usar este tipo de impuestos puede reducir sustancialmente los costos de administración, pero restringe la autonomía de la ciudad en defensa de la base del impuesto.
- **Impuestos y cargas medioambientales.** Estos tipos de impuestos son deseables para la eficiencia y sostenibilidad ambiental, pero son costosos de administrar y dependen de las inclinaciones ideológicas de los políticos locales y sus electores, por ello son frecuentemente disputados.

Como ya se ha discutido, los gobiernos locales mantienen una alta dependencia a las transferencias intergubernamentales, Aproximadamente el 60% de sus ingresos provienen de este rubro. Una excepción es el caso de Chile, donde más del 60% de sus ingresos son propios. El más alto nivel de ingresos totales se observa en el Brasil, donde en promedio alcanzan casi 7 puntos del PIB (véase el gráfico VII.4).

Gráfico VII.4
Composición de los ingresos de los gobiernos locales, alrededor de 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En lo que concierne a las ciudades de estudio, tal como lo propone la teoría, y como se puede observar en el cuadro VII.14, por lo general el impuesto local más común es el impuesto a la propiedad inmobiliaria. Destaca asimismo, a excepción de Santiago, el poder que los gobiernos de estas ciudades tienen para fijar tasas y modificar bases gravables²⁰. El poder para gravar y fijar tasas, por otra parte, difiere en los gobiernos subnacionales (véase el recuadro VII.10).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la Constitución de esta ciudad, cuenta principalmente con los ingresos provenientes de los tributos que establece su legislatura y de los fondos de coparticipación de impuestos que le correspondan. Para 2015, el 85% de sus ingresos provienen de la recaudación tributaria. Del total de la recaudación tributaria, el 74% corresponde al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, mientras que el 10% es del impuesto inmobiliario²¹. El impuesto sobre los ingresos brutos, por cierto, es un tributo indirecto que se determina sobre la base de los ingresos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada.

Cuadro VII.14
Facultades y responsabilidades tributarias de las ciudades analizadas

Ciudades	Impuestos del gobierno local			
	Impuesto a la propiedad	Impuesto a la tenencia de vehículos	Tarifarios	Cargo por uso de Servicios
	t b r	t b r	t b r	t b r
Buenos Aires	***	***	***	***
Bogotá	***	***	***	***
Ciudad de México	***	***	///	***
Lima	***		***	***
Santiago	///			***
São Paulo	***	///	***	***

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Financial Metropolitan Governments in Developing Countries*, Washington, D.C., Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

Nota: t: sobre la tasa; b: sobre la base; r: recaudación; *: control total; -: no tiene participación; /: participación parcial.

²⁰ A propósito, en las *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017* (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017) se sugiere una metodología para aproximarse a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales de la región.

²¹ Véase Subsecretaría de Coordinación Provincial [en línea] <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp>.

Recuadro VII.10
América Latina: aproximaciones a la autonomía fiscal

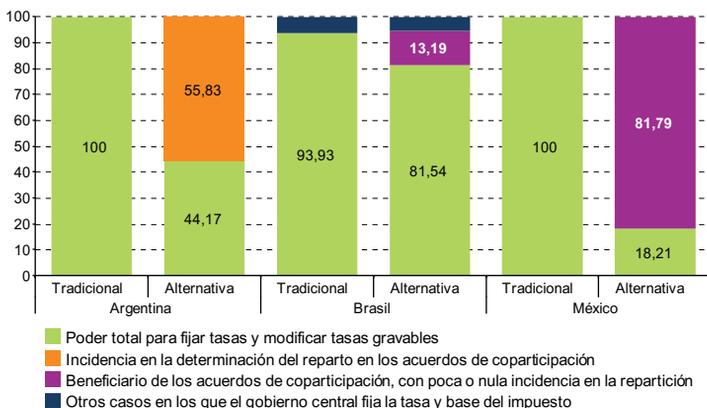
La tipología que se utiliza para determinar los niveles de autonomía fiscal es gradual y abarca desde la autonomía total a casos de impuestos totalmente determinados por los gobiernos centrales (en que los gobiernos subnacionales son únicamente beneficiarios). Si bien esta metodología suele aplicarse únicamente a los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, en el caso de los países de América Latina es importante incluir los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos en el análisis, habida cuenta de las asimetrías verticales existentes.

A continuación se analizan los gobiernos provinciales de la Argentina, los gobiernos estatales y locales del Brasil, los gobiernos locales de Chile y los gobiernos estatales y locales de México. En el siguiente gráfico se muestran dos aproximaciones: la tradicional, que considera únicamente los ingresos tributarios, y la alternativa, que considera los ingresos tributarios y los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación y participación de ingresos tributarios.

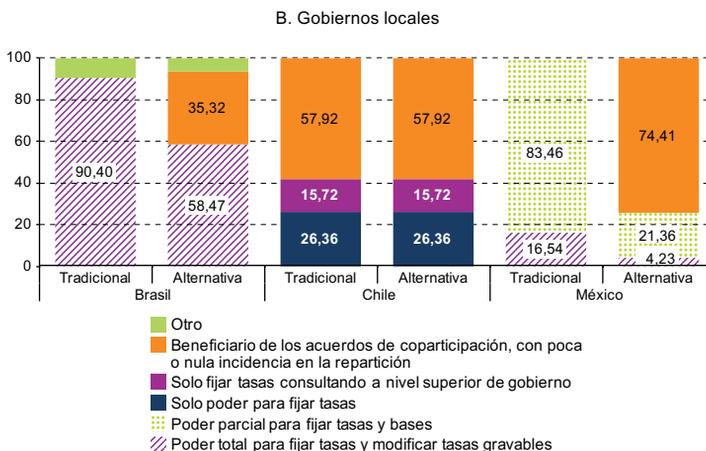
En resumen, los gobiernos intermedios cuentan con un nivel relativo de autonomía fiscal, lo que se deriva de la potestad — asentada en la Constitución de cada uno de los países — de los gobiernos para fijar tasas y modificar bases gravables dentro de la jurisdicción, aunque en general el nivel de asimetría vertical es alto. Respecto a los gobiernos locales, la principal diferencia se observa en Chile, donde la mayor parte de los recursos tributarios están sujetos a un acuerdo de repartición del 57,92% establecido por ley, mientras que el resto de los ingresos registran límites y restricciones también establecidas por la Ley de Rentas Municipales.

Gráfico 1
América Latina (4 países): autonomía fiscal de los gobiernos intermedios y locales, según aproximación tradicional^a o alternativa^b, 2014
(En porcentajes del total)

A. Gobiernos intermedios



Recuadro VII.10 (conclusión)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016, París, OECD Publishing, 2016.

Al analizar los datos según la aproximación alternativa, la autonomía de los ingresos tributarios disminuye. Esto se debe al elevado peso de los ingresos provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación. Pueden diferenciarse casos como el de los gobiernos de las provincias de la Argentina, donde cualquier modificación del régimen de coparticipación requiere la aprobación de las legislaturas provinciales (de hecho, la Constitución de la Nación, en su artículo 75, establece que una “ley convenio”, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá este tipo de regímenes, los cuales no podrán ser modificados unilateralmente y deberán ser aprobados por las provincias) o el de México, donde la Ley de Coordinación Fiscal fija las fórmulas de distribución e incluso obliga a crear convenios de colaboración entre los gobiernos locales y estatales (especialmente en el caso del impuesto predial). El Brasil constituye la excepción: tanto los gobiernos estatales como, en menor medida, los locales cuentan con una capacidad y autonomía fiscal reflejadas en la recaudación y las potestades tributarias que les otorga la Constitución.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016*, París, OECD Publishing, 2016.

El régimen fiscal del Distrito Capital de Bogotá dispone el establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones en el Distrito, fuentes entre las que se destacan el impuesto a la industria y el comercio, el predial unificado, la sobretasa a la gasolina, la contribución de valorización por beneficio local o general, el impuesto de delineación urbana y el cobro de peajes en las vías de acceso a la ciudad

en las nuevas vías circunvalares y de alta velocidad. De hecho, para 2014, el impuesto a la industria, el predial y la sobretasa a la gasolina representaron el 43% de los ingresos del Distrito²².

La base gravable del impuesto a la industria y el comercio se conforma por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se debe restar, de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Forman parte de la base gravable, también, los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. En cuanto al predial, será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente y el cual no podrá ser inferior al avalúo catastral o autoavalúo del año inmediatamente anterior, según el caso. En cuanto a las tasas y tarifas, para el impuesto a la industria el Concejo del Distrito fijará una tarifa única que va entre el 2 por mil (0.2%) y el 30 por mil (3.0%) sobre la base gravable definida en la ley; mientras que para el predial, el Concejo fijará las tasas de acuerdo a la ley; además, podrá imponer una sobretasa al consumo de gasolina motor hasta del 20% de su precio al público.

La legislación vigente de la Ciudad de México, que es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Artículo 94 señala que el Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, mediante ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda. Actualmente, cabe agregar, el Distrito Federal participa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo que a través del Convenio respectivo participa de la recaudación federal participable y de las aportaciones federales. Para 2015, más del 20% de los ingresos del Gobierno de la Ciudad de México provinieron del impuesto a la nómina, el impuesto predial y el impuesto a la tenencia de vehículos. Más del 50% de los ingresos corresponden a participaciones y transferencias²³. Esta situación, comparada con el resto de las entidades federativas (gobiernos intermedios), deja entrever una estructura sólida de ingresos propios del Gobierno de la Ciudad de México, la cual es respaldada por la combinación de potestades recaudatorias estatales y municipales.

²² Los datos se calculan a partir de las operaciones efectivas de caja, cuya fuente es la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Véase Departamento Nacional de Planeación (DNP) [en línea] www.dnp.gov.co.

²³ Sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016).

Entre las rentas municipales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades del Perú destacan los tributos creados por ley a su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal, el Fondo Común Municipal (FONCOMUN), las asignaciones y transferencias presupuestales del gobierno nacional, el canon y las operaciones provenientes de sus operaciones de endeudamiento. Sumado a ellas, la alcaldía metropolitana cuenta con las siguientes rentas especiales: el Fondo Metropolitano de Inversiones y el íntegro de rentas que por concepto de cobro de peaje se obtengan dentro de su jurisdicción. Para 2015, el 36% de los recursos de la Municipalidad de Lima corresponden a la recaudación de impuestos. Del total de esta recaudación, el 80% corresponde a los impuestos sobre la propiedad y transferencias de bienes muebles e inmuebles y el 7% corresponde a ingresos que se obtienen de gravar la importación, producción, comercialización o consumo de bienes y servicios²⁴. El Artículo 8 de la Ley de Tributación Municipal señala que el impuesto predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos; asimismo, establece que la recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio. La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital y la tasa está fijada en la misma ley a una escala progresiva que va del 0,2% al 1,0% según el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

El Gobierno de la Región Metropolitana de Santiago percibirá los recursos que correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, mientras que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su Artículo 13, establece que el patrimonio de las municipalidades estará constituido principalmente por: el aporte que les otorgue el gobierno regional respectivo, los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal, los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen y los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales. Sobre esto último, la Ley de Rentas Municipales establece principalmente los siguiente impuestos: impuesto anual por permiso de circulación a vehículos (la tasa está fijada en la misma ley) y la patente municipal, que grava el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio o cualquier otra actividad lucrativa. Por su parte, las responsabilidades administrativas y de recaudación quedan en manos del Servicio de Impuestos Internos, siendo las municipalidades únicamente beneficiarias. La Región Metropolitana se compone por 52 municipalidades, cuyos ingresos agregados se componen de la siguiente forma: el 19% proviene del Fondo Común Municipal, el 45% son ingresos propios permanentes, el 14%

²⁴ Sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas, "Consulta amigable de ingresos (mensual): presupuesto y ejecución de ingresos", 2017 [en línea] <http://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/>.

corresponden a transferencias y el 21% se compone por otros ingresos²⁵. Cabe detallar que dentro de la clasificación presupuestaria utilizada, los ingresos permanentes se componen principalmente por la parte de la recaudación del impuesto territorial que por ley se queda en la municipalidad (29%), las patentes municipales (31%), permisos de circulación (9%), derechos de aseo (7%) y otros ingresos (24%).

La Constitución del Estado de São Paulo, en el Artículo 165, señala que le corresponde al Estado aplicar los siguientes impuestos: sobre las donaciones de propiedad y herencia, sobre las operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestación de servicios (ICMS), transporte interestatal, interurbano y de la comunicación, así como sobre la titularidad de los vehículos de motor. Aunado a ello, el Artículo 167 establece que el Estado deberá distribuir a los municipios el 50% de los ingresos fiscales provenientes del impuesto a los vehículos automotores y el 25% de los ingresos del impuesto sobre las operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestación de servicios. Para 2015, el 70% de los ingresos de São Paulo, como Estado, provino del ICMS, el 19% de otros impuestos y el 10% restante son transferencias del gobierno federal²⁶. Por el lado municipal, existen también los impuestos que gravan la propiedad inmueble, el que se conoce como Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) y que está asignado como potestad exclusiva de los municipios y del Distrito Federal y, por ende, la base legal del impuesto depende de normas directamente establecidas por cada jurisdicción. Asimismo, los municipios administran y recaudan el Impuesto sobre Servicios (ISS) que grava toda prestación de servicios estipulada en la legislación que se desarrolle dentro de los límites geográficos de cada municipio. Al ser potestad exclusiva, cada municipio puede establecer la alícuota que considere oportuna con un máximo del 5% sobre la facturación. Para 2015, el 44% de los ingresos de la Prefeitura de São Paulo provino de impuestos. De estos, el 55% corresponde al ISS, mientras que el 13% corresponde al predial²⁷.

²⁵ Sobre la base de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, "Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)", Santiago, 2017 [en línea] <http://www.sinim.gov.cl/>.

²⁶ En las *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017* se señala que además del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), recaudado por el gobierno federal sobre una extensa lista de bienes producidos y cuyo monto se determina siguiendo el de un gravamen al valor agregado, los gobiernos estatales poseen potestad tributaria plena sobre el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), que también grava a los bienes y servicios en todas las etapas pero de manera general, es decir que cubre una base de imposición mucho más amplia que el IPI (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

²⁷ Sobre la base de Ministerio de Hacienda, "Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016", Brasilia, 2017.

4. Transferencias intergubernamentales

Habiendo llegado a este punto, estamos en condiciones de analizar la lógica de los diferentes esquemas de distribución de recursos. Ella se relaciona con la asimetría interjurisdiccional existente entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos. De acuerdo con la experiencia internacional, prevalece un mayor grado de concentración de la recaudación tributaria en manos del nivel central y, por lo tanto, los gobiernos provinciales y municipales dependen financieramente del gobierno central, dando origen a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales²⁸.

Esta creciente brecha entre recursos y gastos a nivel subnacional entra en conflicto con el enfoque tradicional que los beneficios de la descentralización aumentan cuando los costos de proveer un determinado servicio son recaudados localmente, por lo menos en el margen. De todas maneras, esta brecha refleja la inevitable tensión entre las numerosas demandas de gasto local y la escasez de instrumentos tributarios con aquellas características que le permitan ser recaudados localmente.

Debe resaltarse que la forma en que se combinen impuestos y transferencias puede tener efectos muy distintos sobre los incentivos de los gobiernos subnacionales para efectuar una gestión financiera disciplinada. No obstante, una vez resuelta la combinación deseable de impuestos y transferencias con la que se va a financiar la provisión de los servicios por parte de los gobiernos subnacionales, resulta sumamente importante tener en cuenta qué objetivos se persiguen al instrumentar el sistema de transferencias para poder estimular en los gobiernos subnacionales los incentivos correctos.

Más allá de los gastos que financien, las transferencias son muy importantes en lo que se refiere a eficiencia y equidad en la provisión de servicios públicos por sus implicaciones sobre los incentivos y la posibilidad de rendir cuentas de los gobiernos que reciben las transferencias. Para mejorar la rendición de cuentas, resulta deseable evitar el mayor grado de asimetría vertical posible o sea que la necesidad de gasto de los gobiernos subnacionales sea financiada lo máximo posible por recursos propios.

De acuerdo con su forma de otorgamiento, las transferencias interjurisdiccionales pueden ser de dos tipos: condicionadas o no condicionadas. Las primeras son fondos que deben ser gastados con un propósito determinado.

²⁸ La participación de los gastos subnacionales en el total nacional ha aumentado en los últimos años. Esto refleja mayores responsabilidades asignadas a los gobiernos subnacionales: salud y/o educación no universitaria en la Argentina, España, Italia y México, políticas activas de empleo como en el Canadá a mediados de los años noventa, educación primaria en Hungría y la gestión de algunos programas de bienestar en el caso de la República de Corea. Por otra parte, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento del gasto de los gobiernos subnacionales.

En este caso, el gobierno central define, de alguna manera, el destino de los fondos transferidos. Cuando se trata de transferencias no condicionadas, los fondos son de libre disponibilidad y serán utilizados de acuerdo con las prioridades del gobierno local.

A su vez, las transferencias condicionadas presentan dos modalidades: serán con contraparte cuando el nivel de gobierno receptor esté obligado a gastar un determinado monto conjuntamente con los fondos recibidos; en el caso contrario, se trata de transferencias condicionadas sin contraparte.

Tal como se demuestra en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*, las transferencias intergubernamentales representan la principal fuente de ingresos en la mayoría de los gobiernos subnacionales de América Latina. Intuitivamente, las transferencias responden a distintos objetivos, a saber: ajustando los vacíos entre las responsabilidades de gasto subnacional y los propios ingresos (desequilibrio vertical); reduciendo el desequilibrio horizontal mediante la igualación de las diferentes capacidades subnacionales de los gobiernos para proveer los servicios de su responsabilidad en un nivel promedio de los ingresos propios y gasto de eficiencia; ayudando a ahorrar para el gasto subnacional, entre otros.

De acuerdo con Ter-Minassian (2016, pág. 14), los principales tipos de transferencias serían los siguientes:

- **Participaciones o coparticipaciones.** Pueden incluir una o más fuentes específicas de ingresos o ser un porcentaje del ingreso general.
- **Transferencias condicionales.** Pueden ser transferencias de bloque, usadas para financiar los gastos de programas en muchas áreas funcionales como, por ejemplo, salud y educación, o transferencias de propósito especial, limitadas para el financiamiento específico de gastos de programas. El uso más apropiado para las transferencias condicionales es para financiar gastos subnacionales con excedentes.
- **Transferencias capitales.** Son usadas para financiar (o cofinanciar) gastos de inversión subnacional, en áreas como vivienda, infraestructuras sociales, transporte e infraestructura productiva.
- **Transferencias discrecionales ad hoc.** A menudo son usadas por consideraciones políticas, incluido auxilio financiero subnacional para jurisdicciones que enfrentan dificultades de este tipo.

El 11% de los ingresos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires proviene del régimen de coparticipación de impuestos y de otras transferencias²⁹. La Ley 23.548 que rige actualmente el sistema de coparticipación de impuestos

²⁹ Los datos se calculan a partir de las operaciones efectivas de caja, cuya fuente es la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Véase Departamento Nacional de Planeación (DNP) [en línea] www.dnp.gov.co.

establece que la masa de fondos que se distribuyen se integra por el producto de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, salvo excepciones como los derechos de importación y exportación, o aquellos cuya distribución ya esté prevista, entre otras. El monto total recaudado se distribuirá de la siguiente forma: un 42,34% de forma automática a la Nación, un 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas y el 2% restante al recupero del nivel relativo de algunas provincias. Aunado a lo que le corresponda del monto a distribuir entre provincias, vale agregar que la Nación, según el Artículo 8 de la ley, debe entregar a la Ciudad de Buenos Aires una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987³⁰.

Cerca del 23% de los ingresos del Distrito Capital de Bogotá corresponde a las transferencias, consideradas como los recursos provenientes de la Nación entregados a las entidades territoriales o los ingresos percibidos por una entidad y otorgados por otros organismos sin contraprestación directa de bienes y servicios. En el presupuesto distrital —se aclara en la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá— se incorporan como transferencias los aportes y ayudas financieras situadas en los entes nacionales, departamentales y otros organismos, como son: el sistema general de participaciones, el pago que por ley las empresas generadoras de energía eléctrica tienen que hacer a las transferencias de recursos a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los municipios, así como el Fondo de Financiación del Plan de Gestión Ambiental³¹.

Más del 50% de los ingresos de la Ciudad de México son participaciones y aportaciones federales³². De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el Fondo General de Participaciones se forma con el 20% de la recaudación federal participable, entendida esta como aquella que obtenga la Federación principalmente de todos sus impuestos, así como del 80,29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal³³. La distribución de este Fondo, cuyo destino no está condicionado a ningún bien o servicio público, está determinada por una fórmula cuyos principales componentes son el crecimiento del Fondo entre el año 2007 y el año en curso, el Producto Interno Bruto de la entidad federativa de los últimos dos años, la población y la recaudación de impuestos y derechos locales. Las aportaciones, por su parte, son recursos que la Federación transfiere a los Estados, Distrito Federal, y en su caso, a

³⁰ Sobre la base de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "InfoLEG: información legislativa y documental" [en línea] <http://www.infoleg.gov.ar>.

³¹ Sobre la base de Secretaría Distrital de Hacienda [en línea] <http://www.shd.gov.co>.

³² Sobre la base de INEGI (2016).

³³ También forman parte los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones, excluidos asimismo algunos conceptos detallados en el Artículo 2 de la Ley.

los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia LCF³⁴.

Para 2015, las transferencias en la Municipalidad de Lima alcanzaron casi el 30% de los ingresos totales. Gran parte de las transferencias (43%) corresponden al Fondo de Compensación Municipal (FCM), fondo establecido en la Constitución Política del Perú, en su Artículo 196, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo a favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Los recursos del Fondo se transfieren de manera íntegra a las 1.831 municipalidades del país, considerando los criterios de distribución determinados por Decreto Supremo, que son: población, tasa de mortalidad, nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao), y tasa de ruralidad (para el resto del país).

Las transferencias que reciben las 52 municipalidades que componen la Región Metropolitana de Santiago representan el 34% de los ingresos totales percibidos. Entre estos, destaca el Fondo Común Municipal, como mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, que se constituye de la siguiente manera: un 60% del impuesto territorial, aunque las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura (todas de la Región Metropolitana) aportan el 65% de la recaudación de este impuesto; un 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos; un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes municipales y un 55% del derecho en la transferencia de vehículos con permiso de circulación.

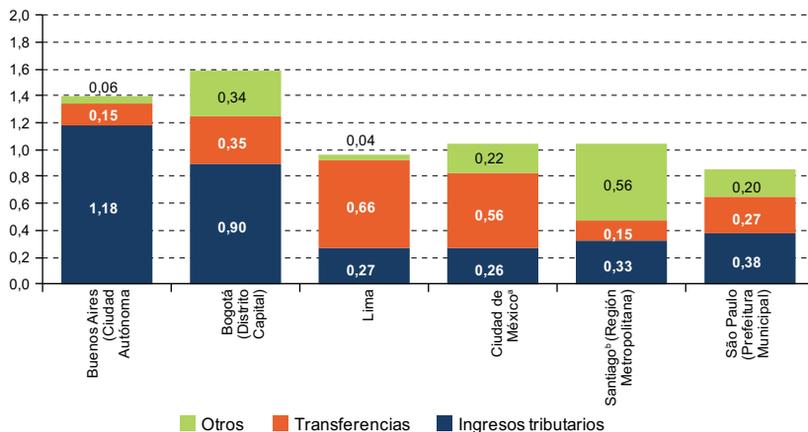
Cerca del 10% del financiamiento de São Paulo, como estado, son transferencias, mientras que el 30% del financiamiento de la Prefeitura Municipal de São Paulo son, de igual forma, transferencias intergubernamentales. Desde la perspectiva estatal, vale señalar dentro del esquema de transferencias el Fondo de Participación de los Estados y el Distrito Federal (FPE), conformado por el 21,5% de los ingresos del Impuesto a la Renta y del Impuesto Sobre Productos Industrializados (IPI); de tal forma, su distribución se realiza actualmente manteniendo los montos distribuidos en 2015, ajustados al crecimiento del PIB y la inflación, así como también, de existir un excedente, tal

³⁴ Los objetivos de las aportaciones se condicen con los siguientes fondos establecidos en la Ley: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

se distribuirá con criterios poblacionales y de ingreso per cápita de los hogares. Por el lado municipal, destaca el Fondo de Participación a los Municipios (FPM), constituido por el 22,5% de los ingresos producidos por los mismos tributos que el FPE (más el 1% a través de la enmienda constitucional de 2007) y cuya distribución es calculada por el Tesoro Nacional de conformidad con criterios poblacionales y de ingreso per cápita. Tanto el FPE como el FPM tienen origen en la Constitución, siendo ratificados y modificados por leyes complementarias.

Es en esta parte en la cual estamos en condiciones de aproximarnos a la estructura del financiamiento de las ciudades analizadas. La Ciudad de México se destaca por tener la menor participación de ingresos tributarios dentro de su estructura de financiamiento. São Paulo y Santiago mantienen una estructura bastante similar, mostrando cierta solidez en cuanto a su capacidad para generar ingresos propios (más del 30% de los ingresos totales de ambas ciudades, aproximadamente). Por su parte, Bogotá y Buenos Aires destacan por la alta contribución que sus ingresos propios tienen respecto a los ingresos totales (más del 50% en ambas ciudades) (véase el gráfico VII.5).

Gráfico VII.5
Composición del financiamiento de las ciudades analizadas
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los gobiernos de las ciudades.

^a La Ciudad de México no se contabiliza en las cifras agregadas de los gobiernos locales.

^b La parte de otros ingresos consideraría los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal.

5. Endeudamiento

La responsabilidad de financiar importantes gastos en programas sociales e infraestructura productiva ha obligado a los gobiernos subnacionales a recurrir al endeudamiento, el cual toma distintas formas, desde préstamos bancarios

hasta asuntos generales o específicos, y endeudamiento extranjero, pudiendo ser de forma directa o bien a través del gobierno central (o con una última garantía).

Si bien existen beneficios en el endeudamiento —en términos de espacio fiscal, equidad intergeneracional y desarrollo de mercados de capital locales— existen algunos riesgos de que el uso libre del recurso para financiar la deuda tenga como consecuencia la tensión fiscal subnacional e incluso crisis de endeudamiento. En definitiva, estos tipos de crisis pueden tener efectos dolorosos, ya que afectan los servicios públicos, para los ciudadanos involucrados, de la jurisdicción subnacional, e incluso pueden generar excedentes sobre otros gobiernos subnacionales.

Para evitar esto, la mayoría de los países cuenta con un marco regulatorio estricto sobre los préstamos a nivel subnacional; por ejemplo:

- **Dependencia principal o única en los mercados financieros.** Para asegurar la sostenibilidad de los préstamos subnacionales, se requiere una serie de precondiciones, que incluyen: un registro coherente de ningún rescate financiero de gobiernos subnacionales con dificultad financiera por los gobiernos de más alto nivel, que sean bien desarrollados, mercados financieros competitivos, ningún canal privilegiado de acceso para créditos de gobiernos subnacionales.
- **Acuerdos discrecionales.** Por medio de estos las fronteras de endeudamiento subnacional son negociadas entre los niveles de gobierno, o impuestas por el anterior. Estos tipos de acuerdos tienen un alcance para las negociaciones políticas o bien en última instancia para suavizar las restricciones presupuestarias.
- **Reglas fiscales.** Muchos países utilizan las reglas fiscales; la más frecuente combinación de reglas es la de balance fiscal o límites del endeudamiento, pero también han adoptado otras, como la regla del balance de presupuesto, límite del gasto, límite de los impuestos, restricciones de préstamos.
- **Posibilidad y límites de endeudamiento.** El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de la Argentina, Ley 25.917 artículo 21, establece textualmente que los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Para el ejercicio fiscal 2017, esta regla actualmente permanece suspendida (artículo 52 de la Ley 27.341).

Por su parte, el Régimen especial para Bogotá establece este Distrito Capital como entidad territorial y por ende queda sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución,

el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En este entendido, la Constitución Política de Colombia (artículo 364) dispone que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional³⁵. Las operaciones de crédito deberán destinarse a financiar gastos de inversión. Entre otras disposiciones, ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Asimismo, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento³⁶. Cabe agregar que para 2014, el Distrito Capital de Bogotá concentraba el 25,4% del saldo de la deuda total de los gobiernos municipales (DNP, 2014).

La reciente Ley de disciplina financiera de los Estados y Municipios de México señala que los entes públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, financiamientos u obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, solo podrán contraer obligaciones o financiamientos cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. Esta ley, en lo que se refiere específicamente a la Ciudad de México, obliga a que los financiamientos se sujeten a la aprobación del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), en la Ley de Ingresos de la Federación; asimismo, las obras que se financien deberán producir un incremento en los ingresos públicos y contemplarse en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal correspondiente. Entre otras cosas, también se señala que las operaciones de financiamiento deberán contratarse bajo las mejores condiciones de mercado y redundar en un beneficio para las finanzas de la Ciudad de México.

A finales de 2016, se aprobó el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del Perú. En él se establece un control del saldo de la deuda total, de manera tal que la relación

³⁵ El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en la renta de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión (Ley 358 de 1997).

³⁶ Ley 819 de 2003.

entre el saldo de deuda total y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años no debe ser superior al cien (100) por ciento. En el caso de los gobiernos locales con menos de cuatro (4) años de operación desde su creación así como en el caso de los gobiernos locales de origen, se utiliza como referencia los ingresos corrientes totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación. Entre otras disposiciones, los gobiernos regionales o locales que gestionen operaciones de endeudamiento directas o garantizadas, por un monto a ser establecido en la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se aprueba anualmente, deben contar con un nivel de calificación crediticia favorable extendida por una empresa calificadora de riesgo. Es importante agregar que la Constitución Política del Estado señala expresamente, en su Artículo 75, que los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.

En el Brasil, país pionero en establecer mecanismos de coordinación y control de la deuda subnacional, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) fue aprobada en el año 2000, como resultado de desequilibrios fiscales de los gobiernos estatales y las consecuentes negociaciones de reestructuración de deuda entre estos y el gobierno federal con el objetivo de solidificar la institucionalidad fiscal y establecer un marco amplio para la planificación, ejecución y transferencia fiscal: nivel federal, estadual y municipal (Jiménez y Ruelas, 2017). En esta se establece que debe existir equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Esta legislación, a propósito, contiene límites al endeudamiento y una regla dorada para los gobiernos estatales (Hernaiz, Pineda y Rasteletti, 2013). El límite de endeudamiento es propuesto por la Presidencia y se aprueba en el Senado. Los gobiernos subnacionales no pueden emitir deuda u otorgar garantías sin la autorización del Ministerio de Hacienda, contando, asimismo, con un tope de deuda aprobado en el Senado. Como una forma de garantía, la Unión a los Estados y los Estados a los Municipios, podrán vincular las operaciones de crédito a los ingresos tributarios y las transferencias constitucionales.

En lo que respecta a Santiago, no existe la posibilidad de acceso al crédito toda vez que: 1) no existe una ley de financiamiento regional y 2) la ley de rentas municipales no refiere al crédito como instrumento para financiar gasto público (véase el cuadro VII.15).

Las calificaciones crediticias han tomado relevancia conforme los gobiernos locales han accedido al mercado crediticio. Estas, en general, reflejan la opinión de los mercados sobre la capacidad y solvencia fiscal de las entidades y la voluntad para cumplir con sus compromisos financieros en tiempo y forma. Como se ilustra en el cuadro VII.16, en la actualidad la Ciudad de México es la única ciudad de nuestro análisis que cuenta con la calificación más alta. A esta situación le seguirían Buenos Aires y Bogotá, ciudades que igual son percibidas con fortaleza para cumplir con sus obligaciones pero vulnerables a condiciones económicas adversas.

Cuadro VII.15
Acceso y límite al endeudamiento de los gobiernos de las ciudades analizadas

Ciudad	Posibilidad de endeudamiento		Límites	
	Sí	No	Sí	No
Buenos Aires	x		x	
Bogotá	x		x	
Ciudad de México	x			x
Lima	x		x	
Río de Janeiro	x		x	
Santiago		x		x
São Paulo	x		x	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro VII.16
Calificaciones crediticias de las ciudades analizadas, marzo de 2017^a

Ciudad	Escala global (moneda local)	Escala global (moneda extranjera)	Escala nacional	Condición crediticia según Standard & Poor's (marzo de 2017)
Buenos Aires	B/Estable	B/Estable	raBBB/Estable/-	Parámetros adecuados, pero vulnerable a condiciones económicas adversas o cambios coyunturales que pueden debilitar su capacidad de cumplimiento
Bogotá	BBB-/Estable	BBB-/Estable		Parámetros adecuados, pero vulnerable a condiciones económicas adversas o cambios coyunturales que pueden debilitar su capacidad de cumplimiento
Ciudad de México			mxAAA/Estable/-	La capacidad de pago del emisor para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación es extremadamente fuerte
São Paulo	BB/Negativa	BB/Negativa	brAA-/Negativa/-	La capacidad de pago del emisor para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación es muy fuerte en relación con otros emisores en el mercado nacional, no obstante el signo (-) evidencia debilidad dentro de la categoría

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Standard & Poor's.

^a Las calificaciones están actualizadas al 27 de marzo del 2017. Para el caso de México, se supone que la calificación crediticia se sustenta en el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda deuda contraída por la Ciudad de México se considera como una obligación del Gobierno Federal. Lima no se considera en la lista de calificaciones revisada.

6. Asociación público-privada

Para financiar proyectos de inversión pública, otra opción es recurrir a la asociación público-privada (APP). Una definición simple es la que aportan Engel, Fischer y Galetovic (2014), quienes señalan que una APP es un acuerdo mediante el cual el gobierno contrata a una empresa privada para construir o mejorar obras de infraestructura, así como mantenerlas y operarlas por un período prolongado. Como compensación, la empresa recibe un flujo de ingresos a lo largo de la vida del contrato. Generalmente parte de estos

ingresos provienen de tarifas pagadas por los usuarios. En otros casos, como en hospitales o cárceles, los usuarios no pagan y el gobierno es el responsable de hacer pagos periódicos a la empresa. En suma, este esquema de financiamiento de infraestructura permite remunerar con una combinación de pagos de los usuarios y transferencias del gobierno.

De acuerdo con *Economist Intelligence Unit* (EIE, 2015), los países mejor evaluados serán aquellos que tengan una mejor disposición para la asociación público-privada en la infraestructura, entre ellos: Chile, Brasil, México, Perú, Colombia. Esto quiere decir que dichos países han mejorado su legislación, marco regulatorio y capacidad institucional en torno a las APP, aunque no en todos los casos existen facilidades financieras que permitan apoyar las asociaciones de este tipo. Así, desde el año 2009 en adelante, los países han mejorado considerablemente su evaluación en la medida en que se observan mejoras en esta materia.

Si bien Chile es el país mejor evaluado, la mayor parte de la actividad de las APP está centralizada a nivel nacional. De esta manera, toman notoriedad el Brasil y México como los países con mayor potencial para desarrollar APP a nivel subnacional (esto sin contar que el Brasil ha destinado cerca de 900.000 millones de dólares teniendo como horizonte el año 2020 y México 300.000 millones de dólares a lo largo de los próximos tres años). Pese a que se ha ejercido presión para un mayor movimiento en torno a la asociación público-privada en dichos países, estos presentan similares desafíos en pos de mejorar diversas categorías: por un lado, mejorar los servicios públicos, educacionales, de salud y otros y, por otro lado, fortalecer y mejorar las normativas vigentes, el marco institucional, técnico y legal de las APP.

Si bien Engel, Fischer y Galetovich (2014) discuten largamente el cuándo y el cómo usar las APP, específicamente desde la perspectiva fiscal, concluyen que las APP son proyectos públicos, que aumentan el déficit y la deuda pública y por ende impactan las restricciones presupuestarias intertemporales. Recomiendan que las inversiones de APP debieran contabilizarse como gasto del gobierno e incluirse en la deuda del gobierno. Así, cuando el concesionario invierte, el déficit corriente y la deuda pública aumentan en un monto equivalente a la cantidad invertida. La propuesta concreta de los autores consiste en computar la amortización de la deuda implícita anual e incluir en el déficit de cada año la diferencia entre cualquier transferencia al concesionario y la amortización de la deuda. Por otro lado, los autores señalan que las APP no son la panacea, e incluso anticipan que su funcionamiento dependerá directamente de la calidad institucional de los países.

Bibliografía

- Ambrosiano, M. y M. Bordignon (2006), "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations", *Handbook of Fiscal Federalism*, E. Ahmad y G. Brosio, Edward Elgar Publishing Limited.
- Antúnez, I. y S. Galilea (2003), "Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 69 (LC/L.1968-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aravena, A, J. De Gregorio e I. Poduje (2013), "Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades: vía rápida para reducir la desigualdad", *Memo de Políticas Públicas*, N° 2, Santiago, Espacio Público.
- Armijo, M. y J. Bonnefoy (2005), "Indicadores de desempeño en el sector público", *serie Manuales*, N° 45 (LC/L.2416-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Baena, V., S. Cadavid y D. Ocampo (2010), "Hacia la implementación del balanced scorecard como herramienta de gestión en las entidades descentralizadas del municipio de Medellín", *Trabajos de Grado: Contaduría Pública*, vol. 4, N° 1, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Bahl, R., J. Linn y D. Wetzel (eds.) (2013), *Financial Metropolitan Governments in Developing Countries*, Washington, D.C., Lincoln Institute of Land Policy.
- Balbin, R. (ed.) (2016), *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Benevolo, L. (1994), *Orígenes del urbanismo moderno*, Madrid, Ediciones Celeste.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), "Estudios de caso de proyectos de mejora de la gestión subnacional", Washington, D.C., marzo [en línea] <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35381100.pdf>.
- Bird, R. (2002), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07280.pdf>.
- Brennan, G. y J. Buchanan (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brosio, G. y J. Jiménez (2010); "The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to national unity", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/brosio_jimenez_fiscal_policy_seminar.pdf.
- (2012), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2011), *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*, Panamá, octubre.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2015), "Declaración Política de Belén", III Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), San José, 28 y 29 de enero [en línea] http://walk.sela.org/attach/258/default/DECLARACION_POLITICA_DE_BELEN_COSTA_RICA_III_Cumbre_CELAC_2015.doc.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140), Santiago, marzo.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago.

- _____(2014), *Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- _____(2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, marzo.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), “Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: seis mensajes claves”, Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf.
- CEPAL/Prefeitura de São Paulo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Prefeitura de São Paulo) (2015), “Gobierno, gobernanza, ciudadanía y derechos humanos”, documento preparado para el IV Coloquio MSUR “Gobierno y gobernanza, ciudadanía y derechos humanos, educación y cultura, Montevideo”, 28 a 30 de octubre.
- Cetrángolo, O., A. Goldschmit y J. Jiménez (2009), “El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina”, Programa UR-BAL, inédito.
- Corporación Latinobarómetro (2015), “Informe 1995-2015”, Santiago [en línea] <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.
- DECYTI (Dirección de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación) (2016), *Boletín DECYTI*, N° 45, Santiago, abril [en línea] http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20160603/asocfile/20160603140604/boletin_45_ciudades_inteligentes.pdf.
- De Faria, A. (2008), *Balanced scorecard (BSC) na gestão pública: implementação na Prefeitura Municipal de Ipiranga (PR)*, documento presentado en el XV Congreso Brasileño de Custos, Curitiba, Asociación Brasileña de Custos, 12 a 14 de noviembre.
- De Mattos, C. (2010), “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, Santiago.
- EIE (Economist Intelligence Unit) (2015), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: infrascopio 2014* [en línea] http://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America_Infrascopio_Report_-2014_Spanish.pdf.
- Pahl-Weber, E. y D. Henckel (eds.) (2008), *The Planning System and Planning Terms in Germany: A Glossary*, Hanover, Academy for Spatial Research and Planning (ARL).
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovich (2014), *Economía de las asociaciones público-privadas: una guía básica*, Lecturas de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, F. (2006), *El federalismo en América Latina*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Fraser, N. (2000), “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento”, *New Left Review*, N° 4, Madrid, Ediciones Akal.
- Fraser, N. y A. Honneth (2003), *Redistribution or Recognition: A Political Philosophical Exchange*, Londres, Verso.
- Gómez, J. y J. Jiménez (2009), “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina”, ponencia realizada en el seminario “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 25 y 26 de noviembre.
- Hernaiz, D., E. Pineda y A. Rasteletti (2013), “Inversiones públicas y reglas fiscales”, *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-200, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016), "México: estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2010-2016", Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/234>.
- Jiménez, J. e I. Ruelas (2017), "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 186 (LC/TS.2017/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. y T. Ter-Minassian (2016), "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J. y J. Viñuela (2004), "Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lefebvre, H. (1968), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.
- Martínez, C. (2015), "Las 11 ciudades más inteligentes del mundo", *Plataforma Urbana*, 15 de abril [en línea] <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/04/15/las-11-ciudades-mas-inteligentes-del-mundo/>.
- Matus, C. (2008), *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*, San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.
- _____(2000), *Teoría del juego social*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- _____(1998), *Adiós, señor presidente*, Santiago, LOM.
- _____(1983), "Planeación normativa y planeación situacional", *El Trimestre Económico*, vol. 50, N° 3, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2011), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Musgrave, R. (1959), *Public Finance*, Nueva York, Mc Graw-Hill.
- Naciones Unidas (2016a), "The world's cities in 2016: data booklet" (ST/ESA/SER.A/392), Nueva York [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf.
- _____(2016b), "Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)" (A/CONF.226/4), Quito, 29 de septiembre.
- _____(2015), *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Nueva York.
- Niven, P. (2015), *The City of Charlotte: A Balanced Scorecard Success Story*, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Oates, W. (2005), "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, vol. 12, N° 4, Berlín, Springer.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *OECD Territorial Reviews: Valle de México*, México, París, OECD Publishing.
- _____(2003), "Fiscal relations across levels of government", *OECD Economic Outlook*, vol. 2003/2, N° 74, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, París, OECD Publishing.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development, Emerging Futures*, Nairobi.
- Ostrom, E. y S. Crawford (1995), "A grammar of institutions", *American Political Science Review*, vol. 89, N° 3, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oviedo, E. y A. Rodríguez (2001), "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 34 (LC/L.1534-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.

- PNUD/MINVU (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2013), *Hacia una nueva política urbana para Chile. Estudio de casos internacionales*, Santiago, marzo.
- Przeworski, A. (2016), "Democracy: a never-ending quest", *Annual Review of Political Science*, vol. 19, Palo Alto, Annual Reviews.
- Ramírez, J. y R. Parra-Peña (2013), *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá*, N° 23 (LC/L. 3610), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rezende, F. y J. Veloso (2010), "Intergovernmental transfers in Latin America subnational finances", *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, G. Brosio y J. Jiménez (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Sandoval, C. A. Sanhueza y A. Williner (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación en los procesos de planificación multiescalar", *Manuales de la CEPAL*, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Saule, N. (2016), "The right to the city as a key issue for the new global urban agenda", *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*, R. Balbim (ed.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- SEDESOL/CONAPO/INEGI (Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, Ciudad de México, junio.
- Sennett, R. (1997), *Carne y piedra: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*, Madrid, Alianza Editorial.
- Suárez, J. y M. García (2006), *El poder local: modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (2008), "Modelo de gestión de calidad de los servicios municipales", Santiago, septiembre [en línea] http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83248_recurso_2.pdf.
- Sudm, I. y S. Yilmaz (2013), "Institutions and politics of metropolitan management", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ter-Minassian, T. (2016), "Fiscal and financial issues for 21st century cities: background and overview", *Project on 21st Century City Governance Paper*, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.
- Vieira, L. (1998), "Ciudadanía y control social", *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, N. Cunillgran y L. Bresser (coords.), Buenos Aires, Paidós Ibérica [en línea] <http://www.eco.unlpam.edu.ar/sitio/objetos/materias/abogacia/5-ano/sociologia-juridica/aportes-teoricos/Vieira,%20Liszt%20-%20CIUDA DAN%C3%8DA%20Y%20CONTROL%20SOCIAL.pdf>.
- Weingast, B. (2009), "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, vol. 65, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Wetzel, D. (2013), "Metropolitan governance and finance in São Paulo", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Zubriggen, C. (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, N° 38, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).