

ano 20 - n. 79 | janeiro/março – 2020
Belo Horizonte | p. 1-326 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i79
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Ciudades inteligentes, finanzas desequilibradas: IFEs, IFIs y tributación para financiar el desarrollo urbano latinoamericano*

Smart cities, unbalanced local finance: National specialized financial institutions (EFIs), International financial institutions (IFIs) and taxation to finance Latin American urban development

Antonello Tarzia**

Università LUM Jean Monnet (Italia)
tarzia@lum.it

Recibido/Received: 22.01.2020/January 22nd, 2020

Aprovado/Approved: 29.05.2020/May 29th, 2020

Como citar este artículo/How to cite this article: TARZIA, Antonello. Ciudades inteligentes, finanzas desequilibradas: IFEs, IFIs y tributación para financiar el desarrollo urbano latinoamericano. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 25-73, jan./mar. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.1289.

* Texto de la ponencia presentada en el 9^o Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), en Bucarest, Rumania, entre el 29 y el 31 de julio de 2019. Artículo realizado en el marco del proyecto de investigación de la Universidad LUM Jean Monnet sobre "Gli strumenti derivati nel settore pubblico e privato: gli aspetti giuridici ed economici. opportunità o catastrofe?"

** Profesor titular de Derecho público comparado en la Universidad LUM Jean Monnet (Casamassima, Italia). Doctor en Derecho público en la Universidad de Pavia (Italia). Delegado del Rector para las discapacidades y los trastornos específicos de aprendizaje en la Universidad LUM Jean Monnet. Director del Master en Dirección y gestión de las instituciones educativas en la Universidad LUM Jean Monnet. E-mail: tarzia@lum.it.

Resumen: El crecimiento de la tasa de urbanización será la tendencia más transformadora del siglo XXI. Gran parte de la viejas y nuevas mega-ciudades estarán en las regiones del mundo menos desarrolladas. El presente trabajo ofrece un análisis de los principales problemas del desarrollo urbano en Latinoamérica con referencia tanto a las mega-ciudades, como a las pequeñas y medianas, que se enfrentan con graves problemas de segregación socioespacial y desigualdad, cambio climático y carencia de servicios públicos esenciales. El pasaje a un nuevo concepto de ciudad, designado con la locución “ciudad inteligente”, requiere nuevas formas de planificación, gestión y financiación local, incluidas herramientas financieras de procedencia internacional. En todo caso, en Latinoamérica es imprescindible la reforma de los sistemas tributarios, frecuentemente regresivos al momento actual.

Palabras-clave: Ciudades inteligentes. Desarrollo urbano. Cambio climático. Inclusión. Financiamiento local.

Abstract: The growth of the urbanization rate will be the most transformative trend of the 21st century. Much of the old and new mega-cities will be in the less developed regions of the world. This paper offers an analysis of the main problems of urban development in Latin America with reference to both mega-cities, as well as small and medium-sized ones, which face serious problems of socio-spatial segregation and inequality, climate change and lack of essential public services. The passage to a new concept of the city, designated with the expression “smart city”, requires new forms of local planning, management and financing, including financial tools of international origin. In any case, the reform of Latin American tax systems is crucial as they are often regressive nowadays.

Keywords: Smart cities. Urban development. Climate change. Social inclusion. Financing local government.

Sumario: **1** Desarrollo urbano, clima e inclusión en Latinoamérica – **2** La asimetría entre descentralización administrativa y descentralización fiscal – **3** La debilidad de las palancas domésticas de financiamiento del desarrollo urbano – **4** Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y nuevas herramientas para el desarrollo urbano – **5** Acotaciones finales y perspectivas de la ciudad futura – Referencias

Eu costumo sempre dizer que a cidade não é um problema, é uma solução. Mas toda cidade, para quer fazer uma mudança significativa, tem de ter vontade política, solidariedade, visão estratégica e saber montar, saber transformar, saber criar para cada problema uma equação de corresponsabilidade (J. Lerner)¹

¹ J. LERNER, *X Conferência das Cidades*, celebrada en la Câmara Dos Deputados en 2009 (en www.camara.leg.br). Tres veces *Prefeito* de Curitiba y luego *Governador* del Estado de Paraná, Lerner ha transformado Curitiba en un modelo de referencia en cuanto a planificación urbana, transportes, cuidado del medio ambiente y programas sociales. La *Rede Integrada de Transporte* constituye el primer sistema autobús de tránsito rápido (BRT) implantado en el mundo, imitado por más de 300 ciudades. Vid. FLORES, O., DÍAZ, R., *Transportation Governance in Latin America: BRT as a tool for structural change or as a tweak over existing conditions?*, 2019, en www.vfre.se; DREIER, D., SILVEIRA, S., KHATIWADA, D., FONSECA, K., NIEWEGLOWSKI, R., SCHEPANSKI, R., *Well-to-wheel analysis of fossil energy use and greenhouse gas emissions for conventional, hybrid-electric and plug-in hybrid-electric city buses in the BRT system in Curitiba, Brazil*, in *Transportation Research Part D*, v. 58, 2018, 122 ss.; BECERRA, J.M. et al., *Transporte y salud: una mirada a tres ciudades latinoamericanas*, en *Cadernos de Saúde Pública*, 2013, vol. 29, n. 4, 654 ss.

1 Desarrollo urbano, clima e inclusión en Latinoamérica

Al comienzo del tercer milenio, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, contando con el más alto grado de concentración de población en pocas ciudades. Los datos recientes referentes a la migración regional entre ciudades y a la transformación de las zonas urbanas son contundentes: al menos 8 de cada 10 personas vive en ciudades, el 27% del PIB proviene de las 10 ciudades más grandes de la región, 3 millones de personas se integran anualmente a la fuerza laboral urbana; el 15% de toda población latinoamericana se concentra en 8 megaciudades (las con más de 10 millones de habitantes).²

Según las previsiones, la población urbana mundial ascenderá a 6.700 millones para 2050 (68% de la población total),³ lo que hará del crecimiento de la tasa de urbanización la tendencia más transformadora del siglo XXI. Así las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentrarán cada vez más en las ciudades, lo que plantea ciclópeos retos de planeación urbana y sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura y transportes, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decorosos, seguridad y recursos naturales, entre otros.

De conformidad con los datos proporcionados por el Banco Mundial, entre 1960 y 2018 la población urbana latinoamericana ha aumentado de 109 a 517 millones;⁴ se estima que el número de megaciudades en el mundo acrecentará de las 33 actuales a 43 en 2030 y que 9 de las nuevas 10 estarán en los países en desarrollo. Piénsese en los dos países latinoamericanos más poblados: la población urbana mexicana ha pasado del 49,46% en 1960 al 80,16% en 2018, y la brasileña, en el mismo lapso, del 46,14% al 86,57%.

Sin embargo, no se trata solo del crecimiento imparable de las megaciudades; las ciudades medianas y pequeñas están registrando tasas de crecimiento incluso más aceleradas, alojando el 59% de la población urbana mundial⁵ pero enfrentándose con graves déficits de capacidad institucional y de gobernanza, especialmente en

² Véase ADBG, ADB, EBRD, BID, *Promover ciudades sostenibles. Perspectivas regionales (Resumen ejecutivo)*, 2019, e Id., *Creating livable cities. Regional perspectives (full report)*, 2019; WORLD BANK, *World Development Indicators: Latin America and Caribbean Main Indicators*, 2019, en datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators; CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población*, 2019, en www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa.

³ ADBG, ADB, EBRD, BID, *Promover ciudades sostenibles*, cit., 4.

⁴ Cifras consultables en data.worldbank.org.

⁵ ADBG, ADB, EBRD, BID, *Promover ciudades sostenibles*, cit., 4.

los países poco desarrollados. Lo anterior es patente en Latinoamérica, donde 198 ciudades cuentan con más de 200.000 habitantes.⁶

En el marco de las tendencias apenas aludidas, se estima que una tercera parte de los latinoamericanos vive por debajo del umbral de pobreza y casi la misma cantidad se concentra en barrios precarios o incluso favelas. Muchos países latinoamericanos tienen tasas de desempleo urbano informal superiores al 50%. En términos de morfología urbana, esto conlleva una segregación socioespacial muy visible: barrios precarios poco integrados contiguos a barrios residenciales de lujo, a menudo carentes de grandes medidas de seguridad. Por ende, se trata de una acelerada urbanización que no está acompañada por el desarrollo económico.⁷ Menos del 45% de los hogares de la región cuenta con servicio diario de recolección de basuras. Por su correlación con la segregación socioespacial, es concluyente el dato sobre el acceso a servicios de agua: a pesar de los avances en las últimas décadas, con un abastecimiento mejorado para el 95% de la población (y para el 85% en lo que respecta a saneamiento adecuado), aún persiste un problema de exclusión de los segmentos más vulnerables de la sociedad ya que se estima que alrededor del 70% de las familias que no cuentan con servicio de agua y un 85% de las que no tienen saneamiento pertenecen a los primeros dos quintiles de la distribución de ingreso.⁸

La falta de planificación urbana y políticas de eficiente uso del suelo contribuye a la profundización de las desigualdades debido a la expansión de la mancha urbana unida a la despoblación de centros urbanos, lo que provoca un aumento de la superficie de las ciudades acompañada de una evidente asimetría con el área de entrega de servicios públicos, a menudo los esenciales, por lo cual no hay correspondencia entre tejido urbano, gestión de los servicios públicos y demarcación administrativa del territorio.⁹

Además, dejando a salvo algunas excepciones como Curitiba y Santiago de Chile, la mayoría de las ciudades no cumple con los requisitos de espacio verde per persona recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Todo lo anterior explica el motivo por el cual en 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó en Quito la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo

⁶ ADBG, ADB, EBRD, BID, *Creating livable cities*, cit., 82.

⁷ Véase, *ex multis*, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *Reporte de sostenibilidad 2017-2018*, en www.caf.com.

⁸ Véase CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, Santiago, 2018, 103-105 (todas las publicaciones de la CEPAL son disponibles en www.cepal.org), y CAMPOS G., S.I., *América Latina y el Caribe: una región con agua pero sedienta*, en *el País*, 22-3-2018 (artículo publicado en el marco del *Foro Mundial del Agua*, celebrado en Brasilia del 19 al 23 de marzo del 2018).

⁹ CEPAL, ONU-Habitat, MINURVI, *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en América Latina y el Caribe (LAC): 2016-2036 (PAR)*, Santiago, 2018, 51.

Urbano Sostenible (Hábitat III), con objeto de vigorizar el compromiso global con la urbanización sostenible, avanzando en la línea trazada en las Conferencias anteriores de Vancouver en 1976 y Estambul en 1996.

La Conferencia de Quito ha formulado la Nueva Agenda Urbana (NAU), un documento en el que se establecen estándares globales de progreso en el desarrollo urbano sostenible con respecto a las modalidades de construir, gestionar y vivir en las ciudades y asentamientos humanos.¹⁰

Mientras que Hábitat I tenía como objetivo el control del crecimiento urbano, en Hábitat II se aprobó el documento *Agenda Hábitat* que formulaba dos objetivos principales: garantizar una vivienda adecuada para todos y un desarrollo armonioso de los asentamientos humanos en el mundo urbanizado.

Hábitat III¹¹ sobrepasa los paradigmas anteriores llegando a la formulación de políticas urbanas nacionales y locales que integran la noción de equidad a la agenda e incentivan la toma de decisiones de tipo más participativo e inclusivo. De tal manera, la NAU «presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local»; por tanto, «[se apoyará] el desarrollo de modelos verticales y horizontales de distribución de los recursos financieros para disminuir las desigualdades entre territorios subnacionales, dentro de los centros urbanos y entre las zonas urbanas y rurales, así como para promover el desarrollo territorial integrado y equilibrado. En este sentido, [se hará] hincapié en la importancia de mejorar la transparencia de los datos sobre el gasto y la asignación de recursos como instrumento para evaluar el progreso hacia la equidad y la integración espacial».¹²

El tema “desarrollo sostenible” (i.e., la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones

¹⁰ Entre los documentos preparatorios a la Conferencia de Quito elaborados en la región cabe destacar: el informe *América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común*, 2016, preparado por el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) en colaboración con la CEPAL y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) de ONU-Habitat, con el apoyo de la Cooperación Regional Francesa; el informe CEPAL-ONU-Habitat, *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe. Seis mensajes clave*, Santiago, 2016; los informes nacionales preparados por los países de la región.

¹¹ Posteriormente, para dar impulso a los compromisos de Hábitat III se organizaron varios eventos, como la *Conferencia de las Ciudades: Implementando la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*, en 2017, y la *II Conferencia de las Ciudades: Hacia una Movilidad Segura, Asequible y Sostenible en América Latina y el Caribe*, en 2018, ambos en la sede de la CEPAL, en Santiago. Los ejes temáticos que van predominando son derecho a la ciudad, sustentabilidad y resiliencia urbana, vivienda digna, movilidad urbana sustentable, infraestructura urbana de calidad, gobernanza democrática y participación social, espacios urbanos seguros y convivencia ciudadana, gobernanza y gestión metropolitana.

¹² *Nueva Agenda Urbana*, párr. 136, disponible en habitat3.org.

futuras para satisfacer sus propias necesidades”) ocupa un destacado lugar en la agenda climática mundial también, al menos desde el informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987. Dicho concepto se considera hoy el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo, y se fundamenta en tres pilares que deben ser conseguidos de manera equilibrada: desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente.

A partir de las Conferencias sobre los asentamientos humanos de la ONU-Hábitat, un nuevo tipo de desarrollo sostenible se pone en la agenda, el desarrollo urbano: las ciudades ganan prominencia en la agenda climática y la cooperación entre ellas adquiere gran importancia. Unos buenos ejemplos son *C40 Cities - Grupo de Liderazgo del Clima de Grandes Ciudades*,¹³ *100 Ciudades Resilientes*¹⁴ y *CB27, Foro Nacional de Secretarios de Medio Ambiente de las capitales brasileñas*.¹⁵

Conforme al plan aprobado en N.Y. por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, los países han acordado un plan de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, combatir las desigualdades e injusticias, luchar contra el cambio climático y construir un mundo en común de aquí al 2030: pobreza, hambre y alimentación, educación, agua y saneamiento, empleo y prosperidad compartida, desigualdades, consumo y producción sostenibles, océanos, paz y justicia, bosques y biodiversidad, cooperaciones mundiales, clima, infraestructuras, energía, igualdad de género, salud, ciudades sostenibles.

La atención prestada a las ciudades es una de las principales innovaciones en la agenda de los ODS: éstas adquieren una posición de centralidad inesperada hasta hace unos decenios para el logro de todos ODS. Aunque a primera vista podría parecer paradójicos, solo una mejor calidad de las ciudades admite promover un ordenamiento territorial sostenible en las zonas rurales. Esto es debido a que las ciudades necesitan equilibrio entre espacio construido y áreas naturales; reducción del uso del suelo; preservación del recurso hídrico y de la biodiversidad; acceso no discriminatorio a los servicios básicos para todos los ciudadanos, en particular para las mujeres, los niños y las personas con alguna discapacidad; demanda sin precedentes de productos agrícolas y alimentario procedentes de la ciudad; conexión de las ciudades con las zonas rurales por medio de infraestructuras; movilidad sostenible y no discriminatoria que realice la inclusión territorial y asegure el control de la contaminación, de la congestión y de la calidad del aire; buena administración.¹⁶

El protagonismo de las ciudades a nivel mundial se debe a una serie de factores: mientras que las ciudades apenas ocupan cerca el 2% de la superficie terrestre, pero

¹³ Cfr. www.c40.org.

¹⁴ Cfr. www.100resilientcities.org.

¹⁵ Cfr. www.forumcb27.com.br.

¹⁶ Sobre el tema, vid. RODRÍGUEZ-ARANA, J., FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *La Buena Administración del Urbanismo. Principios y Realidades Jurídicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

en ellas se concentra la producción de desechos; generan más del 80 % del PIB¹⁷ y al mismo tiempo consuman una gran parte del suministro energético mundial y son responsables de aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero derivadas de la energía.¹⁸ En un informe del Banco Mundial de 2018, se proyecta que la rápida urbanización, el crecimiento de la población y el desarrollo económico harán que la cantidad de desechos a nivel mundial aumente 70 % en los próximos 30 años.¹⁹ Por lo tanto, no hay solución climática efectiva sin la participación de las ciudades.²⁰

El tema es de gran trascendencia para América Latina ya que frecuentemente sus áreas urbanas no están bastante preparadas para hacer frente al rápido crecimiento de la población inducido por una migración rural o entre ciudades que conlleva elevadas tasas de pobreza, lo que a su vez alimenta el acrecentamiento de los actos delictivos.²¹ Para crear un orden económico más sostenible, que tienda a lograr la cohesión social, es preciso respetar las dimensiones sociales de sostenibilidad e incluirlas en el proceso de planificación urbanística.

Sin embargo, la intensidad y la velocidad de la urbanización y el bajo desarrollo económico impulsan las capas desfavorecidas de la población a aceptar cualquier trabajo a cualesquiera condiciones, sin tener en cuenta el contexto medioambiental y la calidad de vida.²²

Además, América Latina (y el Caribe) está especialmente expuesta al cambio climático: el 70% de la población urbana de Argentina del Norte, Uruguay, Brasil y el Caribe vive en zonas costeras bajas de riesgo de inundaciones, esto es regiones que se verán profundamente afectadas por la elevación del nivel del mar y fenómenos atmosféricos extremos; igualmente, la elevación de la temperatura media impacta particularmente en la población de Ciudad de México, Bogotá y Santiago de Chile. La dificultad latinoamericana de afrontar los cambios climáticos se ve agravada por el hecho de que la contribución de sus ciudades a las emisiones globales no sobrepasa el 10%.

¹⁷ Cfr. bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/09/20/what-a-waste-an-updated-look-into-the-future-of-solid-waste-management.

¹⁸ Cfr. news.un.org/es/story/2019/09/1462322.

¹⁹ KAZA, S., YAO, L., BHADA-TATA, P., VAN WOERDEN, F., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Urban Development Series, Washington DC, World Bank, 2018.

²⁰ Cfr., *ex multis*, MARGULIS, S., *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*, Santiago, CEPAL, 2016.

²¹ Véase JAITMAN, L., SOARES, R., OLAVARRÍA-GAMBI, M., GUERRERO COMPEÁN, R., *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015 (las publicaciones del BID son disponibles en la página publications.iadb.org/es).

²² Véase JUAN, E.J., TERRAZA, H., SOULIER FAURE, M., DEREGBUS, B., RAMÍREZ, I., SCHWINT, A., MOSCOSO, G., *Voces emergentes: Percepciones sobre la calidad de vida urbana en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Aunque no sea un desafío nuevo, lo que es novedad es la urgencia de una transición definitiva de la matriz energética a partir de combustibles fósiles para el uso de fuentes renovables. Las fuentes geotérmica, solar, eólica y otras representan el 3% de la matriz mundial de electricidad, y los biocombustibles y residuos sólidos el 2%, y están creciendo significativamente.

Frente a este escenario, se confía en que las ciudades ya no sean meros consumidores de energía, sino se conviertan en importantes centros de producción de energía solar y uso de biogás a partir de residuos sólidos. Por lo general, se confía en que las ciudades actúen como catalizadoras de un nuevo paradigma de desarrollo económico. Las ciudades que cumplan con los objetivos apenas referidos se denominan con la locución “*Ciudades inteligentes*”.²³

A los fines de dar actuación a los ODS de la NAU, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU-Habitat y la Asamblea General de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI) han formulado *el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en América Latina y el Caribe (LAC): 2016-2036 (PAR)* centrado en 6 ejes temáticos: 1) políticas urbanas nacionales; 2) marcos legales urbanos; 3) planificación y diseño urbano y territorial; 4) economía urbana y finanzas municipales; 5) implementación local; 6) mecanismos de monitoreo, reporte y revisión.²⁴

Sin embargo, en la región hay una difusa condición de deficiencia de recursos municipales propios, frecuentemente acompañada de una escasez de transferencias estatales, lo que induce a profundizar el papel desempeñado por las Instituciones Financieras Especializadas (IFE) y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Destaca la contradicción entre la política financiera de estas instituciones, basada en la autonomía y descentralización fiscal como requisito para flexibilidad, capacidad de gestión y recuperación de los costes de inversión, y la real condición de muchas ciudades, que necesitan financiación en razón de sus endémicos escasos ingresos.

²³ Ya se ha producido una *copiosa literatura sobre el tema: ex multis*, vid. FERRARI, G.F. (coord.), *La prossima città*, Milano, Mimesis, 2017, e *ivi*, TARZIA, A., *Il governo indifferenziato dell'area vasta metropolitana. La pianificazione territoriale e il principio dimenticato*, 579 ss.

²⁴ El documento está disponible en la página repositorio.cepal.org. La implementación del PAR también permitirá la realización de sinergias con otros acuerdos y agendas globales, como la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (DRR)*, el *Acuerdo de París sobre cambio climático*, la *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, y las *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)*.

2 La asimetría entre descentralización administrativa y descentralización fiscal

La visión de la ciudad futura (“inteligente”) se enfrenta con una general asimetría entre descentralización administrativa y descentralización fiscal en Latinoamérica.

A partir de la década de los ochenta se iniciaron y tal vez llevaron a cabo procesos de descentralización en toda la región, en Estados así unitarios como federales.

En algunos países, comparativamente con otros de la región, la descentralización obtuvo logros importantes fortaleciendo a los gobiernos locales, asignándoles nuevas competencias, dotándolos de mayores recursos financieros y ampliando su autonomía. Destacan Brasil y Colombia, cuyos indicadores acerca de la descentralización mejoran muy notablemente, constituyéndose en ejemplos a tener en consideración en la región.

En muchos otros casos los Gobiernos centrales son realmente reacios a transferir recursos, lo que implica la necesidad de investigar si el *principio* cardinal de *suficiencia financiera* local es respetado. Por razón de la descentralización administrativa, esto es la encarga a los niveles subnacionales de gobierno (Estados/ Municipios, indicados con acrónimo GSN) con la responsabilidad de funciones administrativas, bienes y servicios públicos (que van del abastecimiento de agua a la defensa del patrimonio ambiental y cultural local), hay que verificar si los gobiernos subnacionales tienen suficientes ingresos para cubrir los gastos.

La Constitución de la Nación Argentina, por ejemplo, establece en su art. 5 que compete a las Provincias dictar normas constitucionales y legales que aseguren su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria; y en su art. 121 que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Durante un primer periodo (1976-1983), se transfirieron a las Provincias, a la entonces Municipalidad de Buenos Aires y al Territorio nacional de Tierra del Fuego la responsabilidad de mantener los establecimientos de enseñanza primaria, y la educación para adultos, varios hospitales nacionales, así como servicios sociales y de infraestructura. En una segunda etapa, a lo largo de los años noventa, se descentralizó la administración y el financiamiento de los colegios secundarios, la educación técnica y más establecimientos hospitalarios. Por consiguiente, los gastos de los gobiernos subnacionales aumentaron, alterando sus balances fiscales.

El quid de la cuestión consiste en que los requerimientos a los GSN para lograr todos los objetivos son muy complejos por razón de que dependen tantos de modalidades de gestión local, cuanto de condiciones sistémicas (de legislación, relaciones intergubernamentales, burocráticas, financieras, etc.), que usualmente

se sintetizan con el *principio de correspondencia*, conforme al cual una comunidad determina el nivel de servicios públicos que quiere tener en relación con la capacidad que tiene para pagarlos.²⁵

Para que los gobiernos municipales funcionen de manera eficiente, los estudios de Ciencia de Hacienda Pública recomiendan:²⁶ a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos; b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar; c) que la responsabilidad de recaudar coincida con la responsabilidad política; d) que los ciudadanos-votantes estén bien informados de modo que puedan evaluar el desempeño del gobierno municipal en el momento de votar.

Lo anterior descuenta la dificultad de pelear con varios obstáculos sistémicos relacionados entre ellos:

1. incongruencia entre descentralización administrativa y descentralización fiscal;
2. bajo nivel de desarrollo económico;
3. baja capacidad de recaudación de los Municipios;
4. poca capacidad de proyectar e implementar planes y programas complejos;
5. insuficiente formación de los funcionarios públicos.

La primera cuestión es de importancia capital para la correcta asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto a cada nivel de gobierno. Como resultado de las asignaciones de responsabilidades surge el *desequilibrio vertical* en el sector público multinivel, en los Países desarrollados también: aun cuando a nivel consolidado los ingresos y los gastos gubernamentales pueden ser iguales, los gobiernos subnacionales usualmente registran una brecha entre gastos e ingresos propios (déficits), en tanto que el gobierno nacional suele registrar el comportamiento contrario (superávits); esto implica, por lo general, que los gobiernos subnacionales deben contar con fuentes de financiación –históricamente, transferencias del gobierno nacional– para cubrir las diferencias entre sus asignaciones de gastos y las de ingresos.²⁷

²⁵ Cfr., *ex multis*, CARRERA HERNÁNDEZ, A.P., *Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales*, en *Políticas y Gestión Pública para el estudio Municipal: Óptica Académica*, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2007, 124 ss., ahora en www.academia.edu; FARVACQUE-VITKOVIC, C., KOPANYI, M. (coord.), *Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales*, Washington DC, Banco Mundial, 2015.

²⁶ GARRIGA, M., ROSALES, W., *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*, La Plata, EDULP, 2013, 275 ss.; PORTO, A., *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, EDULP, 2004, 41 ss.; BIRD, R.M., *Setting the Stage. Municipal and Intergovernmental Finance*, en FREIRE, M., STREN, R. (coord.), *Challenges of Urban Governments*, Washington DC, World Bank Institute, 2001, 113 ss., e ID., *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, Policy Research Working Paper 5450, Washington DC, World Bank, 2011.

²⁷ Cfr. FERRARI, G.F., TARZIA, A., *Note minime sul "ruolo economico dello Stato"*, en *Ritagli di Economia e Diritto*, n. 12, 2008, 5.

Como dentro de cada país existen regiones ricas y regiones pobres, con costos diferentes de provisión de servicios, las transferencias tienen también la finalidad de compensar los *desequilibrios fiscales horizontales* (entre gobiernos subnacionales).

Estos desequilibrios son tanto más difíciles a balancear cuanto que se considere el advenimiento de teorías de federalismo fiscal de segunda generación.

El supuesto subyacente a las teorías del federalismo fiscal de primera generación, que comenzaron con los desarrollos de Musgrave²⁸ y Oates,²⁹ era la existencia de gobiernos nacionales benevolentes. El principal beneficio de la descentralización se individualizaba en la mejor adaptación de la oferta a la demanda de bienes públicos y cuasi públicos subnacionales (eficiencia asignativa); los costos resultaban de la pérdida de economías de escala, de los desequilibrios horizontales y de la menor posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales.

Las teorías de segunda generación (desde los años noventa) dejan de lado el supuesto de gobiernos benevolentes e introducen a políticos y burócratas con sus propios objetivos, en un contexto de información asimétrica y fallas en los mecanismos de control.³⁰ En estas teorías, «el principal problema resultaría de las transferencias intergubernamentales que incentivan, por un lado, a que el gobierno central las utilice como un medio para condicionar (económica y políticamente) a los niveles subnacionales y, por otro lado, a que los receptores de las transferencias se sientan inclinados a incurrir en gastos excesivos, pereza fiscal y sobreendeudamiento».³¹ La propuesta teórica sería la de incrementar la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y reducir contemporáneamente la dependencia municipal de las transferencias estatales. Por ende, así como se ha verificado en Italia, la secuencia para organizar la estructura vertical del sector público va a cambiar a partir de los años noventa del siglo pasado: primero se asignan los gastos o funciones y luego los impuestos con la finalidad de lograr una restricción presupuestaria fuerte.

El éxito principal de tal nuevo paradigma es una fuerte asimetría en las finanzas subnacionales: se transfieren gastos sin otorgar a los GSN adecuados

²⁸ MUSGRAVE, R.A., *The Theory of Public Finance*, N.Y., McGraw Hill, 1959.

²⁹ OATES, W.E., *Fiscal Federalism*, N.Y., Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

³⁰ OATES, W.E., *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, en *International Tax and Public Finance*, n. 12, 2005, 349 ss., e ID., *On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*, en *National Tax Journal*, vol. 61, issue 2, 2008, 313 ss., esp. 314: «This will also provide a context for a re-examination of one of the basic instruments of federal finance: intergovernmental grants. These grants have, in principle, a basic role to play in fiscal federalism, but, as the literature has made clear, they have been the source of some serious malfunction in federal fiscal systems»; QIAN, Y., WEINGAST, B.R., *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, en *Journal of Economic Perspectives*, n. 11, 1997, 83 ss., y WEINGAST, B.R., *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*, en *Journal of Urban Economics*, 2009, vol. 65, issue 3, 279 ss.

³¹ PORTO, A., EGUINO, H., ROSALES, W., *Panorama de las finanzas municipales en América Central*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión n. IDB-DP-552, 2017, 7-8.

poderes tributarios, lo que contrasta con las teorías de segunda generación de la descentralización fiscal conforme a las cuales la descentralización es un medio para el desarrollo local *solo* si los gobiernos subnacionales cuentan con una *amplia* autonomía en cuanto a los recursos propios (en tal caso, la máxima autonomía cabe cuando los GSN pueden elegir las bases y alícuotas de los impuestos) y a los gastos (autonomía de decisión sobre cuánto y cómo gastar).³²

La cuestión principal, especialmente en los Países menos desarrollados, corresponde a la imposibilidad constitucional de una visión integralmente conmutativa de los impuestos de conformidad con la cual los ingresos locales deberían ser proverbialmente la contraparte de los servicios públicos desempeñados. Hay principios constitucionales de equidad, igualdad y homogeneidad que solo a través de la centralización de unas funciones y políticas estatales compensatorias se pueden cumplir; sin embargo, en los Países menos desarrollados dichas exigencias constitucionales protagonizan el Estado y su tributación.

3 La debilidad de las palancas domésticas de financiamiento del desarrollo urbano

En consideración de la situación actual de ciudades y municipios latinoamericanos anteriormente esbozada, es preciso indagar cuales características comunes y debilidades presentan las finanzas públicas municipales y cuales herramientas de financiación parecen viables.

Como se enuncia en el documento Habitat III, «Los gobiernos locales están bajo presión para hacer más con menos. En muchos casos, las funciones municipales se están volviendo cada vez más complejas y abarcan temas de generación de empleo, la inclusión social y el cambio climático. Por lo tanto, tienen que ser creativo sobre la búsqueda de fuentes de ingresos y juiciosos en la racionalización de sus gastos. La mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo todavía dependen en gran medida de las transferencias y subvenciones, y se está haciendo un gran esfuerzo para reducir esta dependencia del gobierno central. La estructura de los ingresos locales muestra que la contribución territorial es potencialmente una buena fuente de ingresos locales, pero en la mayoría de las ciudades en desarrollo, la contribución

³² Entre los pocos estudios empíricos sobre el tema, cabe mencionar BARTOLINI, D., STOSSBERG, D.S., BLÖCHLINGER, H., *Fiscal decentralization and regional disparities*, Departamento de Economía de la OCDE, Documento de trabajo, n. 1330, 2016, en www.oecd-ilibrary.org. Acabando de analizar 30 Países de la OCDE, los Autores concluyeron que una estructura de Gobiernos Municipales financiados principalmente con recursos propios (alta autonomía fiscal) reduce las disparidades regionales, ya que se generan un mejor uso de los recursos locales e políticas públicas que favorecen el desarrollo local («the vertical fiscal imbalance – an indicator of the share of spending not financed through own resources – is associated with larger regional disparities. The estimation results of the impact of the vertical fiscal imbalance support the hypothesis that the reduction of regional disparities passes through the incentive to raise own resources to finance sub-central spending»).

territorial representa menos del 4.3% de los ingresos locales, en comparación con 40-50% en ciudades de Australia, Canadá, Francia, Reino Unido y los EE.UU.».³³

De conformidad con las estipulaciones contenidas en el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*,³⁴ se recomiendan las siguientes vías principales para el financiamiento de los ODS: la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole; la movilización de recursos financieros adicionales de múltiples fuentes; la restauración de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y la reducción de la deuda externa excesiva de los países pobres;³⁵ la adopción de medidas que favorezcan las inversiones extranjeras directa.

3.1 Captación de plusvalías e impuestos prediales

Sin embargo, se reconoce en derecho comparado que el impuesto predial e inmobiliario es el impuesto local por excelencia ya que, por su naturaleza y estructura, está directamente vinculado al desarrollo urbano y al valor del suelo y permite, por ello, la integración de la política fiscal con la política urbana. Por lo general, todavía, la idea de que es necesario pagar impuestos prediales para disponer de servicios públicos de calidad aún no resulta muy evidente en Latinoamérica.

Ahora bien, la importancia del impuesto predial contrasta con el carácter esencialmente *regresivo* de los sistemas tributarios latinoamericanos,³⁶ lo que los

³³ *Temas Habitat III. 7 - Finanzas Municipales*, en habitat3.org

³⁴ Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Objetivo 17.1.

³⁵ Sobre el tema, que no nos ocupa aquí, véase la *Carta di Sant'Agata dei Goti. Dichiarazione su usura e debito internazionale* de 1997; CATALANO, P., *A proposito della Carta di Sant'Agata dei Goti "Dichiarazione su usura e debito internazionale"*, en *Studia Moralia*, n. XXXVI/1, 1998, 285 ss.; CATALANO, P., SCHIPANI, S., *Promemoria sul "debito internazionale"*, en *Roma e America. Diritto romano comune*, n. 23, 2007, 18 ss.; COLOMER VIADEL, A., *La deuda externa: dimensión jurídica y política: VI coloquio América Latina y Europa*, Madrid, IEPALA editorial-CEEIB, 1999; COPPOLA, R., *Carta di Sant'agata de' Goti - Dichiarazione su usura e debito internazionale fra passato, presente e futuro*, en *Diritto e Storia*, n. 16, 2018.

³⁶ La CEPAL clasifica en 3 grupos los sistemas tributarios latinoamericanos: A (Argentina, Brasil y Uruguay, que poseen, «más allá de sus particularidades, sistemas tributarios consolidados que les permiten alcanzar niveles elevados de carga tributaria a partir de la aplicación de los tres principales pilares tributarios de la región (y también de los países desarrollados), que son el IVA, el ISR y las contribuciones de la seguridad social»); B (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela, «que han mostrado una elevada dependencia de los recursos fiscales derivados de sus industrias extractivas de hidrocarburos y minerales (se incluye el caso del Paraguay debido a los ingresos que obtiene por la venta de energía hidroeléctrica»); C (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana, donde «por historia compartida o proximidad geográfica, el desarrollo de los sistemas tributarios ... ha venido convergiendo, algunas veces por medio de la cooperación entre los respectivos y sucesivos gobiernos, y otras, lamentablemente, a partir de la competencia entre ellos para atraer mayores flujos de inversión extranjera directa» (*Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, cit., 51).

impide actuar para la reducción de las desigualdades, en la medida en que su gran fuente de generación de ingresos es la producción y el consumo.³⁷

Como ya se ha explicado anteriormente, las transferencias estatales representan la parte predominante del ingreso municipal, por lo que no hay un incentivo para tratar de optimizar el recaudo del impuesto predial, que globalmente representa menos del 1% del PIB de la región. La cuestión principal es que la institución y la estructura del impuesto es materia de elección: contrario a toda lógica, resulta que la recaudación es más baja en países como México y Argentina que en Bolivia, Colombia y Panamá, en los cuales el PIB per cápita es menor.³⁸

En Brasil el IPTU (*Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*), es de competencia municipal y del Distrito Federal (art. 156, I, Const.; arts. 32-34 del Código Tributário Nacional).³⁹ A pesar de la larga tradición del país en la tributación inmobiliaria, según los últimos datos disponibles el impuesto representa poco menos del 0,6% del PIB⁴⁰ (mientras que en países desarrollados como Reino Unido y Canadá el impuesto predial supera el 3%). Con la Emenda Constitucional no. 29/2000 se ha estipulado que las alícuotas que establezcan los municipios pueden ser proporcionales, diferenciadas (selectivas) en función del uso del inmueble o de su ubicación, y progresivas en función del valor del inmueble.⁴¹ El Supremo Tribunal Federal ha establecido varios principios sobre el impuesto, en particular en la Súmula 668: «É inconstitucional a *lei municipal* que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, *salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana*». En aplicación del principio, deriva que «O IPTU é exigível com base na *alíquota mínima prevista na lei municipal*, de modo que o critério quantitativo da regra matriz de incidência tributária seja *proporcional e o menos gravoso possível ao contribuinte*».⁴² A raíz de ello, se ha desarrollado un debate sobre la concreta configuración del IPTU como impuesto progresivo “extrafiscal”, es decir un impuesto cuyos ingresos vayan a destinarse al desarrollo urbano, así cumpliendo con el mandato constitucional.⁴³

³⁷ Cfr. DE CESARE, C.M., *Relevancia del impuesto inmobiliario*, en ID. (ed.), *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2016, 1 ss.; por al menudo, ver OCDE, *Global Revenue Statistics Database*, en la página stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL.

³⁸ Véase Lincoln Institute of Land Policy, *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. Base de datos (noviembre 21, 2018)*, en www.lincolninst.edu.

³⁹ Cfr. FARRAGUT, M.R., *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*, 2019, en enciclopediajuridica.pucsp.br.

⁴⁰ Ver Ministerio da Fazenda-Receita Federal, *Carga tributaria no Brasil 2017. Análise por tributos e bases de incidência*, noviembre 2018, disponible en receita.economia.gov.br.

⁴¹ Cfr. DE CESARE, C.M., *Brasil*, en ID. (ed.), *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, cit., 37 ss., esp. 48 ss.

⁴² STF, Recurso Extraordinário 602.347 Minas Gerais, 4-11-2015, disponible en edir.stf.jus.br.

⁴³ *Ex multis*, v. GONÇALVES PIRES MARQUES, C., LOPES SPAREMBERGER, R.F., *O IPTU progressivo como instrumento de política urbana*, en *Revista CCCSS Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mayo de 2015, disponible en www.eumed.net

Unos datos pueden servir para comprender cual es la tendencia: los ingresos de IPTU de Curitiba doblaron en el periodo 2010-2017, pasando de R\$ 305.433.101,97 a 620.365.336,86; en São Paulo de 4.049.113.821,71 a 8.391.325.245,30; en Belo Horizonte de 527.947.854,05 a 1.147.639.630,14; en Rio de Janeiro de 1.431.848.091,24 a 2.482.263.502,05.⁴⁴

En otros países hay soluciones diferentes. En Argentina el impuesto es aplicado a nivel provincial mientras que en Chile es centralizado y parte de la recaudación es transferida al propio municipio donde se generó el ingreso y otra parte es redistribuida a través de un fondo que beneficia a los demás municipios con finalidades de perecuación.⁴⁵

Uruguay presenta la tasa de ingresos del impuesto predial en porcentaje del PIB más alta de la región (cerca del 0,9%). La Constitución establece en su art. 297 que «[s]erán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos: 1º Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieron. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieron, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos ... 2º El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados. 4º Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales». Los varios Gobierno Departamentales utilizan varios criterios para la definición del impuesto: tasa única, tasas según la zona donde se localice el inmueble, tasa progresiva y otros criterios.⁴⁶ Sin embargo, uno de los componentes que ha permitido mejorar el desempeño del impuesto predial ha sido la actualización de la base parcelaria catastral.

De todo ello se desprende que la tasación de las plusvalías prediales e inmobiliarias es una fuente potencial no desdeñable para toda Latinoamérica. Este instrumento conocido como *Participación en Plusvalías* en Colombia, *Contribución Especial por Plusvalía* en Venezuela o *Retorno de las Valorizaciones* en Uruguay, consiste en gravar la valorización de los bienes muebles que benefician de un cambio normativo o de la construcción de una obra pública.

⁴⁴ Cifras extrapoladas en la página comparabrasil.com.

⁴⁵ Cfr., respectivamente, MOLINATTI, C., *Argentina*, y ORREGO ACUÑA, C., *Chile*, en DE CESARE, C.M., *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, cit., 13 ss. y 77 ss.

⁴⁶ CASANOVA, R., *Uruguay*, en C.M. De Cesare, *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, cit., 221 ss.

En Colombia, por ejemplo, la Constitución⁴⁷ establece en su art. 82 que «[l]as entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común». Por lo tanto, es un mandato constitucional lo de captar las plusvalías generadas por la acción pública. En ese sentido, la “contribución de valorización”, ha representado uno de los principales mecanismos de financiación del desarrollo urbano en los municipios colombianos. Los habitantes tienen que pagar por adelantado una parte de la obra pública de la que se van a beneficiar. Según los datos disponibles, de 1950 a 1990, esta herramienta permitió en la ciudad de Bogotá darle viabilidad a más de treinta obras públicas de importancia (carreteras, puentes y espacios públicos).⁴⁸ A la luz de la eficaz experiencia de Bogotá, estos mecanismos se han puesto a prueba en otras ciudades (Pasto en 2004, Pereira en 2006, Barranquilla en 2008, etc.).

Otra manera de aumentar los ingresos, y por lo tanto permitir a los municipios de actuar planes para el desarrollo urbano y la mejora de los servicios públicos, consiste en establecer mecanismos para la captación de la plusvalía predial.

En este rubro, Brasil se ha mostrado particularmente innovador, a través de la venta de los derechos de construcción. El mecanismo brasileño de *Outorga onerosa de direito de construir* (OODC), regulado por la *Seção IX* (arts. 28-31) del *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001)⁴⁹ permite que la entidad territorial capte una parte de la plusvalía predial generada por los cambios reglamentarios, gracias a la separación del derecho de propiedad y de los derechos de uso del suelo.

La fórmula de cálculo del precio de los derechos de construcción también permite incidir en el desarrollo urbano: por ejemplo, se otorgan gratuitamente o a bajo costo en las zonas que se desea densificar. Aunque este mecanismo es muy interesante desde el punto de vista financiero y eficiente en términos de captación de la plusvalía predial, su utilización se restringe a las grandes ciudades y a los sectores de fuerte valorización potencial en los que se justifica tanto una densificación como el pago de derechos de construcción.⁵⁰

⁴⁷ Art. 82.2: «Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común».

⁴⁸ AFD (Agence Française de Développement), IPEA (Instituto de Investigación de Economía Aplicada) & FCC (Fundación Ciudad Humana), *El financiamiento de las ciudades latinoamericanas*, 2014, 33, en www.afd.fr.

⁴⁹ El Estatuto mira a la coordinación de «las intervenciones en la política urbana hacia un pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, para garantizar el derecho a ciudades sostenibles», mediante «un amplio conjunto de directrices e instrumentos urbanísticos, que articularon la actuación de los tres niveles de gobierno y dieron prioridad a la acción del poder público municipal, a partir de la elaboración y ejecución del plan director mediante procesos participativos» (REALI, M., ALLI, S., *Diadema y el Estatuto de la Ciudad*, en SANTOS CARVALHO, C., ROSSBACH, A. (coord.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil. Un comentario*, São Paulo, Ministerio de las Ciudades-Alianza de las Ciudades, 2010, 44).

⁵⁰ Cfr. PERLÓ COHEN, M., *Mexicali. Triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria*, en SMOLKA, M.O., MULLAHY, L. (coord.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo*

Un ejemplo de reforma exitosa de la tributación inmobiliaria es la que se realizó en Mexicali (Baja California): a partir de los años 1990, se implementó una modalidad de cálculo del impuesto territorial únicamente a partir del terreno como base impositiva predial, sin tener en cuenta la construcción. En 20 años de implementación esta reforma generó un incremento del 400% de los ingresos y un aumento de la densidad urbana. Esto es una clara manifestación de la función extrafiscal del impuesto, sea para inducir conductas o para recuperar plusvalías generadas colectivamente.

En países con insuficiente tradición y cultura tributaria varios elementos condicionan la eficaz aplicación de impuestos y gravámenes de la categoría en cuestión: a) la definición de los criterios de evaluación de la plusvalía carece de precisión; b) la difusa incorrecta e incompleta llevanza de los registros catastrales; c) el bajo desarrollo económico que impacta negativamente en la capacidad de pago de los contribuyentes; y d) el desfase ase temporal entre la causa de la plusvalía y el recaudo del impuesto. Con respecto al desfase temporal aludido, en unos casos, como en Colombia, se ha establecido el pago con adelanto a la realización de las obras de mejora o desarrollo urbano, lo que es problemático especialmente cuando el contribuyente no percibe una buena calidad de los servicios públicos.

3.2 Impuestos a los usuarios

La tarificación de los servicios públicos locales es fundamental para concientizar y responsabilizar a los usuarios con relación a los costes del desarrollo urbano. La temática de los servicios públicos involucra mucho más que cuestiones técnicas. El desempeño de servicios de transporte, educativos, de abastecimiento y saneamiento de agua, entre otros, afecta al núcleo central de la democracia por su impacto de mejora sobre calidad de la vida y de reducción de desigualdades, inequidad y segregación a favor de mayor inclusión y cohesión social.

Cabe destacar que, por lo general, en toda Latinoamérica la temática de los servicios públicos es central así para la literatura jurídico-administrativa como en la formulación de las políticas públicas.

No obstante, en función de los sectores, el porcentaje del costo de los servicios urbanos que se cubre gracias a los impuestos de los usuarios es muy dispar: si el autofinanciamiento del abastecimiento de agua (“el agua paga el agua”) constituye un objetivo que numerosas entidades territoriales en América Latina han cumplido, la contribución de los usuarios para el financiamiento del desarrollo de las redes

en América Latina, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 177 ss.; SMOLKA, O.M., *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and tools for Urban Development*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2013, 22-23.

de transporte urbano, de saneamiento o de manejo de residuos urbanos es a menudo mucho más limitada. Así que, por ejemplo, por un lado, los municipios mexicanos subvencionan a menudo hasta el funcionamiento del servicio de agua; por otro lado, la operación de financiamiento de la línea 4 del metro de São Paulo ha sido ampliamente subsidiada por el Estado federal, que ha aportado cerca del 80% de la inversión.

En el caso de los servicios de agua, la tarificación es una práctica que se ha generalizado en toda América Latina con un triple objetivo: proteger el recurso, obtener ingresos adicionales para apoyar el desarrollo de la red y la capacidad de producción, y reducir el precio del agua para los usos básicos (subvenciones cruzadas)., En Colombia, por ejemplo la ley 142 de 1994 permite la participación de los actores privados en la actividad de suministro de agua y, al mismo tiempo, reafirma el sistema nacional de perecuaciones socioeconómicas denominado “estratificación”. Ese sistema divide el hábitat urbano en seis categorías socioeconómicas. Las categorías 1, 2 y 3 están subvencionadas, la categoría 4 paga las tarifas de equilibrio, mientras que los niveles 5 y 6 son contribuidores netos.

Las cuestiones principales en materia de servicios públicos locales se relacionan con problemas de acceso y calidad. De allí que la determinación de las cuotas por uso es cuestión compleja, especialmente cuando, con respecto a ciertas infraestructuras urbanas, el usuario no tiene alternativas. En materia de transporte, por ejemplo, para decidir el modo de financiamiento de una autopista urbana, ¿En la alternativa entre peajes o fondos públicos debe tomarse en cuenta la accesibilidad y la disponibilidad de alternativas? ¿Una autopista abierta a todos o entonces solamente a los ciudadanos con mayores recursos?

Por fin, ¿Cuál es el correcto equilibrio entre la participación de los privados en la gestión (que sigue siendo considerado problemático, debido al elevado índice de percepción de la corrupción) y la presencia de empresas municipalizadas (que en unos casos alcanzan óptimos resultados, como demuestra la compañía Empresas Públicas de Medellín, capaz de lograr equilibrio de sus cuentas gracias a la gestión eficiente de los impuestos y de las tarifas que pagan los usuarios de los servicios de agua, gas, luz y telecomunicaciones).

3.3 Asociaciones público-privadas

La expresión colaboración público-privada se refiere «a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio».⁵¹

⁵¹ Comisión Europea, *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, COM(2004) 327 final.

Usualmente, tales colaboraciones se caracterizan por lo siguiente: a) la duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar; b) la financiación de los proyectos, en parte garantizados por el sector privado, y tal vez complementado con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada; c) el importante papel del sujeto privado, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación) adquiriendo derechos de explotación y gestión de una obra o para la prestación de un determinado servicio público; el sujeto privado es remunerado sea por medio de las cuotas que pagan los usuarios, sea por pagos de Administración, condicionados a cierto nivel de servicio, o entonces por una combinación de los dos; d) la circunstancia de que el socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos; e) el reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público.

A pesar de que se mantenga por algunas partes la importancia de «la participación conjunta de los actores públicos y privados para incentivar la acción colectiva en favor de un nuevo estilo de desarrollo con aumentos sostenidos de la productividad y la competitividad»,⁵² el asociacionismo público-privado como instrumento de promoción y realización de proyectos para el desarrollo resulta muy poco explotado en toda Latinoamérica, no obstante la adopción de leyes y otras fuentes reguladoras en casi todos los países.⁵³

⁵² CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago, 2016, 13.

⁵³ Argentina (Ley No. 27328 de 2017, Contratos de Participación Público-Privada); Bolivia (Decreto Supremo No. 3469 de 2018, que establece los preceptos orientadores para el establecimiento de Contratos de Alianzas Estratégicas de Inversión Conjunta); Brasil (Lei No. 13.334 de 2016, que Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; Lei No. 11.079 de 2004, que Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública); Chile (Decreto Supremo MOP No. 900 de 1996, Texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP No. 164, de 1991, Ley de concesiones de obras públicas); Colombia (Decreto No. 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional; Ley No. 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones; Decreto No. 1467 de 2012, por el cual se reglamenta la Ley No. 1508 de 2012; Decreto No. 0100 de 2013, por el cual se modifica el Decreto No. 1467 de 2012; Ley No. 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos); Costa Rica (Ley No. 7762 de 1998, Ley general de concesión de obras públicas con servicios públicos; Ley No. 7494 de 1995, Ley de contratación administrativa; Decreto Ejecutivo No. 39965-H de 2016, Reglamento para los contratos de colaboración público privada; Decreto No. 31836-MOPT de 2004, Reglamento de los proyectos de iniciativa privada de concesión de obra pública o de concesión de obra pública con servicio público; Ley No. 7495 de 1995, Ley de expropiaciones; Decreto No. 27098-MOPT de 1998, Reglamento general de concesión de obras públicas con servicios públicos); Ecuador (Decreto Ejecutivo No. 582 de 2015, Reglamento del régimen de colaboración público privada; Decreto Ejecutivo No. 1274 de 1998, Reglamento de concesiones, permisos y licencias para la prestación del

Ello se debe a una serie de factores:⁵⁴ a) los fracasos de los años 1990 y las reticencias políticas hacia formas infructíferas de privatización de los servicios públicos, que provocaron la marginalización de ese tipo de contratos (en Argentina, por ejemplo); b) el cierre de algunos mercados debido a políticas proteccionistas y a la presencia de grandes grupos privados (como ha ocurrido en Brasil en el transcurso de los últimos lustros), que ha frenado la posibilidad de contar con actores privados extranjeros con competencia en los varios sectores interesados; c) la inseguridad (jurídica, financiera, política) de los contratos a largo plazo, que todavía se consideran como algo excepcional; d) la falta de capacidad técnica de las autoridades otorgantes para elaborar, negociar y dar seguimiento a la ejecución del contrato; e) la oposición pública y política a la “privatización” de servicios esenciales como el agua o los residuos.

Es llamativo que Latinoamérica reciba la mayor contribución privada proporcional a infraestructura del mundo y, contemporáneamente, tenga la tasa más alta de cancelación de inversiones privadas, con frecuentes renegociaciones de contratos

servicio de energía eléctrica; Ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera, de 2015, sin número); El Salvador (Ley No. 379 de 2013, Ley especial de asocio público privado); Guatemala (Decreto No. 16-2010 y Acuerdo Gubernativo No. 360-2011, Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica y Reglamento de la Ley); Honduras (Decreto No. 143/2010, Ley de promoción de alianza público-privada; Acuerdo Ejecutivo No. 02073/2010, Reglamento general de la Ley de promoción de alianza público-privada); México (Ley de asociaciones público privadas de 2012; Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas de 2012); Nicaragua (Ley No. 935 de 2016, Ley de Asociación Público Privada; Decreto No. 5-2017, Reglamento de la Ley No. 935); Panamá (Ley No. 93 de 2019 que crea el Régimen de Asociación Público-Privada para el Desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social, y a la creación de empleos); Paraguay (Ley No. 5102 de 2013, Promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado; Decreto No. 1350 de 2014, por el cual se reglamenta la Ley No. 5102/2013); Perú (Ley No. 29.230 de 2008, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado; Decreto Supremo No. 060-96-PCM, Reglamento del Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos; Decreto Supremo No. 410-2015-EF, Reglamento del Decreto Legislativo No. 1224 de 2015; Decreto Legislativo No. 1224 de 2015, Decreto Legislativo del Marco de promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos; Ley No. 26917 de 1998, Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura del transporte de uso público y promoción de los servicios de transporte aéreo; Decreto Supremo No. 127-2014-EF, Reglamento del Decreto Legislativo No. 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada; Decreto Legislativo No. 1012 de 2008, Decreto legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada); República Dominicana (Ley No. 449-06 que modifica la Ley No. 340-06 sobre Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones; Ley No. 543-12, Reglamento de compras y contrataciones de bienes, servicios y obras; Decreto 543-12 sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones); Uruguay (Ley de Participación Público-Privada No. 18.786 de 2011; Decreto No. 251/015, Modificación del Decreto 17/012 reglamentario de la ley 18786 de participación público privada; Decreto No. 280/012, Reglamentación de la Ley de participación público privada. Modificación; Decreto No. 17/012 Reglamentación de la Ley de participación público privada); Venezuela (Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica Sobre Promoción de la Inversión Privada Bajo el Régimen de Concesiones de 1999).

⁵⁴ Como bien explicado en AFD-IPEA-FCC, *El financiamiento de las ciudades latinoamericanas*, 2014, cit., 40 ss.

que ocasionan considerables costes económicos y políticos para los gobiernos nacionales.⁵⁵

Dos ejemplos acertados de gran fracaso son el Proyecto para el Aeropuerto internacional de Chinchero-Cuzco en Perú y el Proyecto para la Navegabilidad del Río Magdalena en Colombia.⁵⁶ Otro caso emblemático fue el “rescate carretero” mexicano de 1997, diseñado para tapar los hoyos financieros de los concesionarios privados de 23 autopistas y sus problemas de operación, mantenimiento y amortización de los créditos con los Bancos. El “rescate” costó entre 157 mil y 165 mil millones de pesos.

A fin de superar estos obstáculos, en varios países se crearon Bancos nacionales, Agencias y otros tipos de sujetos para brindar competencias y conocimientos relativos al desarrollo de proyectos. Un buen ejemplo es el *Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos* (PIAPPEM) patrocinado a partir del año 2007 por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2015, el PIAPPEM evolucionó en PIAPPEM A.C., un laboratorio de ideas (think tank) autónomo y con personalidad jurídica propia. El PIAPPEM se propone seguir brindando asistencia técnica en la difusión de las mejores prácticas de APP y diseminar la experiencia en APP adquirida por el programa en México y en otros países de la región.

3.4 Transferencias intergubernamentales

Conforme a los últimos datos agregados disponibles, y dejando a salvo unos países –Brasil, por ejemplo–, se registra una elevada dependencia de los municipios, en particular de los pequeños, a las transferencias intergubernamentales. Ello marca en Latinoamérica una capacidad de movilización de recursos propios que queda por debajo no solo de la de los países OCDE, sino de la de otras regiones menos desarrolladas.⁵⁷

Lo anterior constituye una fuerte limitación al financiamiento del desarrollo urbano debido a que las transferencias son generalmente inciertas y frecuentemente

⁵⁵ Cfr. JORDÁN, R., LIVERT, F., *An old challenge and a new problem: Infrastructure planning in Latin America*, in BALMIN, R. (ed.), *The geopolitics of cities, old challenges, new issues*, Brasilia, Ipea, 2016, 100, y ENGEL, E., FISHER, R., GALETOVIC, A., *Economía de las Asociaciones público-privadas. Una Guía Básica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

⁵⁶ Cfr. el Informe *Historia repetida: cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas*, 2018, coordinado por Eurodad y Fundación Heinrich-Böll e.V., e JIMÉNEZ, J.P., TER-MINASSIAN, T., *Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los gobiernos subnacionales*, CEPAL-AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), 2016, 9.

⁵⁷ CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, cit., 34 ss., esp. 37.

de uso condicionado a fines específicos,⁵⁸ sobre todo a la educación;⁵⁹ en cambio, se estima que solo el 3% del PIB regional se destina a la infraestructura, esto es la mitad del necesario para atender las demandas.

Como resultado de la descentralización administrativa descrita arriba, el 30% de responsabilidad de gasto público ha sido traslado a los gobiernos subnacionales empero esto representa solo un 10% de la recaudación de ingresos fiscales, lo que alimenta la dependencia de los GSN a las transferencias intergubernamentales; además, se ha comprobado la dispar y mayoritariamente escasa participación de los GSN en la recaudación total de los países de la región. Brasil constituye la excepción, ya que Estados y Municipios ostentan conjuntamente más del 30% de la recaudación total, lo que demuestra un significativo grado de descentralización de las potestades tributarias hacia los GSN y un aumento significativo de sus capacidades fiscales. En un segundo escalafón se hallan Argentina y Colombia, donde los ingresos propios de los GSN aportan cerca del 15% de la recaudación total.⁶⁰

En unos casos, y de manera no homogénea dentro de los países que gozan de este ventaja, la condición financiera de los GSN ligeramente mejora gracias a los ingresos relacionados con regalías hidrocarbúrficas.

Queda claro que todo ello afecta al grado de autonomía financiera si se la evalúa como porcentaje de ingresos propios sobre los ingresos totales. Cabe resaltar que la dependencia financiera de las transferencias de los gobiernos centrales repercute en la evolución de la deuda municipal, que permanece significativa cuando se compara con los ingresos totales y muy elevada en relación con los ingresos propios subnacionales. Todo ello afecta principalmente a la capacidad de desempeñar servicios públicos y determina la imposibilidad de actuar políticas administrativas locales anticíclicas: mientras que en fases macroeconómicas expansivas hay mayores recursos transferidos a los GSN, y políticos y funcionarios locales difícilmente aceptan medidas restrictivas durante periodos de auge, en fases de estancamiento de la demanda o de recesión su recorte conlleva una fuerte reducción de la capacidad de los GSN de implementar políticas de ayuda a favor de las personas más vulnerables.⁶¹

Esta situación, conjuntamente al no haber aprovechado del incremento de plusvalías prediales, ha ocasionado un endeudamiento de los GSN no solo con el Estado nacional, sino también con Instituciones financieras o de desarrollo.

⁵⁸ BLANCO B., A.G., MORENO M., N., VETTER, D.M., VETTER, M.F., *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*, BID, 2016, 20.

⁵⁹ CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, Santiago, 2017, 106 ss.

⁶⁰ CEPAL, ONU-Habitat, MINURVI, *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana*, cit., 45.

⁶¹ Cfr. JIMÉNEZ, J.P., TER-MINASSIAN, T., *Política fiscal y ciclo en América Latina*, cit., 33 ss.

Sin embargo, se plantea un serio problema de acceso al crédito no solo por la condición financiera propia de las municipalidades, especialmente por las más pequeñas, y la falta de un perfil crediticio, sino también por razón de mercados de capitales poco desarrollados y de “bancabilidad” de los proyectos de desarrollo urbano, que sean de infraestructura, de recuperación de áreas urbanas o de preservación de centros históricos.

3.5 Instituciones Financieras Especializadas (IFE), movilización de capitales y control de la deuda soberana

Tras casi cuarenta años del inicio de la “década perdida”, principiada por la moratoria mexicana de la deuda externa de 1982,⁶² puede aseverarse que hasta ahora Latinoamérica se ha encontrado repetidamente en situaciones de deuda soberana fuera de control, elevada deuda externa, dificultades bancarias y de balanza de pagos. El mejor ejemplo conocido es la sorprendente historia del *default* argentino de 2001:⁶³ recetas erradas de reformas estructurales y préstamos desproporcionados del FMI, el *corralito* y el *corralón* financiero y la violación de derechos constitucionales por ellos inducida,⁶⁴ la pesificación, el “Patacón” de la Provincia de Buenos Aires y las cuasimonedas de otras Provincias (Huarpes, Quebracho, Petrom, etc.)⁶⁵ e incluso de la Nación (Lecop), el recorte de los salarios públicos.

Lo anterior explica, por un lado, la tendencia por lo general restrictiva en cuanto al acceso al crédito de los gobiernos locales latinoamericanos;⁶⁶ por otro lado, revela las razones de la renuencia de los bancos privados a la financiación así de lo público como de lo privado por desconfianza en la estabilidad del sistema financiero y por falta de información adecuada respecto a la deuda del prestatario.

⁶² Ya en julio de 1981 Costa Rica había declarado la moratoria de su deuda externa; véase OCAMPO, J.A., STALLINGS, B., BUSTILLO, I., VELLOSO, H., FRENKEL, R., *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago, CEPAL, 2014.

⁶³ Véanse, por lo menos, ÁLVARES, C., MANES, M., PAREDES, P., IVANI, G., *El acceso al crédito de los Gobiernos subnacionales*, 2018, disponible en www.minhacienda.gob.ar, y COSENTINO, A., ISASA, M., HANG, G., *El financiamiento de los Gobiernos sub-nacionales*, ASAP, 2018, disponible en www.asap.org.ar/investigacion.

⁶⁴ *Ex multis*, véanse HERNÁNDEZ, A.M., *La inconstitucionalidad del corralito financiero y bancario*, en *Ius et Praxis*, vol. 8, n. 2, 2002, 141 ss.

⁶⁵ Se trató de una serie de bonos de emergencia, técnicamente llamados Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones, esto es un *monopoly money* utilizado como instrumento de pago así en el sector público como en el privado; contemporáneamente, McDonald’s lanzó el famoso *Patacombo menu* demostrando de haber entendido mejor que el FMI lo que estaba pasando en Argentina (cfr. www.lanacion.com.ar/politica/lanzaran-el-menu-patacombo-nid328277). La emisión de cuasimonedas provinciales alcanzó su punto máximo en junio 2002, con \$ 4.470 millones; a septiembre de 2002 las cuasimonedas nacionales y provinciales llegaron a representar el 51,32% de la base monetaria (ÁLVARES, C., MANES, M., PAREDES, P., IVANI, G., *El acceso al crédito de los Gobiernos subnacionales*, cit., 15).

⁶⁶ HODDONE, N., RODRÍGUEZ, H., *Resolutions América Latina. Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano*, Ciudad de México, FMDV, 2014, 14-15.

Se trata de los problemas clásicos de riesgo moral y selección adversa relacionados con la posibilidad de rescate financiero por parte del gobierno central.

Frente al aumento de responsabilidades administrativas de los GSN y del gasto subnacional, quedó clara la necesidad de crear mecanismos que facilitaran la contribución de los GSN a la estabilización del sistema de finanzas públicas, función que no podía pertenecer solo al gobierno nacional tal como era en la visión del federalismo fiscal de Musgrave. Lo anterior ha necesitado la institución de Fondos y sujetos prevalentemente públicos para financiar el desarrollo urbano, y la adopción de marcos normativos de coordinación y control del endeudamiento y de limitación a la contracción de créditos por parte de los GSN así en los Estados unitarios como federales.⁶⁷

A continuación, se resume la reciente historia financiera de los GSN argentinos, emblemática de las dificultades que encuentran los países en desarrollo que no cuentan con estabilidad macroeconómica y de las tipologías de medidas *centralizadas* adoptadas en la región para solventar el problema de la deuda e y de la financiación sostenible de los GSN.

A lo largo de los años noventa, Provincias y Municipios recurrieron al crédito bancario y a la emisión de títulos públicos que contaban con la garantía *pro solvendo* de un porcentaje de los ingresos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos, lo que alimentó el crecimiento de la deuda subnacional. Los municipios, para hacer frente a la carencia de recursos del final de los noventa, por un lado, tomaron préstamos, casi totalmente con bancos privados, y por otro lado, emitieron bonos que servían para cancelar tributos de origen municipal, los cuales eran entregados como forma de compensación salarial.⁶⁸ De allí que los Municipios empezaron a enfrentarse con un control multinivel del endeudamiento: por el Estado nacional, y por las Provincias cuyas Constituciones en la mayoría de los casos introducen un límite al endeudamiento municipal.⁶⁹

A final de 2001, el Gobierno nacional incoó el programa de Conversión de Deuda Pública Provincial, también denominado Canje de Deuda Provincial,⁷⁰ utilizando el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) creado en 1995 y habilitado en 1998 a financiar programas de reforma fiscal, financiera o administrativa.

⁶⁷ JIMÉNEZ, J.P., RUELAS, I., *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*, Santiago, CEPAL, 2017.

⁶⁸ ÁLVARES, C., MANES, M., PAREDES, P., IVANI, G., *El acceso al crédito de los Gobiernos subnacionales*, cit., 13 y 16.

⁶⁹ Por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece en su art. 189 que «[l]as Municipalidades pueden contraer empréstitos para obras públicas o conversión de la deuda ya existente, a tal fin destinan un fondo de amortización, al que no puede darse otra aplicación. El servicio de la totalidad de los empréstitos no debe comprometer más de la quinta parte de los recursos del ejercicio».

⁷⁰ Mediante el Decreto No. 1387/2001 y la Resolución del Ministerio de Economía (MECON) No. 774/2001.

Al comienzo de 2002 se lanzó un proceso voluntario por el cual la deuda pública provincial y municipal instrumentada en forma de Títulos Públicos, Bonos, Letras del Tesoro o Préstamos bancarios, venía asumida por el FFPD mediante la emisión de Bonos Garantizados (BOGAR). A su vez, las Provincias y Municipios asumieron con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión, con tasas de interés blandas y alargamiento de los plazos, garantizándola con recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos. Luego del canje de la deuda, el FFPD pasó a ser el principal acreedor de las Provincias.

En 2003 se aplicó el Programa de Unificación Monetaria, y finalmente, en 2004, se aprobó la Ley 25.917, de creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, a fin de dar garantía de fiabilidad a las informaciones financieras y de sostenibilidad a las finanzas públicas en su conjunto. Se trata en larga parte de *reglas cuantitativas*, conforme con la lógica bien conocida en territorio europeo:

- 1) la tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional. Respecto de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos: a) Los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales; b) Las transferencias por coparticipación a Municipios y Comunas; c) Los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el Gobierno nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica; d) Los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales (art. 10);
- 2) la venta de activos fijos deberá destinarse a financiar erogaciones de capital (art. 12);
- 3) los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben tomar las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no pueden emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país (art. 21);

4) los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento con organismos que no pertenezcan al Sector Público no Financiero, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Gobierno nacional, que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones en consonancia con las pautas contenidas en el marco macro fiscal, y siendo condición necesaria para la autorización que la jurisdicción solicitante haya cumplido con los principios y parámetros de la ley de responsabilidad fiscal. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pondrá a disposición del Gobierno nacional la situación de cumplimiento de cada jurisdicción. Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios podrán acceder a operaciones de endeudamiento provenientes de programas con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito y de programas nacionales, siempre que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal no informe incumplimiento de los principios y parámetros de la ley. El Gobierno nacional implementará un tratamiento diferenciado para el análisis de las operaciones de reestructuración y amortización de la deuda del presupuesto en ejecución. Compete al Gobierno nacional establecer los procedimientos y los plazos para la autorización de las operaciones de endeudamiento (art. 25).

Como resultado del régimen de responsabilidad financiera, con relación a los municipios surge que la mayor parte de los préstamos concertados ahora corresponden a empréstitos con el Gobierno Provincial, seguido en importancia por la banca pública y en menor medida por la banca privada y el Gobierno Nacional. Destaca que los préstamos dirigidos al sector público municipal que realizan tanto la Nación como las Provincias provienen de dos fuentes. Por un lado, están los recursos que los Organismos Internacionales prestan a los niveles superiores de gobierno, para que éstos a su vez canalicen los recursos a las Municipalidades. Por otro lado, las Provincias y la Nación también utilizan fondos propios para dar préstamos a los gobiernos locales. En ambos casos, se trata de préstamos con destino a obras urbanas de infraestructura, con condiciones financieras muy convenientes.⁷¹

Otra herramienta creada en Argentina para el financiamiento de las Provincias es el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR), creado por la Ley No. 24.855 en oportunidad de la privatización del Banco Hipotecario en 1997. Como se puede aprender de la página institucional del Fondo, las obras que el Fondo se encuentra actualmente financiando son de urbanización, energía, saneamiento.⁷²

⁷¹ Cfr. los datos proporcionados por ÁLVARES, C., MANES, M., PAREDES, P., IVANI, G., *El acceso al crédito de los Gobiernos subnacionales*, cit., 25-26.

⁷² www.fffir.gob.ar.

Otras experiencias de mecanismos de coordinación y control de la deuda subnacional se encuentran en Brasil, Ecuador, México y Perú.

En Brasil, la Lei Complementar No. 101 de 2000 ha establecido reglas de finanzas públicas introduciendo un límite de endeudamiento y una regla dorada: de conformidad con el art. 51, inc. VI, de la Constitución Federal, el límite de endeudamiento global de la deuda consolidada de la Unión, Estados, Distritos y Municipios es propuesto por la Presidencia y aprobado por el Senado Federal. Actualmente el nivel de deuda se encuentra establecido al 200% del ingreso corriente en el caso de los Estados y al 120% en el caso de municipios;⁷³ los GSN no pueden emitir deuda u otorgar garantías sin la autorización del Ministerio de Hacienda y existe un tope de deuda, el cual es aprobado por el Senado. La ley permite también que la deuda de Estados y Municipios quede garantizada con los ingresos tributarios y las transferencias constitucionales.⁷⁴

En Ecuador, de conformidad con el art. 286 de la Constitución,⁷⁵ el Código orgánico de planificación y finanzas públicas establece en su art. 125 que la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%; y que el monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento. Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas. Además, el art. 126 impone a las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público que lo hagan exclusivamente para financiar, programas o proyectos de inversión para infraestructura. Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.⁷⁶

En México, la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios de 2016 establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria

⁷³ Resolução do Senado Federal No. 8 de 2002.

⁷⁴ Según dispone el art. 42, §1, inc. 2: «a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida».

⁷⁵ Art. 286, inc. 1: «Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes».

⁷⁶ Art. 286, inc. 2: «Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes».

y financiera que registrarán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. La ley establece en su art. 22 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, sólo podrán contraer obligaciones o financiamientos cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas obligaciones y financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas. Las entidades federativas y los municipios podrán contratar obligaciones a corto plazo sin autorización de la legislatura local, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: en todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones a corto plazo no exceda del 6 por ciento de los ingresos totales aprobados en su ley de ingresos, sin incluir financiamiento neto, de la entidad federativa o del municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente (art. 22 de la ley). El art. 33 establece normas específicas para Ciudad de México. Por fin, en ningún momento, el saldo de la Deuda Estatal Garantizada podrá exceder el 3.5% del PIB (art. 35).

En Perú, la Ley general del sistema nacional de endeudamiento (ley No. 28563 de 2005) establece que las operaciones de endeudamiento externo que celebren los Gobiernos Regionales o los Gobiernos Locales únicamente pueden ser concertados con garantía del Gobierno Nacional, por lo que tales operaciones se regulan por lo dispuesto en la presente Ley, así como por lo dispuesto en las Leyes de Endeudamiento del Sector Público que se aprueban anualmente (art. 71, inc. 1); el Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (No. 1275 de 2016) dispone en su art. 6 que los GSN se sujetan al cumplimiento de la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total: la relación entre el Saldo de Deuda Total y el promedio de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos 4 años o la relación entre el Saldo de Deuda Total y el límite establecido en el primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley No. 29230, la que resulte menor, no debe ser superior al 100%.

Cabe destacar que los marcos regulatorios de responsabilidad financiera y fiscal han orientado la gran parte de la deuda subnacional dentro de la frontera institucional del mismo sector público, con excepción de México y Brasil, que muestran un nivel importante de endeudamiento con los bancos comerciales.⁷⁷

⁷⁷ CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, cit., 36.

En México operan las instituciones de Banca de desarrollo (solución institucional frecuente en Latinoamérica) como entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Entre ellas –6 al momento– cabe mencionar el Banco Nacional de Obras Públicas y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS) y la Sociedad Hipotecaria Federal.

BANOBRAS fomenta la participación de la banca comercial en el financiamiento de infraestructura, por lo que actúa también apoyando a los gobiernos locales que contraten créditos con instituciones privadas o reestructuren deudas con ellas, en forma de:

- a) línea de crédito contingente: un Estado o Municipio puede cubrir faltantes del servicio de la deuda de crédito contratado con la banca comercial u obligaciones de pago con concesionarios;
- b) garantías de pago oportuno: con este esquema se brinda certidumbre de pago, los acreditados acceden a mejores condiciones financieras y plazos que no serían accesibles sin la garantía de Banobras. Como requisitos, se piden Fideicomiso de Administración y fuente de pago que sirva de vehículo para el pago de obligaciones.

La Sociedad Hipotecaria Federal impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario en materia de vivienda a través de garantías o diversos instrumentos financieros destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda.

El prototipo del Banco/Agencia nacional de desarrollo es difuso en Latinoamérica: Colombia, por ejemplo, cuenta con una larga tradición de instituciones de Banca de Desarrollo. Entre ellas, Findeter ha actuado una línea de crédito mediante la cual ha otorgado facilidades para la construcción de nueva infraestructura de educación en la mayoría de las universidades más importantes del país.⁷⁸

Conclusivamente, la necesidad de coordinación y control de la deuda subnacional ha determinado un reforzamiento de los Gobiernos nacionales, incluso en los Estados más descentralizados.

3.6 Esquemas jurídicos remotos y herramientas actuales de financiamiento subnacional: el fideicomiso financiero

La aplicación del régimen de responsabilidad financiera ha determinado la necesidad de dejar de lado las fuentes de financiamiento de los 80s y 90s, estimulando la estructuración de nuevas herramientas financieras.

⁷⁸ MORENO, A., *El factor X de la Banca de desarrollo*, en *Pensamiento urbano*, n. 7, 2018, 74-75, e *ivi*, ZEA NAVARRO, R.A., *FINDETER: planear, financiar, ejecutar*, 6-8.

En el caso argentino, a comprobación de que la Provincias desempeñan un papel crucial para el desarrollo municipal en su territorio, una herramienta que se va utilizando es el fideicomiso financiero: la Provincia crea el programa e invita a los municipios a adherirse, y luego establece las obras a financiar, prioriza los proyectos y fija las condiciones para la elegibilidad de los mismos. «Los municipios interesados adhieren, contando con la autorización para endeudarse y para ceder recursos provinciales (coparticipación, tasas, contribuciones, etc.) en favor del vehículo fiduciario y de la provincia. En el primer caso, será una cesión como medio de pago y garantía de un recurso puntual (tasa de alumbrado público para el financiamiento de recambio de luminarias, por ejemplo) para afrontar el pago la deuda que el vehículo fiduciario tomará tanto con el mercado de capitales como con otras fuentes, será una cesión *pro solvendo* destinada exclusivamente a contragarantizar a la Provincia en caso de que la garantía que la Provincia otorgue al fideicomiso se ejecute. El fideicomiso administra los recursos que se obtengan por las aludidas fuentes de financiamiento y, bajo instrucción de alguna autoridad provincial, realiza el pago de certificados de obra».⁷⁹

Aunque incorporado en el art. 2662 del Código Civil argentino de 1869, el instituto jurídico del fideicomiso fue de utilización solo excepcional hasta el año 1995, cuando se sancionó la Ley 24.441 que daba cuerpo normativo a esta figura contractual (la parte de la ley dedicada al contrato de fideicomiso ha sido derogada por el nuevo Código civil y comercial de la Nación –Ley 26.994 de 2014–, que dedica el Capítulo 30 al contrato de fideicomiso). De toda manera, a partir de los mediados de los años 90 ha tenido lugar un uso creciente del negocio en cuestión, también en materia de finanzas locales. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires lanzó en 2016 un fideicomiso de \$ 750 millones que tiene como objetivo que los municipios generen deuda para la realización de obras y la adquisición de maquinaria para la construcción.⁸⁰

Otros ejemplos recientes de utilización del esquema del fideicomiso financiero se hallan en Bolivia, México y Uruguay.

En Bolivia, en 2017, el Gobierno nacional ha creado un nuevo fideicomiso de 710 millones de bolivianos, administrado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y destinado a financiar, mediante crédito, a gobernaciones y municipios el desembolso de recursos para proyectos en ejecución para paliar la reducción de ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) debido a la baja de los precios

⁷⁹ Esquema ejemplificado propuesto por COSENTINO, A., ISASA, M., HANG, G., *El financiamiento de los Gobiernos sub-nacionales*, cit., 118-119.

⁸⁰ Ver www.cronista.com/economiapolitica/Lanzan-fideicomiso-para-que-los-municipios-autofinancien-la-obra-publica-20161102-0051.html

internacionales del petróleo.⁸¹ En México, Banco de Tierra Puebla es un fideicomiso público que tiene por objeto generar un portafolio de reservas territoriales en el Estado de Puebla, para impulsar el desarrollo urbano sustentable de todo tipo de proyectos inmobiliarios, mediante la adquisición de áreas de suelo o predios de los centros de población, para destinarlas al crecimiento, consolidación, conservación y mejoramiento. Aunque finalizado a financiar una Asociación público-privada, en 2016 se lanzó el Fideicomiso Financiero-Fondo de Deuda para Infraestructura en Uruguay - CAF I para financiar obras de infraestructura en los cinco años sucesivos con 350 millones USD.⁸²

Se trata, evidentemente, de herramientas de ingeniería financiera con base en unos pilares del derecho romano como el fideicomiso, modificado por la potente influencia del *trust* estadounidense, que a través de la obra de juristas ilustres como Andrés Bello y Ricardo Alfaro se difundió en Latinoamérica.⁸³

Resulta sorprendente cuanto el esquema lógico de los institutos del derecho romano pueda adaptarse a la complejidad de los sistemas actuales de finanzas públicas.

4 Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y nuevas herramientas para el desarrollo urbano

A pesar de unos avances e incluso cuando ha logrado unos éxitos, la descentralización fiscal ha venido acompañada de un conjunto de cuestiones que continúan demandando atención; entre ellas, la escasa generación de ingresos propios y la acentuada dependencia municipal de las transferencias intergubernamentales. Por ello, resulta sumamente interesante el papel desempeñado por las IFIs en la financiación directa o indirecta para la realización de ciudades más sostenibles, conjuntamente a otras fuentes externas privadas.

⁸¹ Ver www.fndr.gob.bo/es/boletin/2017/58

⁸² Ver www.mef.gub.uy/19891/2/areas/lanzamiento-de-fondo-de-deuda-para-infraestructura-en-uruguay--caf-i.html

⁸³ Véase, *ex multis*, GOLDSCHMIDT, R., *El fideicomiso en los países de América Latina*, Caracas, Editorial Sucre, 1961; URQUIZU CAVALLÉ, Á. (dir.), RIVAS NIETO, E.M. (coord.), *El fideicomiso en Latinoamérica. Integración jurídico-financiera*, B.A.-Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2010; VILLANUEVA COLLAO, V., *El fideicomiso en América Latina: reflexiones para la comparación jurídica*, n. 45, marzo 2018, 315 ss.; VENTURA FIGUEROA, P.I., *Fideicomiso público: instrumento jurídico-financiero para la ejecución de políticas públicas en la República Dominicana, 2012-2016*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2018, disponible en eprints.ucm.es/49481/1/T40337.pdf; MAGALLANES REYES, C.A., *Legislación comparada sobre fideicomiso público en países de América Latina*, 2015, disponible en www2.congreso.gob.pe.

4.1 Los flujos externos y la Asistencia Oficial para el Desarrollo

El financiamiento externo para el desarrollo no es un tema sencillo de saldar.

De forma sucinta, las fuentes externas de financiamiento pueden clasificarse en privadas y oficiales. Las primeras consisten en los flujos de inversión extranjera directa (IED) –que sigue siendo el principal flujo privado hacia Latinoamérica–, flujos de portafolio, préstamos bancarios transfronterizos, remesas de migrantes y donaciones de agentes privados extranjeros.

Las fuentes oficiales son los flujos provenientes de instituciones públicas de países terceros (flujos bilaterales) o de instituciones multilaterales. Los flujos oficiales pueden clasificarse en *concesionales* (cuando se otorgan en condiciones que financieramente resultan ventajosas para el país receptor en comparación con las condiciones vigentes en el mercado) y *no concesionales* (cuando se otorgan en condiciones similares a las que el país receptor enfrenta en los mercados). Los flujos concesionales más importantes son los de la llamada Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), que a partir de los datos de 2018 se define por la OCDE⁸⁴ como los flujos dirigidos a países en desarrollo que figuran en la lista de países receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y/o a instituciones multilaterales de desarrollo cuando:

1. son proporcionados por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos; y
2. cada una de cuyas transacciones:
 - a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos:
 - 45% en caso de préstamos bilaterales al sector público de los *Least Developed Countries (LDCs)* y de los otros *Low-Income Countries (LICs)* (calculado a un tipo de descuento del 9%);
 - 15% en caso de préstamos bilaterales al sector público de los *Low- and Middle-Income Countries (LMICs)*, calculado a un tipo de descuento del 7%);
 - 10% en caso de préstamos bilaterales al sector público de los *Upper Middle-Income Countries (UMICs)* (calculado a un tipo de descuento del 6%);
 - 10 caso de préstamos a las instituciones multilaterales) (calculado a un tipo de descuento del 5% para las instituciones globales y bancos

⁸⁴ Véase la página www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance-definition-and-coverage.htm#Notes

de desarrollo multilaterales, and 6% para otras instituciones, incluidas las subregionales).

Si el préstamo se ajusta a estos criterios se clasifica como AOD en la totalidad de su importe y no solamente el porcentaje donado.⁸⁵

Cabe destacar que los flujos de AOD son proporcionados por los países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) así como también por algunos otros países donantes que no son miembros de éste. Otras instituciones multilaterales que pueden proporcionar AOD a los países son, e.g., las agencias especializadas de las Naciones Unidas (FAO, UNICEF, PNUD, etc.) y algunos Bancos de Desarrollo Multilaterales que brindan este tipo de financiamiento a través de sus ventanillas concesionales. Con respecto a los flujos de AOD bilateral desde 2000, los principales proveedores son Estados Unidos, España, Alemania y Japón.

En relación al financiamiento al desarrollo en general, en términos comparativos la participación de Latinoamérica y el Caribe como receptora de AOD ha venido disminuyendo: los países latinoamericanos no dependen de la ayuda. En comparación con otros ingresos, como los fiscales, la relativa importancia de la AOD disminuyó paulatinamente durante las últimas décadas hasta el punto de que hoy en día está significativamente por debajo de los ingresos fiscales (en 1990 la situación era precisamente la contraria en la mayoría de los países).⁸⁶

Dicho lo anterior, y a pesar de declive en términos absolutos de la AOD en la región, cabe destacar que, según los datos proporcionados en sus informes anuales, la mayoría de los flujos financieros del BIRF-Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo se canalizan, respectivamente, a Gestión del medio ambiente y de los recursos naturales y Desarrollo rural y urbano,⁸⁷ e Infraestructura y ambiente (que incluye el desarrollo urbano) e Instituciones para el desarrollo.⁸⁸

4.2 Las IFIs y el problema del acceso directo de las ciudades a su financiación

Se utiliza la expresión Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) para hacer referencia a una serie de instituciones que prestan AOD u otro tipo de asistencia y ayuda.⁸⁹ Las IFIs pueden clasificarse de diversas formas, teniendo en cuenta

⁸⁵ Cfr. VERA, C., PÉREZ-CALDENTEY, E., *El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2015, 12.

⁸⁶ Cfr. los últimos datos en OCDE et al, *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, París, 2019, 179, disponible en www.oecd.org.

⁸⁷ Banco Mundial-BIRF-AIF, *Informe anual 2018*, 82, disponible en documentos.bancomundial.org.

⁸⁸ BID, *Informe anual 2018*, 5, disponible en publications.iadb.org.

⁸⁹ Cfr., *ex multis*, ARTECONA, R., BISOGNO, M., FLEISS, P., *Financing development in Latin America and the Caribbean. The role and perspectives of multilateral development banks*, Santiago, CEPAL, 2019, y CLARK, G., MOONEN, T., *Urban Innovation and Investment. The Role of International Financing Institutions and Development Banks*, Future Cities Catapult, 2014, disponible en futurecities.catapult.org.uk.

sus accionistas (generalmente gobiernos nacionales, tal vez otras instituciones internacionales e incluso bancos privados, que se vinculan por medio de acuerdos internacionales multilaterales o bilaterales), dimensiones (dotación de capital) y objetivos.

Las IFIs ofrecen créditos a largo plazo, con tasas de interés preferenciales, generalmente destinados a financiar proyectos específicos. La ayuda puede ser bilateral, esto es directa, del país donador al país beneficiario, o multilateral, cuando se efectúa en forma de contribuciones de los Estados al funcionamiento y a los programas de los organismos internacionales (como la UNICEF o el Banco Mundial). La mayoría de las IFIs por lo general sólo prestan en divisas (con el consecuente riesgo cambiario) y requieren la garantía del Estado nacional, lo que no fortalece la autonomía de las entidades territoriales. A nivel local, la participación de las IFIs es todavía limitada así con relación a las necesidades de financiamiento del desarrollo urbano, como con respecto a las cantidades que manejan. A menudo, la influencia de su intervención directa se limita al nivel estatal, y ocasionalmente al de las entidades territoriales más grandes. Por ende, su acción *directa* a nivel local sólo puede representar un complemento a la acción de las Gobiernos nacionales y estatales, de las IFEs y de los establecimientos financieros privados. Sin embargo, las IFIs atienden necesidades que representan riesgos muy elevados o demasiado importantes para los bancos privados. Por ende, tienen la capacidad de reorientar las actuaciones públicas y privadas hacia el cumplimiento de los ODS no solamente a nivel económico sino también desde una perspectiva ecológica y social.

Con relación a los objetivos de desarrollo urbano resultan de particular interés los Bancos multilaterales de desarrollo,⁹⁰ Bancos regionales o subregionales de desarrollo,⁹¹ Bancos bilaterales de desarrollo, Agencias o Instituciones financieras nacionales.⁹²

⁹⁰ Principalmente, Banco Africano de Desarrollo (AfDB); Asian Development Bank (ADB); Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB); Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD); Banco Europeo de Inversiones (BEI); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su Fondo para Operaciones Especiales (FOE); Banco Asiático de Desarrollo (BAsD); Banco Africano de Desarrollo (AfDB); Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB); Banco Islámico de Desarrollo (IsDB); el Grupo Banco Mundial y sus 5 Instituciones: Corporación Financiera Internacional (IFC), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Asociación Internacional de Fomento (AIF), Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

⁹¹ Principalmente, CAF-Banco de desarrollo de América Latina (constituido en 1970 como Corporación Andina de Fomento y conformado por 19 países –17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal– y 13 bancos privados de la región); Banco de Desarrollo de África Austral (DBSA).

⁹² Principalmente, CDC Group (ex Commonwealth Development Corporation), que opera en África y Asia meridional, USAID, Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Agence Française de Développement (AFD), KfW-Kreditanstalt für Wiederaufbau, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA); cabe destacar que la ayuda bilateral británica y estadounidense se basan en donativos, mientras que la ayuda japonesa, la alemana y la francesa utilizan ampliamente los préstamos.

La última categoría mencionada cuenta con cuatro Instituciones de particular interés para Latinoamérica:

a) La *Agence Française de Développement* (AFD), es un organismo público que lleva a la práctica la política francesa en materia de desarrollo y solidaridad internacional. El gobierno francés, a través del Comité Interministerial de Cooperación Internacional y de Desarrollo (CICID), define las principales orientaciones de la política de desarrollo y de solidaridad internacional que la AFD se encarga de implementar. La mitad de los financiamientos del grupo y la gran mayoría de las subvenciones otorgadas (más de 80 por ciento) se concentran en el continente africano, el 13% en Latinoamérica. La institución respalda proyectos en 115 Países; cada territorio, País, región hace una demanda específica al grupo AFD y la institución corresponde con respuestas y recursos adaptados.⁹³ La AFD apoya proyectos de desarrollo en los sectores clima, energía, educación y capacitación, salud y protección social, agua y saneamiento, biodiversidad, gobernanza, movilidad y transportes, agricultura y desarrollo rural, infraestructura, igualdad de género, lucha contra desigualdades, empleo, tecnología digital e innovación, deporte y desarrollo, industrias culturales y creativas, “social & inclusive business”.

b) El *KfW-Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Instituto de Crédito para la Reconstrucción) es un banco alemán gubernamental de desarrollo fundado en 1948 como parte del Plan Marshall y participado al 80% por el *Bund*, al 20% por los *Länder*. La institución realiza contratos finalizados al fomento a medianas empresas de reciente fundación, financiación de proyectos de infraestructura, construcción de viviendas y varias actuaciones para la cooperación al desarrollo. En 2017 KfW ha financiado nuevos proyectos en América Latina y el Caribe para € 1.150 millones en 2106, 1.211 en 2107 y 1.071 en 2018.⁹⁴

KfW ha financiado varios proyectos en distintos sectores: en América central para programas de prevención del VIH/SIDA;⁹⁵ en Bolivia, principalmente en materia de abastecimiento de aguas, tratamiento de aguas residuales y desarrollo agrícola sostenible con finalidades de contención y adaptación al cambio climático y lucha a la pobreza;⁹⁶ en Brasil para el fomento a la protección y aprovechamiento sostenible de

⁹³ Cfr. www.afd.fr/es/nuestra-mision?prevId=63

⁹⁴ Los datos agregados en www.kfw.de/microsites/Microsite/transparenz.kfw.de/#/start/2018.

⁹⁵ HIV/AIDS Prevention in Central America [2013/2014].

⁹⁶ 18 Proyectos en el periodo 2002-2019; entre ellos, Cooperative Programme – Programa sectorial para Biodiversidad y Áreas Protegidas (BIAP) II [2018], Water Supply System Potosi [2016], Oruro Wastewater Disposal [2011], Poverty-oriented Emergency Aid Programme [2010], Water Supply Rehabilitation Oruro [2010], School infrastructure [2007], Earthquake Relief [2005], Electrification Larecaja [2004].

los bosques tropicales, energías renovables y eficiencia energética;⁹⁷ en Chile, para la gestión sostenible de los bosques naturales, energías renovables y eficiencia energética;⁹⁸ en Colombia para la prevención de nuevos conflictos, la salvaguarda y el fortalecimiento de la paz y la preservación de la biodiversidad natural;⁹⁹ en Costa Rica para maquinarias de mantenimiento de carreteras, saneamiento y suministro de agua en zonas urbanas;¹⁰⁰ en Ecuador para la armonización del desarrollo económico que asegure la protección de los recursos naturales;¹⁰¹ en El Salvador para la reconstrucción y desarrollo municipal después del terremoto de 2001 y la erupción volcánica y huracán en 2005, mejoramiento de barriadas, energías renovables, gestión de cuencas fluviales y gestión sostenible de los bosques naturales;¹⁰² en Guatemala para la conservación de los recursos naturales y educación;¹⁰³ en Haití para la construcción de pequeñas plantas de energía hidráulica;¹⁰⁴ en Jamaica para rehabilitación de hospitales y construcción de pequeñas plantas de energía hidráulica;¹⁰⁵ en Honduras para el desarrollo del sistema educacional, rehabilitación de viviendas en periferias urbanas y construcción de viviendas de bajo costo en áreas rurales;¹⁰⁶ en Nicaragua para el apoyo al desarrollo y a la buena gobernanza local y distribución de energía;¹⁰⁷ en Paraguay para la gestión sostenible de los recursos

⁹⁷ 12 Proyectos en el periodo 2002-2019: entre ellos, Ecological corridors [2017], Amazon Fund and Amazon basin [2016], Pernambuco Sanitation Project [2012], Protection of Atlantic Coastal Forests in Minas Gerais [2010], Protection of the Atlantic Coastal Forest of Paraná state [2010].

En particular: Suburban rehabilitation, Bogota (SUR ATP) [2010], Erosion Protection Río Checua II [2007], Social Programme Medellín [2003].

⁹⁸ Renewable energies and energy efficiency programme III and IV [2015], Sustainable Management of Natural Forests [2011], Environmental Credit Line/Regional Credit Line CORFO II [2010], Microloans programme (CORFO) [2010], Rehabilitation of Hospitals II+III [2002].

⁹⁹ En particular: Suburban rehabilitation, Bogota (SUR ATP) [2010], Erosion Protection Río Checua II [2007], Social Programme Medellín [2003].

¹⁰⁰ SME Environmental Credit Line via BNCR I + II [2018], Huetar Norte Forestry Project [2014], Road Maintenance Equipment [2003], Urban Water Supply and Sanitation [2003].

¹⁰¹ Reforestation and Forest Protection, Chongón-Colonche [2013], Urban Development Babahoyo [2008], FISE II (Basic Sanitation Programme) [2005], Basic Sanitary Programme Loja/Zamora [2002].

¹⁰² 12 Proyectos en el periodo 2003-2017; entre ellos, Conservation of Tropical Forests and Watershed Management in the Trifinio Region [2017], Credit programme for Environment and Renewable Energies [2016], Reconstruction and municipal development via FSDL III [2015], Rural Drinking Water and Sanitation II [2014], Health Care Institute ICA [2005], Slum Rehabilitation "Las Palmas" [2004].

¹⁰³ 10 Proyectos en el periodo 2002-2019; entre ellos, Conservation of Tropical Forests and Watershed Management in the Trifinio Region [2017], Rural water and basic sanitation programme IV [2013], FONAPAZ basic infrastructure programme [2006], Rural Water Supply and Sanitation Programmes HIII [2005], Rural Primary Education PRONADE I [2004].

¹⁰⁴ Small Hydropower Plants [2006], Microcredit line (MCN) [2006].

¹⁰⁵ Rehabilitation of Five Small Hydropower Plants [2004], Rehabilitation of Two Hospitals [2004].

¹⁰⁶ 7 Proyectos en el periodo 2004-2019; entre ellos, Conservation of Tropical Forests and Watershed Management in the Trifinio Region [2017], Promotion of Primary Education (PROMEB) [2005], Low-Cost Housing Construction in Rural Areas [2004], Housing Rehabilitation in Urban Peripheries III+IV [2004].

¹⁰⁷ 10 Proyectos en el periodo 2002-2018; entre ellos, Support of local development and good governance – FISE VI [2018], Rehabilitation of Lake Managua (Sewage Treatment Plant) [2018], Basic facilities in

naturales y desarrollo de la infraestructura sanitaria básica;¹⁰⁸ en Perú para el desarrollo económico y protección de los recursos naturales;¹⁰⁹ en la República Dominicana para la conservación de los recursos naturales y el desarrollo del sistema educacional;¹¹⁰ en Uruguay para la construcción de viviendas de bajo costo.¹¹¹

- c) La *Agencia de Cooperación Internacional del Japón* (JICA)¹¹² asiste y apoya a los Países en vías de desarrollo como agencia ejecutora de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).¹¹³ JICA es la agencia bilateral más grande del mundo y opera en más de 150 países y regiones. Desde su incorporación al Plan Colombo en 1954, Japón ha estado proporcionando asistencia financiera y técnica a los países en vías de desarrollo por medio de la AOD, con el objetivo de «contribuir a la paz y al desarrollo de la comunidad internacional, y de esta manera coadyuvar a la propia seguridad y prosperidad del Japón». ¹¹⁴ Desde 2008, JICA ha reforzado sus programas de cooperación internacional, integrando a su actuación de cooperación técnica las operaciones de soporte financiero del Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC) y la cooperación financiera no reembolsable proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (MOFA).

La misión de JICA en Latinoamérica y el Caribe se compendia en “Desarrollo de infraestructura para un crecimiento económico sostenible”, “Abordaje de problemas globales con el fin de mitigar el cambio climático”, “Mitigación de disparidades socioeconómicas desde la perspectiva de la seguridad humana”.¹¹⁵ Con miras a reducir la vulnerabilidad de la

rural areas I [2010], Rehabilitation and Expansion of Power Distribution Systems III [2009], Resource conservation - BOSAWAS [2009], Social Investment Fund Programme FISE IV [2006].

¹⁰⁸ Sustainable management of natural resources II [2016], Development of Basic Health Care [2002].

¹⁰⁹ 15 Proyectos en el periodo 2002-2019; entre ellos, Drinking Water Supply and Sewage Disposal Pisco [2019], Programmes to support the Peruvian decentralisation process DECSAL I-III [2017], Cajamarca drinking water supply/waste water disposal cooperative programme [2017], Protected Areas [2011], Rural Road Construction in the Jaén Region [2006], Basic Education Programme (Advanced teacher training) [2005], Drinking Water Supply/Sanitation Trujillo [2004], Sewage Disposal in the City of Chiclayo/Drinking Water and Sanitary Programme Peru - PROAGUA [2002].

¹¹⁰ Conservation of Natural Resources, Alto Río Yaque del Norte [2012], Primary School Building Programme, Phases II and III [2011], Primary School Construction Programme I [2005], Social Investment Fund “Pro-Comunidad” [2001].

¹¹¹ Low-cost Housing Construction CREDIMAT [2006], Promotion of the Small and Medium-Sized Industry (BROU IV) [2006].

¹¹² www.jica.go.jp.

¹¹³ Las cifras de la AOD japonesa para América Latina se pueden consultar en la página www.mofa.go.jp/policy/oda/data/index.html

¹¹⁴ Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo del Japón, como revisada el 29 de agosto de 2003, disponible en www.mofa.go.jp.

¹¹⁵ Cfr. JICA, *Perfil de la JICA. Los Retos Globales y el Apoyo*, sept. 2018, en la página www.jica.go.jp.

infraestructura socioeconómica, JICA está financiando la construcción de caminos, puentes y sistemas de transporte urbano (monorriel), proyectos de cooperación en el área de distribución y logística en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana y la promoción de Pymes. En América del Sur, JICA contribuye al desarrollo de infraestructura otorgando préstamos del programa de AOD, y tiene previsto cooperar con Argentina para mejorar la productividad de las empresas en América Central y del Sur.

Para abordar el problema del cambio climático, JICA trabaja en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo otorgando una línea de créditos para proyectos cofinanciados destinados promover el uso eficiente de la energía, la generación de energía eléctrica geotérmica, y la renovación de centrales hidroeléctricas.

En El Salvador, donde las frecuentes catástrofes naturales cobran muchas vidas, se utiliza en gran medida la tecnología y experiencia japonesa en proyectos como BOSAI, TAISHIN, y un proyecto de recuperación de infraestructura. En Chile, JICA está trabajando con el proyecto de cooperación KIZUNA, que apunta a formar especialistas en prevención de desastres en América Central y América del Sur.

Por fin, con relación al apoyo a pequeños agricultores para promover el desarrollo social, JICA presta asistencia en el suministro de agua, en la mejora de la calidad en la educación y el desarrollo de redes regionales de atención médica. Un objetivo crucial es la mejora de la capacidad de los gobiernos locales que proveen dichos servicios.

Por lo general, la estrategia de acción en América Central,¹¹⁶ Bolivia,¹¹⁷ Brasil,¹¹⁸ Ecuador,¹¹⁹ El Salvador,¹²⁰ Guatemala,¹²¹ República

¹¹⁶ Proyecto de Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos de Desastres en América Central “Bosai” Fase 2 [2015-2020].

¹¹⁷ Agua es Salud y Vida Fase 2 (PRO-ASVI-2) [desde 2008 a 2011], Proyecto de Promoción de Desarrollo de Infraestructura Básica Sostenible en el Sudoeste de Potosí [2015-2018], Proyecto Agrícola – Forestal con Valor Agregado para Elevar el Nivel de vida de los Pequeños Agricultores en el Norte de La Paz (PanLap) [2012-2013].

¹¹⁸ The Healthy Municipality Project in the Northeast Brazil [2003-2008].

¹¹⁹ Proyecto para la Construcción de Ciudades Seguras y Resilientes contra Desastres por Terremotos y Tsunami [2017-2021], Proyecto de Fortalecimiento Estructural del Desarrollo Rural Integral Sostenible para la Reducción de la Pobreza en Chimborazo [2009-2011], Proyecto de Desarrollo Rural Integral Sostenible en la Provincia de Chimborazo [2012-2017], Proyecto de Reactivación del Proyecto de Riego y Drenaje de la Cuenca del Río Catarama [2013-2016].

¹²⁰ 7 proyectos desde 2008; entre ellos, Proyecto de mejoramiento de los aprendizajes en matemática en educación básica y educación media (ESMATE) [2015-2019], Proyecto para el Fortalecimiento de las Capacidades de la Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo para el Reforzamiento de la Infraestructura Pública, Fase II [2016-2021].

¹²¹ 7 proyectos desde 2006; entre ellos, Mejoramiento de la Enseñanza Técnica en el Área de Matemática Fase II [2017-2019], Proyecto de Control de la Enfermedad de Chagas, Fase 2 (Establecimiento del Sistema de Vigilancia Sostenible) [2009-2012], Proyecto de Fortalecimiento de las Asociaciones de Agua y Desarrollo Comunitario en la República de Guatemala (PROFADEC) [2010-2013].

Dominicana,¹²² Honduras,¹²³ México,¹²⁴ Nicaragua,¹²⁵ Panamá,¹²⁶ Paraguay,¹²⁷ Perú,¹²⁸ es apuntar a mejorar el estilo de vida utilizando ideas y abordajes introducidos en Japón a mediados del siglo XX.

- d) La *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)* es una Agencia federal creada por J.F. Kennedy en 1961. A pesar de las controversias sobre su papel en las Relaciones Internacionales de los EE.UU., el compromiso financiero de USAID en Latinoamérica se conforma a la realización de los siguientes objetivos: fomentar la creación de empleo, fortalecer las pequeñas y medianas empresas y promover los avances agrícolas; crear espacios urbanos seguros, apoyar la vigilancia comunitaria, educar a los jóvenes vulnerables y fortalecer los sistemas de justicia; apoyar los esfuerzos de los grupos de la sociedad civil y los líderes políticos para proteger y defender los derechos universales, como la libertad de expresión; y ayudar a los países a proteger los recursos naturales y adaptarse a los cambios climáticos. Unos ejemplos de flujos financieros hacia Latinoamérica: más de \$ 400 millones para la reconstrucción de infraestructuras después de desastres naturales en El Salvador durante los últimos 30 años; \$ 14,40 millones para protección del medio ambiente en Colombia solo en 2019; \$4 millones para protección del medio ambiente en Honduras en 2019; \$ 2,97 millones en Costa Rica, en 2019, para proyectos en materia de educación; el

¹²² Proyecto para el Fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud para Embarazadas y el Período Neonatal en la Región III de Salud [2013-2017], Proyecto de Desarrollo de Capacidad para la Eficiente Planificación y Gestión del Desarrollo Territorial en la Región Cibao Norte: PRODECARE [2017-2022], Proyecto de Manejo Sostenible en la Cuenca Alta de la Presa de Sabana Yegua en la República Dominicana [2006-2009].

¹²³ 6 proyectos desde 2006; entre ellos, Proyecto Corredor Biológico La Unión para el Uso Sostenible y Conservación de la Biodiversidad [2016-2021], Proyecto de Fortalecimiento para el manejo sostenible de la cuenca en la Zona Forestal Protegida del Embalse de El Cajón con la participación comunitaria [2013-2016].

¹²⁴ Proyecto sobre Asistencia para Desarrollo Rural Sustentable en la Región del Soconusco, en el Estado de Chiapas PAPROSOC-2 [2006-2010], Coastal Water Quality Monitoring Network Project [2007-2010].

¹²⁵ 7 proyectos desde 2006; entre ellos, Proyecto Fomento de Capacidades en Alianza Comunitaria Para el Desarrollo Territorial Rural [2009-2012], Proyecto de Manejo Forestal Participativo en la República de Nicaragua [2006-2011].

¹²⁶ Proyecto de Desarrollo Comunitario Participativo y Manejo Integrado de la Subcuenca del Lago Alhajueta [2006-2011].

¹²⁷ 13 proyectos desde 2012; entre ellos, Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Escolar y Adecuación del Currículum al contexto Local [2013-2016], Formación de Recursos Humanos para el Fortalecimiento del Enfoque Territorial en la República del Paraguay [2014-2017], Proyecto de Asistencia para la Formación de Cluster de Cooperativas en la Región Oriental del Paraguay [2012-2016], Proyecto de Desarrollo Rural para el Fortalecimiento del Sistema de Gestión Territorial en Itapúa y Caazapá [2012-2017], Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Integrada de la Cuenca del Lago Yguazú [2013-2017].

¹²⁸ Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión del Agua No Facturada de SEDAPAL [2012-2015], Proyecto de Reforzamiento Institucional del Suministro de Agua y Saneamiento en la Zona Norte del Perú (PRISAS) [2009-2013], Proyecto de Desarrollo de Capacidades para la Conservación de Bosques y Mecanismos REDD+ [2016-2020], Desarrollo de la Pesquería de Anchoqueta para Consumo Humano [2006-2011].

imponente programa *Clean Energy Finance Facility for the Caribbean and Central America* (CEFF-CCA), etc.

La cuestión principal relacionada con las IFIs es que su actividad de financiación tradicionalmente es directa a los gobiernos nacionales por razón de la necesidad de garantías soberanas sobre los préstamos. Ello se explica por los efectos de la crisis desatada en 2007-2008 y por la lógica “bancaria” con la cual estas Instituciones actúan, esto es fundamentando sus decisiones de préstamos sobre parámetros de “*credit rating*”. Sin embargo, a pesar de que los flujos externos IFIs por lo general son finalizados y condicionados a los objetivos de Desarrollo urbano, Infraestructura, etc., esto repercute sobre la autonomía local ya que los Gobiernos nacionales preservan su capacidad de condicionar ulteriormente las políticas públicas locales.

A lo largo de los años 2000, unas IFIs principiaron a movilizar recursos y proporcionar asistencia financiera directamente a las ciudades –e.g., el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) en países como Hungría, Polonia, Kazajistán– sobrepasando la estrategia de la “una talla para todos” y financiando proyectos relacionados con las especificidades regionales, nacionales y, ahora, subnacionales también. Además, unas IFIs van experimentando formas de cofinanciación interregional, como en el caso de las nuevas líneas de crédito concesional por hasta 202 millones que el Gobierno de Alemania, a través de KfW, ha acordado a CAF-Banco de Desarrollo de América Latina para promover la expansión y el fortalecimiento de sistemas de transporte público local y el uso más eficiente de la energía eléctrica en la región, mediante proyectos que ayuden a mitigar el impacto del cambio climático.¹²⁹

Conclusivamente, la mayor capacidad de las grandes ciudades latinoamericanas de relacionarse directamente con las IFIs está subordinada a las siguientes condiciones:

1. una mejor gobernanza local;
2. un incremento de los recursos propios y una efectiva descentralización fiscal (solicitada como garantía a los préstamos);
3. la compatibilidad de la financiación directa con normas legales de coordinación y control del endeudamiento local. Al propósito cabe destacar que, así como el gasto público incontrolado repercute sobre las generaciones futuras, la realización de obras infraestructurales mediante operaciones financieras de préstamos permite de no cargar única y desproporcionadamente sobre la generación actual el costo de obras de que disfrutarán las generaciones futuras también.

¹²⁹ Ver www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/05/transporte-publico-y-energia-mas-eficientes-en-america-latina-con-lineas-de-credito-por-hasta-eur-202-millones-de-kfw-a-caf/?parent=6377.

En 2017, la IFC ha proporcionado a la ciudad de Buenos Aires un préstamo de \$ 50 millones para apoyar el desarrollo de transporte urbano confiable, seguro y ecológico, incluyendo la construcción de nuevas líneas de autobuses eficientes, la introducción de nuevos carriles para bicicletas y estaciones para compartir bicicletas que reducirán los tiempos de viaje y las emisiones de carbono.

Para las ciudades de medianas y pequeñas se debe auspiciar, además, un fortalecimiento del asociacionismo intermunicipal y, quizás, su participación en formas de cooperación institucional adecuadas para activar “Subnational Pooled Financing Mechanisms”¹³⁰ que se van experimentando para países de otras regiones en desarrollo. Un buen ejemplo son las “Bond Banks”, cuyas herramientas tuvieron unas aplicaciones en México, donde, por ejemplo, la ciudad de Tlalnepantla financió una nueva planta de tratamiento de aguas residuales y medidas para reducir fugas de agua mediante un fideicomiso público para la emisión de bonos, con apoyo en los ingresos por tarifas, y garantías municipal y del sector privado otorgadas por la International Finance Corporation y Dexia.¹³¹

Cuanto al asociacionismo intermunicipal, un caso significativo es lo del Plan estratégico de la Asociación de Municipios Ciudad Sur, en Chile. En 2010, a pesar de la ausencia de una regulación del espacio intercomunal, seis municipalidades ubicadas en el sector sur de la Región Metropolitana de Santiago y acomunadas por el mayor porcentaje de personas con alta vulnerabilidad social elaboraron un Plan estratégico de desarrollo fundamentado en la participación ciudadana y en la consultación de los actores económicos. El Plan logró el financiamiento internacional del Fondo catalítico de City Alliance.¹³²

En su informe anual para 2019, en el marco del Programa de Ciudades Resilientes, el BIRF enfatiza su compromiso a ayudar a las ciudades a fortalecer la resiliencia y tener acceso a un amplio abanico de opciones de financiamiento. Desde junio de 2017, el Banco ha trabajado con 57 ciudades en 39 países con un monto combinado de USD 2300 millones (USD 1300 millones de la AIF y USD 975 millones del BIRF). Hasta el momento, el Banco ha acabado 52 evaluaciones rápidas del capital para ayudar a las ciudades a fortalecer su capacidad para atraer capital privado canalizado a proyectos de infraestructura.¹³³

¹³⁰ AFD-FMDV, *Creating the Local Financing Framework for Sustainable Development Goals: The Potential Catalytic Role of Subnational Pooled Financing Mechanisms*, 2015, disponible en www.urbanet.info.

¹³¹ Cfr. OCDE, *Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México*, OECD Publishing, 2013, 187.

¹³² Véase HODDONE, N., RODRÍGUEZ, H., *Resolutions América Latina. Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano*, cit., 45-47.

¹³³ Banco Mundial-BIRF-AIF, *Informe anual 2019*, 57-58, disponible en documentos.bancomundial.org.

5 Acotaciones finales y perspectivas de la ciudad futura

I. Avanzando en la visión de la temática urbana como una de carácter integrado y transversal a todos Objetivos de Desarrollo Sostenible, Habitat III ha sobrepasado la perspectiva sectorial del desarrollo sostenible planteada con Habitat I y Habitat II. El análisis desarrollado en el presente trabajo, al comprobar que el imparable crecimiento de la tasa de urbanización será el “megatrend” del siglo XXI, señala que el principal desafío al que nos enfrentaremos en las próximas décadas consiste en la mejora de la calidad de la vida, la lucha a las desigualdades y la sostenibilidad del desarrollo urbano. La condición de las ciudades latinoamericanas, que con su elevado nivel de segregación socioespacial permanecen entre las más desiguales del mundo, se ve agravada por la tendencia a la concentración de la población en pocas megaciudades y por el notable aumento de importancia poblacional y económica de las ciudades medianas y pequeñas.

La importancia capital de estas temáticas se refleja en la difusión de la idea de un derecho colectivo a la ciudad consagrado a nivel internacional en el documento *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* de 2004 (concebido como «derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos»), e incluso constitucional, como en Brasil (art. 182-183, dedicados a la “Política urbana”, y su marco legal de actuación en las leyes no. 10.257 de 2001 (“Estatuto da Cidade”) y 13.311 de 2016), Ecuador (art. 12: «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») y Ciudad de México (art. 12: «La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente», y *passim*). A pesar de ello, es preciso un avance en la implementación de una regulación urbana compleja, como planes estratégicos vinculantes, códigos de zonificación, etc.

Lo anterior solicita una meditación sobre el nivel de autonomía financiera de los municipios de la región, que se enfrentan con problemáticas complejas e interdependientes de presión ambiental en los entornos ecológicos, de vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, de externalidades negativas, de inclusión y participación, de acceso y calidad de los servicios públicos, de superposición de varios niveles de gobierno en el desempeño de las funciones administrativas.

II. La elevada dependencia municipal de las transferencias de los niveles superiores de gobierno no se armoniza con la tendencia a la descentralización

administrativa, que implica lógicamente un aumento de los gastos en una condición de escasos recursos propios. La Agenda 2030 asigna a los gobiernos locales un papel protagónico para traducir los ODS hacia la comunidad. Cabe observar, empero, que la dependencia financiera de los GSN implica no solo la prociclicidad de la actuación local, sino también que la reducción de las desigualdades territoriales puede ampararse, e incluso deteriorarse, en fases macroeconómicas de estancamiento o de recesión. Resulta, entonces, necesaria la reestructuración de los sistemas tributarios regresivos acompañada de una mejora de la capacidad operativa de las administraciones tributarias de los GSN, de un incremento de los índices de cobertura en los registros catastrales y adecuada actualización de los valores catastrales. Parece razonable afirmar que la tentativa de introducir formas de tributación ambiental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 se vería debilitada por la ausencia de reformas estructurales de los sistemas tributarios (reformas que, en cambio, han intentado hacer Chile, en el marco de un cambio normativo integral en materia tributaria, en 2014 y Argentina en 2017). Lo mismo puede decirse con relación a la (difusión de la idea de) institución de impuestos selectivos – sobre bienes como tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, etc. – que fuera de una integral reestructuración de los sistemas tributarios difícilmente producirían efectos “extrafiscales”, de impulso al desarrollo. El asunto es tan importante que la descentralización administrativa acompañada de la reforma fiscal acaba de beneficiar de programas internacionales de financiamiento.¹³⁴

En algunos países se han introducido medidas legislativas y administrativas para captar las plusvalías originadas por el cambio de valor del suelo urbano debido a inversiones e infraestructuras; sin embargo, el mecanismo (tributario) de captación resulta globalmente deficitario y reformas administrativas son necesarias. En particular, es preciso alcanzar una mayor capacidad de llevanza de los registros catastrales, un fortalecimiento de la profesionalidad administrativa, una mayor caracterización de progresividad de los sistemas tributarios en vista de cambios importantes en muchas áreas de la planificación y gestión urbana. A pesar de la mejora del coeficiente de Gini para toda la región durante los últimos lustros, la concentración de la riqueza acompañada por la escasa carga impositiva sobre la propiedad y la casi inexistente tributación a la herencia siguen siendo características centrales de la estructura económica regional. Baste considerar que en 2017 la relación de ingresos tributarios y el PIB osciló entre el 12.4% en Guatemala y el 40.6% en Cuba y, seguidamente, el 32.3 en Brasil.¹³⁵ Los Estados

¹³⁴ Tal es, por ejemplo, la política de financiación de la AFD francesa (véase, AFD, BID, IFC, UN-Habitat, *Promoting Subnational Financing for Cities*, Urban 20 White Paper, 2018).

¹³⁵ Según los datos proporcionados por OCDE, CEPAL, CIAT, BID, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, 2019, disponible en www.oecd.org.

latinoamericanos dependen en gran medida de la tributación indirecta, sobre el consumo de bienes y servicios, que representan cerca de la mitad de los ingresos tributarios totales, mientras que el promedio de los países de la OCDE es el 30%. Destaca que, a diferencia de los flujos de origen externa (que a pesar de su gran trascendencia tienen carácter temporáneo), la reestructuración de los sistemas nacionales de tributación y la lucha a la evasión y al incumplimiento tributario son en todo caso imprescindibles para la estabilidad y sostenibilidad del financiamiento del desarrollo urbano. Un desafío adicional es el objetivo de reducción de las pérdidas de recaudación determinada por las excesivas exoneraciones impositivas o beneficios tributarios que en el correr de los años se instauraron para incentivar al sector privado, pero determinando un alto nivel de inequidad horizontal de los sistemas tributarios.¹³⁶ Un incremento de la recaudación fiscal y el refuerzo del financiamiento municipal son condiciones estructurales imprescindibles para cumplir con los ODS de la NAU y del PAR.

III. La mejora de la gobernanza y de la capacidad institucional, la capacitación de los gobiernos subnacionales para la gestión del capital humano, la transparencia en la licitación pública, la correcta rendición de cuentas, la planificación urbana y territorial y un diseño urbano integrado, todas con base en oportunas reformas tributarias como mencionado arriba, podrían aumentar la fiabilidad de las ciudades al momento de pedir, por ejemplo, asesoramiento técnico a las IFIs para implementar proyectos de inversión en modalidad APP, y financiación para proyectos de transición a ciudades bajas en carbono (conforme con la línea de acción de la C40 Cities *Call for Action on Municipal Infrastructure Finance*). Al momento, solo el 4% de las 500 más grandes ciudades de las regiones en desarrollo se consideran fiables en los mercados financieros internacionales. Pocas de ellas se encuentran en Latinoamérica. La importancia estratégica del reforzamiento de la fiabilidad financiera de las ciudades se manifiesta, por ejemplo, en la *City Creditworthiness Initiative* del Banco Mundial finalizada a apoyar la adquisición de competencias de programación y gestión de las ciudades en los países en desarrollo.¹³⁷ Un aumento de la autonomía financiera local podría respaldar la difusión en América Latina de unas nuevas herramientas de financiación del desarrollo urbano, como *Green Bonds*, *Dedicated Climate Funds*, *Municipal Development Banks*, *Green Investments Banks*,¹³⁸ que ya operan en

¹³⁶ Véase VERA, C., PÉREZ-CALDENTEY, E., *El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, cit., 33 ss.

¹³⁷ Cfr. World Bank-BIRS-IDA, *City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance*, en la página www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/city-creditworthiness-initiative.

¹³⁸ «A GIB is a publicly capitalised entity established specifically to facilitate private investment into domestic low-carbon, climate-resilient (LCR) infrastructure and other green sectors such as water and waste management. These dedicated green investment entities have been established at national level (Australia, Japan, Malaysia, Switzerland, United Kingdom), state level (California, Connecticut, Hawaii, New Jersey, New York and Rhode Island in the United States), county level (Montgomery County, Maryland,

otras partes del mundo.¹³⁹ En cualquier caso, es necesario que el acceso a fuentes externas y/o internacionales no sea limitada por las reglas de responsabilidad financiera que se van difundiendo a los fines del control de la deuda sub-soberana.

IV. La marcada heterogeneidad que caracteriza las municipalidades de Latinoamérica, incluso dentro de un mismo país, implica que no pueden diseñarse políticas homogéneas de desarrollo, como demuestran de haber entendido las IFIs abandonando la estrategia de financiación según la idea de “una talla para todos”. Por otra banda, las desigualdades de todo tipo y los desequilibrios fiscales (verticales y horizontales) protagonizan el Estado y sus IFEs en la implementación de políticas de perecuación, de ayuda a los pequeños municipios (que nunca podrán suscitar interés en las IFIs), de control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, de estabilización de sistemas económico-financieros que durante largos periodos han quebrantado la confianza de los otros países, de las instituciones bancarias y financieras, de sus ciudadanos.

Referencias

ADBG, ADB, EBRD, BID, *Creating livable cities. Regional perspectives (full report)*, 2019

ADBG, ADB, EBRD, BID, *Promover ciudades sostenibles. Perspectivas regionales (Resumen ejecutivo)*, 2019

AFD, BID, IFC, UN-Habitat, *Promoting Subnational Financing for Cities*, Urban 20 White Paper, 2018

AFD-FMDV, *Creating the Local Financing Framework for Sustainable Development Goals: The Potential Catalytic Role of Subnational Pooled Financing Mechanisms*, 2015, en www.urbanet.info

AFD (Agence Française de Développement), IPEA (Instituto de Investigación de Economía Aplicada) & FCC (Fundación Ciudad Humana), *El financiamiento de las ciudades latinoamericanas*, 2014, en www.afd.fr.

ALEXANDER, J., NASSIRY, D., BARNARD, S., LINDFIELD, M., TEIPELKE, R., WILDER, M., *Financing the sustainable urban future. Scoping a green cities development bank*, ODI-C40 Cities et al working paper n. 552, 2019, en www.odi.org.

ÁLVARES, C., MANES, M., PAREDES, P., IVANI, G., *El acceso al crédito de los Gobiernos subnacionales*, 2018, en www.minhacienda.gob.ar

ARTECONA, R., BISOGNO, M., FLEISS, P., *Financing development in Latin America and the Caribbean. The role and perspectives of multilateral development banks*, Santiago, CEPAL, 2019

BANCO MUNDIAL-BIRF-AIF, *Informe anual 2019*, en documentos.bancomundial.org

United States) and city level (Masdar, United Arab Emirates)», OCDE, *Green Investment Banks. Innovative Public Financial Institutions Scaling-Up Private, Low-Carbon Investment Policy Reform*, OECD Environment Policy Paper January 2017 no. 6, 2017, 2, disponible en www.oecd-ilibrary.org.

¹³⁹ Cfr. ALEXANDER, J., NASSIRY, D., BARNARD, S., LINDFIELD, M., TEIPELKE, R., WILDER, M., *Financing the sustainable urban future. Scoping a green cities development bank*, ODI-C40 Cities et al working paper n. 552, 2019, disponible en www.odi.org.

- BANCO MUNDIAL-BIRF-AIF, *Informe anual 2018*, en documentos.bancomundial.org
- BARTOLINI, D., STOSSBERG, D.S., BLÖCHLINGER, H., *Fiscal decentralization and regional disparities*, Departamento de Economía de la OCDE, Documento de trabajo, n. 1330, 2016, en www.oecd-ilibrary.org.
- BECERRA, J.M. et al., *Transporte y salud: una mirada a tres ciudades latinoamericanas*, en *Cadernos de Saúde Pública*, 2013, vol. 29, n. 4, 654 ss.
- BID, *Informe anual 2018*, en publications.iadb.org
- BIRD, R.M., *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, Policy Research Working Paper 5450, Washington DC, World Bank, 2011
- BIRD, R.M., *Setting the Stage. Municipal and Intergovernmental Finance*, en FREIRE, M., STREN, R. (coord.), *Challenges of Urban Governments*, Washington DC, World Bank Institute, 2001, 113 ss.
- BLANCO B., A.G., MORENO M., N., VETTER, D.M., VETTER, M.F., *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*, BID, 2016, 20
- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, *Reporte de sostenibilidad 2017-2018*, en www.caf.com
- CAMPOS G., S.I., *América Latina y el Caribe: una región con agua pero sedienta*, en *el País*, 22-3-2018
- CARRERA HERNÁNDEZ, A.P., *Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales*, en *Políticas y Gestión Pública para el estudio Municipal: Óptica Académica*, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2007, 124 ss., ahora en www.academia.edu
- CASANOVA, R., *Uruguay*, en DE CESARE, C.M., *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2016, 221 ss.
- CATALANO, P., *A proposito della Carta di Sant'Agata dei Goti "Dichiarazione su usura e debito internazionale"*, en *Studia Moralia*, n. XXXVI/1, 1998, 285 ss.;
- CATALANO, P., SCHIPANI, S., *Promemoria sul "debito internazionale"*, en *Roma e America. Diritto romano comune*, n. 23, 2007, 18 ss.;
- CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, Santiago, 2018
- CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, Santiago, 2017
- CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago, 2016
- CEPAL-ONU-Habitat, *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe. Seis mensajes clave*, Santiago, 2016
- CEPAL, ONU-Habitat, MINURVI, *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en América Latina y el Caribe (LAC): 2016-2036 (PAR)*, Santiago, 2018
- CLARK, G., MOONEN, T., *Urban Innovation and Investment. The Role of International Financing Institutions and Development Banks*, Future Cities Catapult, 2014, en futurecities.catapult.org.uk
- COLOMER VIADEL, A., *La deuda externa: dimensión jurídica y política: VI coloquio América Latina y Europa*, Madrid, IEPALA editorial-CEEIB, 1999

- COMISIÓN EUROPEA, *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, COM(2004) 327 final
- COPPOLA, R., *Carta di Sant'agata de' Goti – Dichiarazione su usura e debito internazionale fra passato, presente e futuro*, en *Diritto e Storia*, n. 16, 2018
- COSENTINO, A., ISASA, M., HANG, G., *El financiamiento de los Gobiernos sub-nacionales*, ASAP, 2018, en www.asap.org.ar/investigacion
- DE CESARE, C.M., *Relevancia del impuesto inmobiliario*, en ID. (ed.), *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2016, 1 ss.
- DE CESARE, C.M., *Brasil*, en ID. (ed.), *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2016, 37 ss.
- DREIER, D., SILVEIRA, S., KHATIWADA, D., FONSECA, K., NIEWEGLOWSKI, R., SCHEPANSKI, R., *Well-to-wheel analysis of fossil energy use and greenhouse gas emissions for conventional, hybrid-electric and plug-in hybrid-electric city buses in the BRT system in Curitiba, Brazil*, in *Transportation Research Part D*, v. 58, 2018, 122 ss.
- ENGEL, E., FISHER, R., GALETOVIC, A., *Economía de las Asociaciones público-privadas. Una Guía Básica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2014
- EURODAD, FUNDACIÓN HEINRICH-BÖLL E.V., *Historia repetida: cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas*, en odg.cat
- FARRAGUT, M.R., *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*, 2019, en [enciclopedia juridica.pucsp.br](http://enciclopedia.juridica.pucsp.br).
- FARVACQUE-VITKOVIC, C., KOPANYI, M. (coord.), *Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales*, Washington DC, Banco Mundial, 2015
- FERRARI, G.F. (coord.), *La prossima città*, Milano, Mimesis, 2017
- FERRARI, G.F., TARZIA, A., *Note minime sul “ruolo economico dello Stato”*, en *Ritagli di Economia e Diritto*, n. 12, 2008, 5
- FLORES, O., DÍAZ, R., *Transportation Governance in Latin America: BRT as a tool for structural change or as a tweak over existing conditions?*, 2019, en www.vfre.se;
- GARRIGA, M., ROSALES, W., *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*, La Plata, EDULP, 2013, 275 ss.
- GOLDSCHMIDT, R., *El fideicomiso en los países de América Latina*, Caracas, Editorial Sucre, 1961
- GONÇALVES PIRES MARQUES, C., LOPES SPAREMBERGER, R.F., *O IPTU progressivo como instrumento de política urbana*, en *Revista CCCSS Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mayo de 2015, en www.eumed.net
- HERNÁNDEZ, A.M., *La inconstitucionalidad del corralito financiero y bancario*, en *Ius et Praxis*, vol. 8, n. 2, 2002, 141 ss.
- HODDONE, N., RODRÍGUEZ, H., *REsoluciones América Latina. Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano*, Ciudad de México, FMDV, 2014
- JAITMAN, L., SOARES, R., OLAVARRÍA-GAMBI, M., GUERRERO COMPEÁN, R., *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Washington DC, BID, 2015
- JIMÉNEZ, J.P., RUELAS, I., *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*, Santiago, CEPAL, 2017

- JIMÉNEZ, J.P., TER-MINASSIAN, T., *Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los gobiernos subnacionales*, CEPAL-AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), 2016
- JORDÁN, R., LIVERT, F., *An old challenge and a new problem: Infrastructure planning in Latin America*, in BALMIN, R. (ed.), *The geopolitics of cities, old challenges, new issues*, Brasília, Ipea, 2016, 97 ss.
- JUAN, E.J., TERRAZA, H., SOULIER FAURE, M., DEREGIBUS, B., RAMÍREZ, I., SCHWINT, A., MOSCOSO, G., *Voces emergentes: Percepciones sobre la calidad de vida urbana en América Latina y el Caribe*, Washington DC, BID, 2016
- KAZA, S., YAO, L., BHADA-TATA, P., VAN WOERDEN, F., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Urban Development Series, Washington, DC, World Bank, 2018
- MAGALLANES REYES, C.A., *Legislación comparada sobre fideicomiso público en países de América Latina*, 2015, disponible en www2.congreso.gob.pe.
- MARGULIS, S., *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*, Santiago, CEPAL, 2016
- MINURVI, CEPAL, ROLAC-ONU-Habitat, *América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común*, 2016
- MOLINATTI, C., *Argentina*, en DE CESARE, C.M., *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2016, 13 ss.
- MORENO, A., *El factor X de la Banca de desarrollo*, en *Pensamiento urbano*, n. 7, 2018, 74-75
- MUSGRAVE, R.A., *The Theory of Public Finance*, N.Y., McGraw Hill, 1959
- OATES, W.E., *On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*, en *National Tax Journal*, vol. 61, issue 2, 2008, 313 ss.
- OATES, W.E., *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, en *International Tax and Public Finance*, n. 12, 2005, 349 ss.
- OATES, W.E., *Fiscal Federalism*, N.Y., Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- OCAMPO, J.A., STALLINGS, B., BUSTILLO, I., VELLOSO, H., FRENKEL, R., *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago, CEPAL, 2014
- OCDE et al, *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, 2019, en www.oecd.org
- OCDE, CEPAL, CIAT, BID, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, 2019, en www.oecd.org
- OCDE, *Green Investment Banks. Innovative Public Financial Institutions Scaling-Up Private, Low-Carbon Investment Policy Reform*, OECD Environment Policy Paper January 2017 no. 6, 2017, 2, en www.oecd-ilibrary.org.
- OCDE, *Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México*, OECD Publishing, 2013
- ORREGO ACUÑA, C., *Chile*, en DE CESARE, C.M., *Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2016, 77 ss.
- PORTO, A., *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, EDULP, 2004

- PORTO, A., EGUINO, H., ROSALES, W., *Panorama de las finanzas municipales en América Central*, BID, Documento para discusión n. IDB-DP-552, 2017, 7-8
- PERLÓ COHEN, M., *Mexicali. Triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria*, en SMOLKA, M.O., MULLAHY, L. (coord.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 177 ss.
- QIAN, Y., WEINGAST, B.R., *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, en *Journal of Economic Perspectives*, n. 11, 1997, 83 ss.
- REALI, M., ALLI, S., *Diadema y el Estatuto de la Ciudad*, en SANTOS CARVALHO, C., ROSSBACH, A. (coord.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil. Un comentario*, São Paulo, Ministerio de las Ciudades-Alianza de las Ciudades, 2010, 35 ss.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *La Buena Administración del Urbanismo. Principios y Realidades Jurídicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018
- SMOLKA, O.M., *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and tools for Urban Development*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 2013
- TARZIA, A., *Il governo indifferenziato dell'area vasta metropolitana. La pianificazione territoriale e il principio dimenticato*, en FERRARI, G.F. (coord.), *La prossima città*, Milano, Mimesis, 2017, 579 ss.
- URQUIZU CAVALLÉ, Á. (dir.), RIVAS NIETO, E.M. (coord.), *El fideicomiso en Latinoamérica. Integración jurídico-financiera*, B.A.-Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2010
- VENTURA FIGUEROA, P.I., *Fideicomiso público: instrumento jurídico-financiero para la ejecución de políticas públicas en la República Dominicana, 2012-2016*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2018, en eprints.ucm.es/49481/1/T40337.pdf
- VERA, C., PÉREZ-CALDENTEY, E., *El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2015
- VILLANUEVA COLLAO, V., *El fideicomiso en América Latina: reflexiones para la comparación jurídica*, en *Actualidad Civil*, n. 45, marzo 2018, 315 ss.
- WEINGAST, B.R., *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*, en *Journal of Urban Economics*, 2009, vol. 65, issue 3, 279 ss.
- WORLD BANK-BIRS-IDA, *City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance*, en www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/city-creditworthiness-initiative
- ZEA NAVARRO, R.A., *FINDETER: planear, financiar, ejecutar*, en *Pensamiento urbano*, n. 7, 2018, 6-8

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TARZIA, Antonello. Ciudades inteligentes, finanzas desequilibradas: IFEs, IFIs y tributación para financiar el desarrollo urbano latinoamericano. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 25-73, jan./mar. 2020.
