

Policy Brief

Vi-Lab Financiamiento sostenible para infraestructura

Antecedentes.

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030, un compendio de 17 objetivos que permitirán al mundo mejorar la vida de todos los habitantes sin dejar a nadie atrás. Los objetivos que parten de la erradicación de la pobreza hasta conceptos como la paz y la justicia pasando por equidad de género, y fueron suscritos por los 193 países de la asamblea general. Entre los objetivos planteados, el objetivo 11, define como prioridad el fomento de ciudades y comunidades sostenibles, con metas asociadas a transporte sostenible, protección al patrimonio y reducción de riesgos, pero también, a vivienda segura y accesible, urbanización sostenible y espacios públicos verdes, seguros e incluyentes. Con objeto de precisar aún más el Objetivo 11, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, aprobó una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades, la Nueva Agenda Urbana.

A partir de estas resoluciones, a nivel global comenzó un esfuerzo para acelerar la adopción de mejores prácticas en materia de desarrollo urbano y vivienda sostenible así como el fomento en innovación en las estrategias emprendidas a nivel local hacia los objetivos planteados. En estos años, se identificó de manera clara el estrecho vínculo entre ciudad y vivienda, analizando la relación biunívoca entre ambas escalas. Se entendió rápidamente que no puede existir una vivienda sostenible en un entorno ineficiente y desconectado de la ciudad, de la misma forma, que una ciudad sostenible no puede sostener viviendas ineficientes.

A pesar del alto grado de desarrollo tecnológico privado que ha acompañado al desarrollo de vivienda sostenible en los últimos años, creando soluciones que optimizan el consumo tanto de agua como energía al interior de las viviendas o en conjuntos habitacionales, las dinámicas de creación de ciudad han quedado estancadas. A través de innovaciones importantes en financiamiento para usuarios finales, usuarios pueden adquirir una amplia gama de herramientas que permiten reducir la huella ecológica de sus viviendas. Sin embargo, la velocidad de transformación del entramado urbano que contiene estos conjuntos eficientes obedece a sistemas paralelos de gestión y gobernanza a cargo de autoridades gubernamentales con diversos ámbitos de acción y responsabilidad.

Uno de los retos más apremiantes para las siguientes décadas es la creación de mecanismos virtuosos que integran a la sociedad, el Estado y la iniciativa privada en la creación de Ciudad. Existen ya numerosos casos a nivel regional donde la construcción de vivienda sobrepasa la capacidad del Estado en la construcción de entramados urbanos funcionales. Grandes áreas de territorio son transformadas en vivienda impulsadas por una demanda a raíz de bonos poblacionales e índices de rezago y fortalecida por incentivos financieros considerables. Sin embargo, rara vez

este desarrollo es acompañado por inversión pública en infraestructura y equipamiento, generando islas de vivienda alejadas de los servicios que complementan los requerimientos de la población. En muchos casos, esta falta de alineación de recursos, es subsanada por desarrolladores privados que trasladan el costo al usuario final, encareciendo la vivienda, perpetuando la necesidad de subsidios para fortalecer la capacidad de compra, especialmente de poblaciones vulnerables.

Experiencias regionales

México

En el caso de México, es responsabilidad del desarrollador edificar un conjunto completo que incluya todos los servicios que permiten la habitabilidad de las viviendas; vialidades, alumbrado, suministro de agua potable, drenaje, parques etc. Sin embargo, una vez finalizado el proceso de venta del conjunto, este es entregado al municipio para su gestión y operación. Desafortunadamente, en la mayor parte de los casos, las autoridades locales carecen del presupuesto y en algunos, capacidades para la gestión de las tecnologías instaladas. En estos casos, existen dos opciones, la primera, es mantener conjuntos privados, operados por empresas especializadas financiadas por los propietarios del conjunto. Esta opción es viable para ciertos segmentos económicos de la población. Desafortunadamente, la segunda opción, muchas veces es la más común. El conjunto se municipaliza, y por falta de presupuesto, las instalaciones entregadas entran en desuso y paulatinamente dejan de operar.

Los temas de equipamiento urbano, hospitales, escuelas, seguridad pública siguen muchas veces el mismo camino. Los desarrolladores privados, deben asignar áreas de conjuntos para equipamientos específicos, y dependiendo del país, son las autoridades municipales o estatales las que deben aportar el equipamiento. Debido a faltas presupuestarias, o cambios de en planes de desarrollo urbano, los recursos no son asignados, dejando en el mejor de los casos predios baldíos los cuales son ocupados paulatinamente por la población local. Con objeto de minimizar la existencia de estos vacíos urbanos, en la última década en México, la responsabilidad de construcción de este equipamiento fue asignada a los desarrolladores privados. El presupuesto de construcción de estos edificios formaba parte de los presupuestos de construcción del conjunto habitacional y era diluido en los precios de venta de la unidad de vivienda prorrateando su costo entre todos los habitantes incrementando su costo final. Aún con el equipamiento construido y listo para inaugurar, en muchos casos sigue siendo imposible la entrega del edificio a las instituciones correspondientes debido a las mismas presiones presupuestarias descritas con anterioridad.

Colombia

En los últimos años, Colombia ha trabajado activamente en desarrollar esquemas innovadores de financiamiento municipal como la captura de valor del suelo. Debido al alto crecimiento de la urbanización en el país, grandes necesidades de financiamiento de infraestructura, un marco jurídico robusto que permite la innovación en esquemas financieros y un sistema catastral muy avanzado a nivel nacional es necesario concebir esquemas de financiamiento como el denominado Incremento de Recaudo Impositivo o TIF por sus siglas en inglés mismo que posiblemente será piloteado en Medellín.

A través de un mecanismo TIF, los incrementos anticipados de los impuestos de propiedad en una zona se destinan para amortizar un préstamo destinado a un proyecto de mejora urbana, financiado

a través de un bono municipal. El préstamo es utilizado para construir obras de infraestructura que apreciarán el valor de las viviendas en su rango de actuación. El incremento del valor de las viviendas incrementa a futuro la recaudación de impuestos en la zona y es posible pagar el préstamo adquirido originalmente.

El instrumento diseñado está siendo evaluado en conjunto con otras posibilidades financieras como asociaciones público privadas en el Corredor de la 80 en Medellín el cual se espera será iniciado en los años siguientes.

BID Invest

El Banco Interamericano de Desarrollo ha evolucionado constantemente para adaptarse a las necesidades cambiantes de las ciudades latinas en su camino hacia la sostenibilidad, trabajando tanto con gobiernos nacionales experimentando e innovando en procesos de financiamiento y urbanización.

A través del Laboratorio de Ciudades del BID, el BID creó una plataforma en la cual se conduce prototipos innovadores que surgen de procesos de co-diseño entre funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo y actores locales, tales como autoridades, academia, y la misma comunidad; siendo clave la participación ciudadana. A partir de estas intervenciones urbanas, las experiencias son evaluadas, analizando el éxito de los casos con el objetivo de compartir conocimiento, ampliar o replicar los pilotos implementados.

Estos proyectos tienen un eje en común muy claro, el cual es la participación de la población local con objeto de asegurar la apropiación de los mismos. El BID juega un rol de coordinación y apoyo en los diálogos sostenidos entre las autoridades municipales y la población asegurando un ajuste entre las necesidades y las capacidades financieras locales. A través de estos mecanismos se ha logrado que los proyectos realizados tengan una permanencia en el tiempo y se realicen con bajos costos financieros.

CAF

La CAF trabaja en América Latina fortaleciendo esquemas financieros innovadores que permiten avanzar las agendas sostenibles de diversas ciudades. A través de diálogos con diferentes gobiernos y alcaldes ha identificado potenciales muy altos para la implementación de esquemas de captura de valor de la tierra en ciudades y busca su implementación entre los países miembros de la organización. La CAF promueve instrumentos financieros basados en el valor del suelo, los cuales pueden contribuir al desarrollo de las finanzas a nivel municipal debido a que los gobiernos locales tienen cada vez más competencias, pero no suficiente autonomía para encarar los procesos para llevar adelante las políticas públicas.

La CAF identifica la captura de plusvalía como una herramienta clave para generar ingresos para las ciudades. En este sentido, la CAF cuenta con una plataforma denominada Iniciativa de Ciudades con Futuro, en la cual se trabaja constantemente con gobiernos locales con objeto de innovar permanentemente en formas de fortalecimiento de las finanzas municipales logrando la sostenibilidad de las ciudades a través de espacios para el análisis e identificación de instrumentos que permitan construir ciudades más inclusivas, productivas y sustentables.

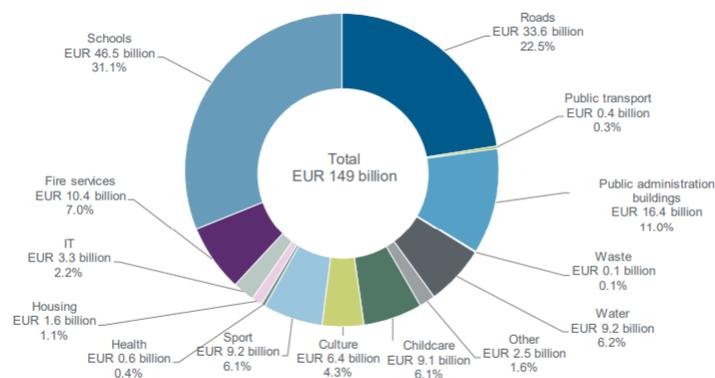
KfW

KfW es uno de los principales bancos promocionales del mundo. KfW se ha comprometido a mejorar las condiciones de vida económica, social y ambiental en todo el mundo en nombre de la República Federal de Alemania y los estados federales desde 1948. En este sentido KfW ha trabajado con numerosos países de Latinoamérica para ofrecer créditos concesionales que impulsen la agenda verde del país. En casos como Colombia y México, la KfW ha apoyado mecanismos financieros que buscan una permanencia en el tiempo que aseguren un desarrollo sostenible sostenido.

En 2019 KfW firmó un contrato de financiamiento para un préstamo promocional por USD 100 millones con el banco colombiano de desarrollo Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex). A su vez, Bancoldex utilizará la línea de crédito para otorgar préstamos a empresas del sector privado en Colombia que, al invertir en eficiencia energética y medidas de transporte sustentable como reemplazar unidades de aire acondicionado o reemplazar la flota de una empresa de buses, etc., facilitará la energía sustentable. La línea de crédito apoyará a Colombia en sus planes de ampliar la capacidad de generación de energía a partir de fuentes de energía renovable a 1,5 gigavatios.

En coordinación con el gobierno federal es posible desarrollar marcos de inversión hacia proyectos de infraestructura urbana. A raíz de la pandemia, se identificó en los municipios alemanes atrasos significativos en inversión pública requerida para la operación de infraestructura.

Municipalities' perceived investment backlog in 2020



Source: KfW Municipal Panel 2021, conducted by Difu from September to December 2020

Con esto en mente es indispensable fortalecer la hacienda municipal para asegurar el avance en agendas de desarrollo sostenible urbano local.

Discusión

ONU Habitat

Como parte del taller, ONU Habitat centró su exposición en torno a la evaluación de los retos que presentan las ciudades de manera sistemática y sobre la necesidad de transparencia de las finanzas municipales aunadas a la participación ciudadana.

En los últimos años, ONU Habitat apoyó la estructuración de un sistema diagnóstico de los requerimientos de las ciudades basado en un conjunto de indicadores que abarcan desde medio ambiente, competitividad, gobernanza y corrupción entre otros. El sistema de evaluación se basa en torno a un sistema flexible de monitoreo, una plataforma que promueve la integración y colaboración entre actores, sistemas de mapeo con base en información geo referenciada y una herramienta de decisión multi nivel.

Los resultados del análisis permiten una plataforma que permite a las ciudades identificar, cuantificar, monitorear, evaluar y comparar su progreso hacia el cumplimiento del Objetivo 11 de las metas globales de desarrollo en una forma estructurada. De esta forma, las ciudades cuentan con una plataforma de evaluación permanente e iterativa que permite establecer líneas base, un esquema comparativo entre ciudades, apoya identificar prioridades de inversión e infraestructura y diseña un esquema de transparencia de política pública e inversión.

Estas herramientas en conjunto logran un marco de comunicación robusto hacia la población asegurando una integración y apropiación de los proyectos propuestos por las autoridades fortaleciendo su apropiación en la población.

Coalition for Green Capital

La Coalición para Capital Verde, es una organización no gubernamental que tiene como misión acelerar la inversión en tecnologías sostenibles. CGC logra esto abogando por, creando e implementando instituciones financieras de banca verde. Los Green Banks son un modelo financiero probado que utiliza fondos públicos y filantrópicos para movilizar la inversión privada en energía renovable, eficiencia energética y otras tecnologías de descarbonización. Al aumentar la inversión y acelerar la construcción de energía limpia, CGC está ayudando a ofrecer un futuro mejor y más limpio.

Con esta experiencia, la Coalición apoya a diferentes bancos diseñar procesos de transformación de procesos en banca tradicional con objeto de incluir paulatinamente una cartera de proyectos verdes, apalancando financiamiento existente con diversas fuentes especializadas en la sostenibilidad. La coalición apoya en la identificación de fuentes de financiamiento, desarrollo de procesos y metodologías de evaluación de proyectos que aseguren la sostenibilidad de los mismos y finalmente un esquema de seguimiento que apoya en procesos de reporte estandarizados a nivel global.

NDC Partnership

El NDC Partnership es una institución de apoyo y articulación de iniciativas asociadas a la Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el marco de la Convención Marco de las Naciones

Unidas para el Cambio Climático. La Alianza NDC trabaja directamente con los gobiernos nacionales, las instituciones internacionales, la sociedad civil, los investigadores y el sector privado para acelerar la acción climática y de desarrollo. La Asociación tiene como objetivo aumentar la alineación, la coordinación y el acceso a los recursos para vincular las necesidades con las soluciones a través de los siguientes enfoques; apoyo nacional, intercambio de conocimiento y acceso a financiamiento.

La mayor parte de los países de América Latina ha incluido en las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional capítulos de desarrollo urbano sostenible alineados tanto a la Nueva Agenda Urbana como a los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Con este mandato, el NDC identifica recursos potenciales entre los socios para poder fortalecer las acciones comprometidas y asegurar su cumplimiento en el marco de las NDCs.

Aunque el NDC tiene como responsabilidad trabajar con gobiernos a nivel federal debido a que son la instancia responsable de la implementación de la NDC, es posible identificar mecanismos de colaboración con gobiernos locales a través de una coordinación estrecha entre los órdenes de gobierno. De esta manera es posible articular recursos tanto de donación como de financiamiento para la implementación de acciones específicas.

URBI Propiedades

Un caso diferente se presenta en el Perú asociado a conjuntos de vivienda desarrollado por la inmobiliaria Urbi. Urbi propiedades es una subsidiaria del Grupo Intercorp, un conglomerado de empresas que incluye servicios financieros, desarrollo inmobiliario, servicios de esparcimiento, educación y restaurantería entre otros. A partir de la diversidad de servicios ofrecidos por el grupo, se ha desarrollado un modelo integrador de servicios asociados a zonas urbanas del Perú. Bajo un modelo de operación de mercado, las empresas que integran el grupo ofrecen sus servicios, focalizando esfuerzos en zonas específicas en una estrategia de mercado integral. Asimismo, trabajan de manera estrecha con los diversos niveles de gobierno, a través de asociaciones público privadas o mecanismos como “Obras por Impuestos” en la construcción de infraestructura urbana requerida que complementa los servicios requeridos en zonas de intervención.

Esta estructura puramente privada, permite la consolidación simultánea de zonas urbanas a través de una confluencia de capital privado anclado a una proyección de población asociada al desarrollo inmobiliario. Aún si es un modelo de desarrollo puro de mercado, es de interés del Grupo lograr un modelo económico sostenible en el tiempo para la población que invierte en sus desarrollos, es por esto que Urbi es uno de los principales promotores de la sostenibilidad en el país asegurando ahorros en operación de sus viviendas que será capitalizados por los propietarios. Asimismo, este modelo reduce considerablemente la presión en los erarios municipales y estatales, y distribuye los costos asociados tanto del equipamiento como de la infraestructura a las empresas que operarán los servicios en el futuro. De esta manera es posible evitar el incremento de los precios de la vivienda.

Con objeto de alcanzar estos objetivos y estrategias, un ingrediente crucial es la continuidad de los programas de desarrollo urbano que permitan una planeación de largo plazo para poder planear inversiones privadas. Los cambios permanentes en orientaciones de política pública impiden la inversión privada de mediano y largo plazo.

Recomendaciones técnicas producto de la metodología Vi-Lab

A continuación, se presentan las conclusiones del taller estratégico que contó con la participación de representantes del sector público, privado y entidades multilaterales de América Latina y el Caribe. Durante el taller se profundizaron en las posibles respuestas, instrumentos o esquemas de colaboración para fomentar la correcta ejecución de la política pública, alrededor de dos temas principales: (i) ¿Qué mecanismos es posible implementar que permitan la integración del sector privado en la provisión de servicios públicos y equipamiento social como escuelas, deporte o recreación así como la dotación de infraestructura? Y (ii) ¿De qué manera los mecanismos o vehículos financieros identificados pueden no sólo financiar la ejecución de la infraestructura sino, asegurar su permanencia para el mantenimiento de las mismas y evitar su deterioro?

(i) ¿Qué mecanismos es posible implementar que permitan la integración del sector privado en la provisión de servicios públicos y equipamiento social como escuelas, deporte o recreación así como la dotación de infraestructura?

La integración de la iniciativa en estrategias de planeación urbana a largo plazo es crucial para aliviar las presiones presupuestales de los gobiernos municipales y estatales. Las recomendaciones vertidas en el taller siguen las siguientes líneas de acción.

1. Uno de los comentarios recurrentes, no sólo en esta pregunta sino en las demás es la necesidad de planeación a largo plazo en el desarrollo de infraestructura servicios y equipamientos. Es un tema común en muchos países en los cuales en una administración se privilegia una zona específica de la ciudad misma que es olvidada en el cambio de administración siguiente, suspendiendo los proyectos en curso. Reglas claras.
 - Es indispensable realizar diagnósticos iniciales que permitan identificar proyectos e intervenciones asignando prioridades claras de acuerdo a mejora urbana. Las herramientas de diagnóstico y planeación pueden apoyar esta actuación siempre y cuando tengan una longevidad suficiente.
 - Se recomienda llevar a cabo talleres de planeación de largo y mediano plazo para asegurar la continuidad de obras a pesar de cambios administrativos.
 - Uno de los comentarios más recurrentes en cuanto a la integración del sector privado en el apoyo de esfuerzos urbanos en infraestructura sostenible es la planeación a largo plazo. Las empresas diseñan mecanismos que requieren tiempo de recuperación de inversiones y en caso que las políticas o direcciones de planeación se modifiquen, no necesariamente se cumplen los plazos requeridos.
 - Con objeto de incentivar la inversión privada en apoyo de la ciudad es necesario establecer reglamentación y normativa clara que permita asegurar la participación de empresas.
2. Mecanismos de participación privada con incentivos fiscales.
 - Las asociaciones público privadas son herramientas muy efectivas de innovación urbana. Sin embargo, muchas veces los proyectos se destinan a proyectos de una

envergadura muy amplia. Sería posible concebir este mismo tipo de intervenciones en escalas más pequeñas.

- Obras por impuestos
3. Inversión privada con enfoque social.
 - Las intervenciones del sector privado en tándem con la ciudad en el desarrollo de servicios o equipamiento social debe establecer reglas claras que permitan asegurar la implementación de modelos de negocio de manera asequible.
 - Asimismo es necesario establecer mecanismos que permitan la inclusión de la población más vulnerable en el goce de servicios privados incluyendo esta planeación en el modelo de negocio original.

(ii) ¿De qué manera los mecanismos o vehículos financieros identificados pueden no sólo financiar la ejecución de la infraestructura sino, asegurar su permanencia para el mantenimiento de las mismas y evitar su deterioro?

Uno de los retos más importantes en inversiones tanto de infraestructura como equipamiento y servicios es asegurar su sostenibilidad económica en el tiempo. Muchas veces los proyectos se construyen únicamente para la inauguración y lentamente caen en el olvido.

1. Planeación a largo plazo

- Como se ha mencionado ya en los puntos anteriores, la planeación de largo plazo y responsable (que contemple los recursos requeridos para la operación y mantenimiento de los servicios y equipamiento) es crucial para la longevidad de los servicios urbanos ofrecidos.
- Es necesario romper la inercia de planeación a corto plazo asociada a tiempos administrativos municipales.
- Es prioritario asegurar una coordinación entre los diversos órdenes de gobierno que permita una confluencia de recursos en zonas específicas visibilizando las acciones y los beneficios en el tiempo.

2. Participación ciudadana permanente

- La participación ciudadana es un elemento de gran relevancia en el mantenimiento de los servicios ofrecidos por la ciudad. A través de una apropiación plena, se puede asegurar que los servicios, equipamientos e infraestructura generada sea respetada y resguardada por la población con apoyo de las autoridades.
- Es necesario reestablecer un vínculo de confianza entre la población y las autoridades con objeto de integrar a la población como “socia” de la ciudad asegurando incrementalmente su sentido de pertenencia.
- La transparencia presupuestal de los servicios e infraestructura permitirá una mejora en recaudación de servicios una vez que la población perciba los beneficios tangibles de las intervenciones realizadas.

3. Diseño que incluya sostenibilidad en la construcción.

- Es necesario diseñar proyectos y evaluar las intervenciones no de manera puntual, sin considerando su permanencia en el tiempo así como su viabilidad presupuestal de operación y mantenimiento.

- Es posible concebir proyectos como híbridos de responsabilidad del Estado con cooperación privada estableciendo mecanismos de auto financiamiento que no dependan únicamente de presupuesto municipal o estatal.
- El diseño de proyectos con modelos económicos con enfoque es social y es una línea de trabajo que puede ser evaluada en proyectos específicos.

Resumen de los resultados y de la conversación realizada en el taller.

