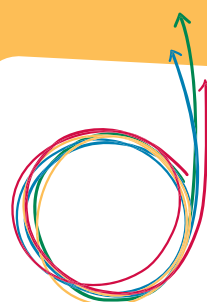


RECURSOS PARA LA ACCION BUENAS PRACTICAS

VOL 1

Noviembre 2011

La financiación urbana endógena en America latina



FMDV

Supporting local authorities
to access funding

Mensaje del Presidente	5
Nuevas arquitecturas económicas y financieras para un desarrollo endógeno & sostenible	7
Introducción	9
Reinventar la moneda : social, complementaria y local/regional	11
Instituto Palmas & bancos comunitarios de desarrollo - Brasil	17
Migración y financiación del desarrollo : “aquí/allá”, el incentivo del « espejo »	25
Introducción	27
Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 - México	31
¿ Recursos sostenibles ?	37
Introducción	39
Proyectos « Landfill Gaz-to-Energy » en Bandeirantes & São João São Paulo – Brasil	41
Recuperación de los recursos locales	47
Programa de automatización de los procedimientos fiscales municipales Ayuntamiento de Heres – Venezuela	49
5 preguntas a Genezaret Hernandez.....	53

Vivienda participativa	57
Usina – Cooperativa para la Vivienda Autogestionada	
São Paulo – Brasil	59

Mensaje del Presidente

Hemos alcanzado ya la cifra de siete mil millones de seres humanos, la mitad de los cuales vive en las ciudades.

En el momento en que la crisis económica y financiera amenaza con fuerza la capacidad de inversión de las autoridades locales, urge cada vez más encontrar medios innovadores para completar o sustituir las soluciones tradicionales de financiación. El Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDC) no se creó como un instrumento de gestión de crisis. Sin embargo, su implementación se produce en un momento crucial en el que nuestras circunscripciones son cada vez más vulnerables a la explosión de la violencia social, económica y natural.

Para muchas autoridades locales, la única solución es suspender todo proyecto de inversión, mientras que uno de los grandes retos económicos actuales consiste en dar un giro y relanzar la actividad económica local. Se trata de una de las contradicciones que es necesario resolver y solo será posible conseguirlo si se otorga más capacidad de actuación a las autoridades locales.

Los cargos electos locales y los equipos territoriales son conscientes de que las grandes evoluciones son irreversibles. Nuestra responsabilidad es histórica, debemos considerar los retos de la urbanización como una prioridad de la agenda internacional y regional. Pero esto no basta, también debemos utilizar este formidable capital humano, social y cultural para reforzar verdaderamente la capacidad local y el desarrollo sostenible. Nunca antes la economía y las finanzas habían recibido tantos ataques, ni habían sido tan comentadas y discutidas: imenuda suerte! Ya no existen recetas milagrosas ni soluciones definitivas. Está en nuestras manos aprovechar esta oportunidad para movilizar al conjunto de actores de nuestras circunscripciones –desde nuestros conciudadanos hasta los socios institucionales y financieros– y buscar soluciones innovadoras, equitativas y perennes.

A escala local somos los trabajadores de una empresa cuya importancia nos supera, pero poseemos la experiencia y el conocimiento necesarios para conseguir dichos cambios. Nuestra legitimidad solo puede basarse en un contrato social endosado por la mayoría, mediante la participación efectiva de todas las partes interesadas.

Ahora bien, para dotarnos de los medios de nuestra ambición, audacia y autonomía (nuestras tres «A», mal que les pese a las agencias de calificación internacionales), es necesario consolidar estructuras financieras y estrategias de inversión endógenas a escala de las autoridades locales, independientemente de los canales tradicionales de financiación, hoy en día secos o más trivialmente timoratos.

El FMDC fue creado específicamente por Metropolis y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos para identificar las necesidades de las autoridades locales y acompañarlas tanto en la búsqueda de medios de financiación como en el refuerzo de sus competencias, únicas condiciones para la aplicación de políticas de desarrollo sostenible.

Esperamos que esta contribución sirva para alimentar nuestras reflexiones y acciones comunes, con el objetivo de afrontar el reto de las ciudades del mañana.

Jean-Paul Huchon

Presidente del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades
Presidente de Metropolis
Presidente de la Región Île-de-France

The background is a solid orange color. On the left side, there are several overlapping, curved white lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of movement and depth. The text is positioned on the right side of the page, within the white space created by the curves.

**Nuevas arquitecturas
económicas y
financieras**

**para un desarrollo
endógeno & sostenible**

Introducción

¿Y si el verdadero cambio, la innovación objetiva, procediera esencialmente de la reinversión de las partes implicadas, y de las autoridades locales en particular, en los instrumentos y los mecanismos existentes, en las estrategias y las planificaciones implementadas en diferentes momentos y en distintos contextos, pero en condiciones sensiblemente próximas a las nuestras?

Entonces convendría tomar lo mejor de cada dispositivo, deducir de las experiencias y de la historia las correcciones que deben aplicarse, completar el enfoque con un refuerzo de las capacidades de las partes implicadas y con una gobernanza abierta, democrática, soberana de los procesos de definición, decisión, implantación y utilización de las estrategias, los mecanismos y los instrumentos dedicados: todas ellas acciones lógicas que, sin embargo, padecen todavía hoy, en el siglo XXI, una negación estructural que hace de la coherencia una visión próxima al exotismo, especialmente en las políticas públicas, a todos los niveles territoriales y de ejercicio de poder.

Dos experiencias en América Latina, en los dos extremos de los espectros institucional y territorial, nos demostrarán que la ambición de un desarrollo sostenible compartido, que reequilibre las relaciones de fuerza en el seno de nuestras sociedades globalizadas (efectos de lo global sobre lo local y lo regional), no está en absoluto fuera del alcance.

Por un lado (por el momento el estudio de caso sólo está disponible en la versión francesa de este documento), la **Nueva Arquitectura Financiera Regional** (NAFR) promovida el 3 de mayo de 2007 por la *Declaración de Quito* (Ecuador), firmada por los ministros de Economía de seis países –Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil y Paraguay– y el presidente ecuatoriano Rafael Correa.

La NAFR establece tres pilares fundamentales para lograr el cambio en América Latina: la creación del Banco del Sur (que promueva un nuevo tipo de desarrollo), la creación de un Fondo de Reserva del Sur (una alternativa al Fondo Monetario Internacional –FMI) y la implantación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, el SUCRE (que encarnaría la construcción de un sistema monetario regional, no desde la perspectiva europea de una moneda excluyente, sino como un medio de pago adicional y complementario que permitiría traducir los objetivos de integración).

Por otro lado, el **Instituto Palmas** (IP), asociación que, desde 2003, promueve en Brasil la metodología y las tecnologías sociales y financieras desarrolladas por el Banco Palmas, de Fortaleza: un microcrédito asociado a monedas sociales complementarias locales y articulado en torno a programas sociales de refuerzo de las capacidades de las comunidades, con una finalidad de relocalización de la economía y un desarrollo endógeno sostenible.

Antes de abordar estas dos experiencias, es conveniente aclarar la definición, los objetivos y las modalidades de creación y de circulación de las monedas complementarias, factores favorecedores del desarrollo local y regional utilizados en ambos casos y que permiten **múltiples posibilidades de financiación propias de las autoridades locales o de refuerzo de sus economías locales.**

Reinventar la moneda : social, complementaria y local/regional

De la supremacía de la moneda en detrimento de la actividad económica y del desarrollo sostenible

La crisis financiera cuyos devastadores efectos sufre el planeta en su conjunto desde 2008 (hace ya tres años) ha sacado a la luz las drásticas consecuencias sociales de la aceleración de un sistema orgánicamente inestable, adecuado para el beneficio de los actores de los mercados monetarios y financieros.

Históricamente, al superar los límites que imponía el trueque, la moneda se ha erigido como soporte para facilitar los intercambios de bienes y servicios que han permitido el desarrollo de las sociedades y las civilizaciones mediante el comercio y los intercambios transterritoriales entre múltiples actores.

Así, en la actividad económica, la creación de riqueza ha ido estrechamente ligada a la circulación de moneda: **cuanto más intercambiamos, más nos enriqueceremos mutuamente.**

En este sentido, la moneda es el “medio” a través del cual vivimos nuestras vidas económicas. En palabras de Thomas Greco (*Money: Understanding and creating alternatives to legal tender*, ed. Chelsea Green, 2001), “la moneda es para nosotros como el agua para los peces. Una evidencia, un conocimiento adquirido. Pero del mismo modo que la calidad del agua es crucial para la calidad de vida de los peces, la calidad de la moneda que utilizamos determina, en buena parte, la calidad de nuestras vidas”.

Al convertirse en unidad de cuenta común, la moneda ha permitido sumar productos diversos, diferir los intercambios en el tiempo y en el espacio, y así superar el trueque bilateral. Al erigirse en reserva de valor, ha permitido el ahorro y la inversión (es decir, el desarrollo, la evolución y la seguridad), pero también, por corrupción de sus mecanismos, el atesoramiento y la especulación. Ahora bien, en una sociedad que privilegia la acumulación de bienes materiales, el dinero es hoy sinónimo de riqueza y de poder. Se ha convertido en el “bien superior”. La actividad de especulación se ha impuesto sobre todas las demás y se ha erigido en “valor último”, en detrimento de la propia esencia de la actividad económica: la producción, el intercambio y la reciprocidad.

Como resultado, en 2010, el volumen global de las transacciones financieras internacionales era 67 veces mayor que el PIB mundial, que mide el valor de los bienes y servicios producidos por las sociedades humanas a lo largo del año.

Creación de dinero: ¿el poder en manos de quién?

El sistema, tal como funciona en la actualidad, otorga un papel central (y el poder que conlleva) a las entidades de crédito privadas, incluso frente al Estado: la moneda no la crean los gobiernos ni los bancos centrales (aunque estos intervengan), sino los bancos privados denominados “secundarios” al conceder préstamos.

Esta creación de dinero por parte de los bancos comerciales no concierne “únicamente” a lo que llamamos la moneda escritural (depósitos a la vista en los bancos), sino que representa el 93% de la masa monetaria en circulación. El dinero fiduciario (billetes y monedas) lo crean los bancos centrales que, en efecto, tienen un papel en el control de esta creación de dinero y del montante monetario en circulación, a través de una serie de instrumentos, como:

- Fijación del “tipo de referencia” (tipo de interés aplicable entre bancos).
- Obligación de los bancos secundarios de alimentar su cuenta corriente en el banco central en lo que se conoce como “dinero central”.
- “Normas prudenciales” que obligan a los bancos comerciales a tener cierta reserva obligatoria en “dinero central”.

Dado que la supremacía de la creación de dinero (a través del préstamo) está en manos del sector privado, los

márgenes de maniobra del Estado –y de los ciudadanos– en el uso de este instrumento para la promoción de actividades específicas y de otro modelo de desarrollo se han visto severamente reducidos de forma inversamente proporcional.

En efecto, las restricciones del margen de maniobra de los poderes públicos proceden en particular del hecho de que los bancos centrales ya no pueden realizar anticipos directos al Estado ni adquirir títulos de su deuda. La crisis de la deuda pública es el “ejemplo” más claro de lo que produce el sistema tal como funciona hoy día. Al transferir al sistema bancario privado su derecho soberano de creación de dinero, los Estados se han privado de los medios de su política y deben financiarse, con intereses, a través de actores privados.

El sistema de creación de dinero basado en el préstamo con intereses (intereses que van mucho más allá de la retribución al banco por dicho “servicio” de préstamo) representa, de hecho, **una transferencia permanente de la riqueza producida a las manos de otros** y, en particular, los bancos y sus accionistas y socios privilegiados.

Estas decisiones siempre se han tomado sin ninguna explicación, sin consultar a los ciudadanos, que son los primeros interesados, puesto que es precisamente su trabajo el que produce el valor objeto de intercambio.

Así pues, lo que se cuestiona no es tanto la forma de creación de dinero (a través del crédito) sino las decisiones de concesión de los créditos (¿A quién? ¿Según qué criterios? ¿Para qué? ¿Con qué condiciones?) y quién toma esas decisiones.

Ante las crisis sistémicas, pero sobre todo ante los efectos perversos de la financiarización de la economía mundial, el reto para lograr un desarrollo sostenible aplicado real consiste en promover una lógica de intercambio al servicio de todos, frente a una lógica de dominio ejercido al margen de un control democrático ciudadano.

Invertir las tendencias del mal desarrollo : monedas sociales y complementarias

Las monedas sociales y complementarias (MSC) nacen donde la escasez de dinero oficial impide los intercambios necesarios para la vida y el desarrollo. Son una respuesta a las necesidades de las personas, a fin de permitir la expresión del potencial y de las riquezas de cada persona o, en algunos casos, reforzar o privilegiar cierto tipo de intercambio dentro de un grupo o de un territorio.

Rehabilitan las dos principales funciones del dinero, la de unidad de cuenta y la de medio de intercambio, y se utilizan para facilitar, acelerar u orientar los intercambios, o determinados intercambios, pero en un contexto restringido: redes (la moneda social y complementaria solo circula dentro de un grupo de personas y/o de organizaciones que aceptan la MSC como soporte de intercambio) o territorios (la MSC solo circula localmente).

“Disfunción” del instrumento monetario

La principal función de la moneda, su justificación histórica, es –como ya hemos visto– facilitar el intercambio y la actividad, estableciendo una unidad de cuenta común y creando un espacio de confianza. Este patrón permite un intercambio muy superior al que permiten formas como el trueque.

Sin embargo, esta función está hoy en serio entredicho, por diversos motivos:

- “Submonetarización” de los millones de seres humanos en situación de pobreza, que no tienen acceso al dinero. Tienen la necesidad, la capacidad y el deseo de intercambiar, de crear actividad, pero no pueden por falta de medios monetarios. Eso significa que, para ellos, la moneda no cumple su principal función, la de facilitar el intercambio y la actividad. En paralelo, asistimos a la “sobremonetarización” de una minoría de poseedores muy ricos. Ese exceso de dinero supera de largo su capacidad de intercambiar y termina alimentando los mercados financieros para hacer dinero con el dinero.
- Transformación del dinero, que ha dejado de ser un instrumento de relación (facilitar los intercambios) para convertirse en un bien en sí, sinónimo de riqueza y de poder.
- Transferencia del dinero de la actividad productiva a la actividad especulativa (incluida la especulación en torno a materias primas y sus repercusiones en la propia producción).
- Lógica de un sistema en el que la moneda es indiferente a la naturaleza y la finalidad del intercambio, una lógica que solo piensa en “flujos monetarios” y no en necesidades, potenciales o finalidades.
- Ausencia de control democrático de la creación de dinero y de la regulación del sistema.
- Arraigo de una cultura de la “depredación” y del dominio que contamina las relaciones sociales, a todas las escalas.

Frente a estas disfunciones, las monedas sociales y complementarias retoman la idea de base, la de ser una moneda-**instrumento** que sella **“un acuerdo en el seno de una comunidad que utiliza un objeto estándar como medio de intercambio”** (Bernard Lietaer). Las monedas sociales y complementarias proponen otra forma de intercambiar. El “acuerdo” social ya no es el mismo que el del contexto que la vio nacer.

Ese acuerdo se construye en torno a la idea de un dispositivo monetario al servicio de un proyecto y de un modelo de sociedad que podría resumirse con las siguientes preguntas: **¿Qué intercambios? ¿Para qué? ¿Entre quién?**

No cabe duda de que todo proyecto de moneda complementaria, en la medida que efectivamente pretende dar respuesta a los retos sociales, ambientales y económicos actuales –y no reproducir el sistema en vigor–, **cuestiona en profundidad nuestra forma de pensar, nuestras prácticas (en torno a la riqueza, el dinero, el intercambio, la retribución, la medida, etc.) y nuestra comprensión del sistema en el que nos encontramos.**

Multitud de iniciativas: diversidad y riqueza de dispositivos

Actualmente asistimos a una multiplicación de las experiencias de “monedas complementarias”. A menudo se habla de “más de 5.000 iniciativas en todo el mundo”. Más allá de las cifras, podemos constatar que las experiencias son muy diversas. De hecho, cada una de ellas se pone en marcha en respuesta a una situación concreta, a un reto específico.

Nos parece importante orientarnos –mínimamente– en esta diversidad, para delimitar mejor lo que generan estas iniciativas, lo que posibilita la circulación de estas monedas, para así hacernos una idea del potencial de cambio que permite este instrumento monetario.

En algunos casos, se trata de **desarrollar intercambios económicos entre empresas** ([WIR](#), Suiza) o fomentar el **desarrollo local** ([Chiengauer](#) y [Regios](#), Alemania). En otros, la moneda organiza una **respuesta a problemas sociales** ([Fureai Kippu](#), Japón; bancos de tiempo, [Reino Unido](#) y [Estados Unidos](#)). Además, permite intercambios en lugares donde el dinero es muy escaso ([Club del Trueque](#), Argentina) o **desarrolla el empleo y la economía solidaria** ([Bancos Comunitários de Desenvolvimento](#), Brasil [*véase el estudio de caso del Instituto Palmas*]). Por último, la red de [ciudades y territorios en transición](#) propone monedas complementarias como instrumento de **“recuperación” mediante la relocalización de la economía** ([Brixton](#) y [Totnes](#), Reino Unido).

El [SOL](#), lanzado en Francia de forma experimental en 2005, es una moneda polifacética que favorece una economía ecológica y social, intercambios de tiempo, conductas solidarias, moneda de uso específico, etc.

Desde 2008 han surgido numerosas iniciativas que se inspiran en estos u otros ejemplos, como monedas locales ancladas localmente. Estas iniciativas, de claro carácter ciudadano, implementan monedas cuya finalidad es redinamizar la vida ciudadana y la economía local, al tiempo que reducen la huella ecológica.

El [SUCRE](#), moneda complementaria regional lanzada en América Latina a iniciativa de los países del ALBA y de la UNASUR, abarca otros campos y posibilidades. Se trata de una moneda que favorece la regionalización de los intercambios comerciales entre países de América del Sur al margen de los intercambios internacionales (sobre todo en referencia al dólar y a los circuitos de intermediación bancaria americanos) [*véase el estudio de caso de la Nueva Arquitectura Financiera Regional*].

Para tener una visión más clara de estas iniciativas, podemos intentar “clasificarlas” según diferentes criterios :

➤ **Objetivos**

Monedas con vocación económica

- El objetivo es impulsar los intercambios económicos y comerciales, activar la economía, favorecer la actividad de las empresas implicadas en la red donde circula la moneda complementaria.
- Estas monedas con vocación económica pueden ser sociales y solidarias, es decir, crear empleo y actividad, promover (a través de sus modos de funcionamiento y de circulación) el desarrollo de una economía local y/o basada en valores ecológicos y sociales (teniendo en cuenta los objetivos de la actividad económica/la naturaleza de la producción/los modos de producción).
- Pero también existen monedas que podríamos calificar de “privadas”. Las “tarjetas de fidelidad” que nos proponen en cualquier tienda también forman parte de una iniciativa de tipo “moneda complementaria”: nos ofrecen puntos, un extra en términos de poder adquisitivo, un “instrumento monetario” que podemos utilizar para pagar un producto. Como contrapartida, nosotros damos preferencia a esa empresa y así contribuimos al desarrollo de su actividad económica, gastando en ella de forma prioritaria.

Monedas con vocación social y ecológica

- Favorecen los intercambios de servicios entre personas: intercambios de tiempo y de conocimientos (por ejemplo, el dinero utilizado en los sistemas de intercambio local, los “granos de sal”, cuyo nombre varía según el sistema).
- Refuerzan la solidaridad, el vínculo social: favorecen la ayuda mutua y la solidaridad, las relaciones intergeneracionales, la inclusión de todos, el desarrollo de una cultura de la convivencia, etc.
- Aportan una ayuda a las personas para consumos concretos: es el caso de lo que llamamos las “monedas de uso específico”, o todos los títulos (de comida, cultura, libros, bonos alimenticios, etc.) que se entregan a una población determinada (empleados de una empresa, jóvenes, personas en situación de precariedad, etc.) para un uso específico.
- Valorizan y promueven comportamientos solidarios y/o ecológicos aportándoles visibilidad e integrándolos en circuitos de intercambio mediante este instrumento monetario, etc.

➤ **Unidad de cuenta**

Unidad de cuenta que hace referencia a la moneda oficial (una unidad de moneda complementaria = una unidad de moneda oficial)

- Es el caso de la mayoría de las monedas con vocación económica, pues también utilizan la moneda oficial en la actividad y las referencias económicas son en moneda oficial.
- Es también el caso de las monedas de uso específico (directamente extendidas en euros).

Unidad de cuenta en “tiempo”

- Es el caso de la mayoría de las monedas con vocación social.

Unidad de cuenta basada en un producto

- Es el caso particular de algunas propuestas de moneda complementaria a nivel mundial, como la Terra, propuesta por Bernard Lietaer (una moneda para intercambios de bienes entre empresas), basada en una cesta de materias primas, o puntos de compensación de emisiones de carbono y derechos de producción.

➤ **Arquitectura monetaria (y modalidades de “creación” de dinero) aplicada**

Monedas garantizadas con las monedas oficiales

Esto ocurre principalmente en el caso de las monedas complementarias que circulan en la esfera de las actividades económicas.

No existe creación de dinero propiamente dicha, sino una orientación de la moneda oficial hacia actividades particulares. La moneda complementaria se “compra” con moneda convencional y puede reconvertirse según determinadas condiciones.

De hecho, es un “sello” estampado en la moneda para dirigir su utilización.

Ejemplos: monedas de uso específico, monedas locales como el Chiemgauer, etc.

Monedas de crédito mutuo

El dinero se crea “simplemente” por el intercambio de bienes o servicios entre participantes (crédito/débito de las cuentas correspondientes, equilibrio general del sistema).

Esta creación está estrechamente relacionada con la propia actividad, pues su creación se basa en un intercambio de bienes o servicios reales.

Ejemplos: sistemas de base tiempo (como los sistemas de intercambio local, Ithaca Hours, etc.), pero también sistemas con vocación económica de intercambios entre empresas, como el WIR o los sistemas Barter.

Monedas emitidas por un “agente”

Son monedas “de impulso”: se inyecta cierto importe de masa monetaria para permitir que los intercambios se lleven a cabo, o al menos arranquen, al dar a cada persona la posibilidad de realizar la primera transacción.

Es el caso de algunos círculos de intercambio donde cada persona recibe un número determinado de puntos al incorporarse. En cierto sentido, es también el caso de las tarjetas de fidelidad clásicas (donde los puntos se distribuyen en función del volumen de consumo y el dinero se “destruye” si no se utilizan los puntos).

➤ **Gobernanza o control ejercido sobre la moneda**

“Una moneda es un acuerdo en el seno de una comunidad que elige un objeto estándar como medio de intercambio”.

En esta definición se destaca el término “comunidad”: la comunidad de personas y de empresas en la que circula la moneda, que a menudo intervienen en el proceso a través de una “carta” de valor, que especifica la comunidad de interés de los miembros/signatarios.

Asimismo, se introduce la cuestión de la confianza. ¿Cómo se define el acuerdo entre los individuos, dentro del grupo? ¿Cómo se crea la confianza? ¿Qué organización social la garantiza?

En todas las experiencias de moneda social complementaria, la cuestión de la gobernanza, de la participación de todos los actores implicados en la definición de los objetivos, del funcionamiento y luego del control y la regulación del sistema es esencial para establecer una confianza compartida y disponer de forma permanente de un instrumento al servicio del proyecto (con una atención constante para evitar una nueva fetichización del instrumento en sí).

La “comunidad de interés” suele organizarse como grupo informal o formal, asociativo o cooperativo. Generalmente se recurre a formas de gobernanza cooperativa (colegios de miembros, un miembro = una voz, fines no lucrativos, solidaridad entre los miembros, objetivos de desarrollo sostenible, promoción de la democracia participativa, etc.).

Monedas sociales y complementarias: potencial de desarrollo local

En el ámbito económico, el dinero es un potente vector, puesto que, más allá del consumo propio, la producción cobra sentido con el intercambio.

Las monedas sociales complementarias pueden contribuir a desarrollar u orientar esos intercambios económicos a escala local, de diferentes formas:

- **Permitir el intercambio allí donde no hay dinero disponible o en cantidad suficiente.**
Este es, por ejemplo, el caso del sistema WIR (en su versión inicial, puesto que posteriormente ha integrado otras funcionalidades), el Barter o el C3. De hecho, son sistemas de “crédito mutuo” entre empresas, que así pueden intercambiar mercancías mediante la simple contabilización de deudas y créditos entre ellas (en cierto sentido, se establece un sistema de cuentas, una “cámara de compensación” entre empresas). Así, estas empresas no deben desembolsar las sumas correspondientes a la transacción, es decir, no necesitan movilizar la tesorería correspondiente. Este también es el caso de la faceta de microcréditos al consumo del Banco Palmas (sin intereses), que ofrece flexibilidad en el consumo a los habitantes del barrio y, por otro lado, garantiza que los gastos se realizarán en los comercios locales, en un objetivo colectivo de desarrollo de la actividad y del empleo en el barrio.
- **Favorecer la actividad y, de este modo, el desarrollo económico de una red concreta de empresas** (que participa en la “comunidad” donde circula el instrumento monetario).
Es el caso de las monedas locales que circulan en un área de desarrollo determinada y cuyos objetivos pueden ser favorecer la economía local o, más allá, la economía social y solidaria en dicha área de desarrollo. La mayoría de estas monedas (todas en Europa) se garantizan con la moneda oficial. Esto es, se “compra” moneda complementaria con unidades nacionales. Pero esta moneda solo puede circular en la red de empresas y personas que la aceptan. Por lo tanto, las compras se realizan de forma prioritaria dentro de esa red y, así, contribuyen al desarrollo de la actividad de las empresas de la red.

Por supuesto, este sistema podría funcionar con la moneda clásica, simplemente privilegiando las compras de productos y servicios de las empresas en cuestión. No obstante, el hecho de instaurar una moneda específica otorga mayor legibilidad a la actitud. Además, es un instrumento facilitador, puesto que, al tener la moneda local en la cartera, uno se dirigirá de forma natural a las empresas que la aceptan. Por otro lado, en muchos casos la moneda local permite disfrutar de ciertas ventajas que favorecen su utilización.

Aquí tenemos los ejemplos del Chiemgauer, de las monedas emergentes en Francia en la red de monedas locales complementarias (*monnaies locales complémentaires*) y de algunas variantes territoriales de SOL.

Es el caso del Instituto Palmas, de Brasil, cuyo objetivo es fomentar el empleo y la actividad en el barrio a través del desarrollo de microempresas de economía solidaria.

Es también el caso de una de las variantes de la caja de herramientas SOL, una “tarjeta de fidelidad” de la economía social y solidaria que permite fidelizar a los consumidores que se decantan por ese tipo de economía.

Estas monedas suelen “fundirse” (o tener un interés negativo). El objetivo es estimular la circulación de la moneda. En el sistema más clásico, es necesario estampar un timbre de un valor de x% del valor del billete para que conserve su valor. Por lo tanto, se tiene tendencia a utilizar y hacer circular el billete lo máximo antes de su fecha de “fundición”, y no dejarlo “dormir”. No atesorables, estas monedas intentan aumentar la velocidad de circulación de los intercambios.

A escala social y ecológica, las MSC permiten a la comunidad favorecer la restauración de los vínculos sociales o promover una actitud de consumo y de producción socioecológicamente responsable mediante la “bonificación” de comportamientos idóneos.

Así, por ejemplo, el hecho de promover:

- la ayuda mutua intergeneracional (ayuda a personas mayores contra derechos de ayuda transferibles a familiares de edad avanzada que residen en otros territorios – Fureai Kippu, Japón);
- el comportamiento ecológicamente responsable (compra de productos ecológicos, ahorro energético, reciclaje de residuos, prioridad al transporte menos contaminante, todas ellas actitudes con un elevado retorno sobre la inversión para la autoridad local y recompensadas por una MSC – [Nu-Spaarpas](#), Países Bajos, por ejemplo);
- o intercambios de tiempo y de conocimientos entre individuos o grupos que no tienen acceso a la moneda oficial ([Accorderie](#), Quebec/Canadá)

estimulará la solidaridad o la penetración de temáticas ecológicas en distintas capas de la sociedad demasiado vulnerables para poder integrar esos elementos en su día a día.

Las MSC favorecen vínculos sociales duraderos que permiten sociabilizar cuestiones de desarrollo territorial, así como conseguir la participación y la valorización de riquezas hasta entonces inexploradas e invisibles, aplastadas por los flujos y usos monetarios económicos y financieros tradicionales.

Todas las opciones que ofrecen las monedas sociales y complementarias presentan un potencial de dinamización y desarrollo sostenible para las autoridades locales: refuerzan la red empresarial local y orientan el consumo hacia hábitos responsables (respeto del medio ambiente, solidaridad e inclusión social, circuitos locales), pero también recomponen vínculos entre los habitantes, más conscientes de que los retos mundiales se materializan también, y sobre todo, a escala local.

El efecto multiplicador de la (re)valorización de las riquezas locales cuya “fuga” hacia el exterior se obstaculiza no tiene comparación con ninguna otra aplicación social o económica introducida para hacer frente al reequilibrio necesario de los territorios en un contexto de competitividad entre las autoridades locales.

Fuente

Cahier d’Espérances « Richesse et Monnaies » - Collectif Richesses, 2011

<http://cahier.collectif-richesses.org/>

Instituto Palmas & bancos comunitarios de desarrollo Brasil

Socios

Instituto Palmas

Red de bancos comunitarios de desarrollo

Organizaciones comunitarias

Secretaría Nacional de Economía Solidaria, Ministerio de Trabajo y Empleo

Diversas autoridades locales de todo el país

Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)

Caixa Econômica Federal

Banco do Brasil

Presupuesto

No aplicable

Palabras clave

Monedas sociales y complementarias, microcrédito, programas sociales de incubación, de formación, promoción cultural, desarrollo territorial endógeno, relocalización de la economía, cartografía del consumo y de la producción, autogestión

Contexto

La epopeya de las Palmeiras : *empowerment* progresivo de una comunidad autónoma

La historia del Banco Palmas está estrechamente relacionada con la del Conjunto Palmeiras.

Para llegar al grado de autogestión que describiremos a continuación en este estudio de caso, los habitantes han ido superando, a lo largo de los últimos 38 años, diferentes etapas en la lucha contra la precariedad extrema de sus condiciones de vida.

Al principio, el Conjunto Palmeiras no era más que un área desamparada situada a 22 km del centro de Fortaleza, capital del estado de Ceará, en la región nordeste de Brasil, sin transporte público y abandonada por los poderes públicos.

Durante las décadas de 1970 y 1980, inspirándose en otros movimientos sociales del país, se enfrentaron al régimen militar para conseguir acceso al agua, a la electricidad y a los transportes. Desarrollaron entonces numerosos instrumentos de movilización popular (teatro del oprimido, radios comunitarias, campañas de comunicación, etc.) que les permitieron mantener una fuerte cohesión con el paso de los años.

En la década de 1990 ellos mismos urbanizaron la favela gracias a la ayuda de un programa de cooperación del gobierno alemán (saneamiento, drenaje y pavimentación de algunas calles) condicionado por una obligación de autogestión de las obras por parte de las comunidades beneficiarias. Gracias al programa recibieron formaciones para el montaje y la gestión de proyectos, así como para la negociación con las entidades públicas.

A las puertas del nuevo siglo, estos *favelados* crearon un banco y una moneda propios, motivos por los cuales se habló de ellos regularmente en la prensa nacional y en los centros de investigación universitarios internacionales.

En 2007, como reconocimiento a sus excepcionales movilizaciones y logros, el Consejo Municipal de Fortaleza les concedió oficialmente el estatus de *bairro*, de barrio de pleno derecho.

Hoy día se puede reconstruir la epopeya del Conjunto Palmeiras a través de las fotografías y los carteles expuestos en las paredes del vestíbulo del banco, junto a una maqueta gigante del barrio.

El mensaje es claro : los habitantes de Palmeiras son los que han construido su desarrollo con el sudor de sus frentes.

Método e implementación

Innovar para liberarse de la precariedad y de la exclusión

Un banco del pueblo y una moneda local

En 1998, después de 25 años de lucha para conseguir el acceso a los servicios básicos (agua, electricidad, transporte y saneamiento) y ante circunstancias sociales y económicas cada vez más graves, los habitantes del Conjunto Palmeiras decidieron emanciparse de su condición de marginados inventándose un instrumento a medida, un **banco comunitario**, metodología social original y evolutiva para sentar de forma duradera las bases de la erradicación de la pobreza en su barrio.

Partiendo de la constatación de que si eran pobres no era porque no tuvieran dinero sino porque sus ahorros se desviaban a otros barrios más favorecidos de la ciudad, acordaron la necesidad de reflexionar sobre un programa de generación de empleo y de ingresos para la comunidad que “retuviera” la circulación de riqueza del barrio para que les beneficiara a ellos en primer lugar, a fin de reequilibrar las relaciones de fuerza económicas y sociales que hasta entonces les eran claramente desfavorables.

Después de más de ochenta asambleas populares, la comunidad elaboró y adoptó un formato de banco comunitario de desarrollo que funcionaría sobre la base del microcrédito.

Al aliar un sistema tradicional de microcrédito a la producción con el ejercicio de un microcrédito al consumo, basado en la gestión y la difusión de una moneda local –la “palmas”–, que solo circula en el barrio, indexada a paridad con el real (1 real = 1 palmas), el Banco Palmas federa diversos programas en torno a sus actividades financieras:

- Programas de inserción y de formación profesional (orientados básicamente a los jóvenes y a las mujeres en situación de riesgo social).
- Programas de acompañamiento para reincorporarse al mercado laboral.
- Programas de sensibilización y de movilización de los habitantes a través de campañas pedagógicas (consumo local, fundamentos de la economía solidaria, etc.).
- Programas de refuerzo de la red de comerciantes y de productores locales (en especial mediante una cartografía del consumo y de la producción locales).
- Programas de incubación y de desarrollo de cooperativas locales.

La moneda social permite a los habitantes de los barrios pobres consumir productos y servicios de los comerciantes y productores que aceptan la moneda social. Estos ofrecen a los clientes que pagan con dicha moneda descuentos a partir del 5%.

Las administraciones públicas presentes en el barrio y algunas empresas pagan en palmas parte (del 5 al 20%) del salario de sus empleados, residentes en el barrio, con lo cual contribuyen a reforzar la velocidad de circulación de la moneda local.

Esta relocalización social de la economía en los barrios favorece un desarrollo endógeno y perenne sin por ello aislar a la comunidad (y los comerciantes) del mercado tradicional, ya que los comerciantes pueden convertir la moneda local en moneda nacional a través del banco comunitario para renovar sus existencias, pero también para importar productos o tecnologías presentes en el mercado nacional.

Si la moneda nacional crea riqueza, la moneda social la redistribuye.

Cabe destacar que la gobernanza sobre el conjunto del dispositivo la ejerce el Foro Socioeconómico Local (FECOL). Cada miércoles los habitantes del barrio están invitados a debatir los problemas encontrados y a plantear sus preguntas, propuestas y comentarios tanto sobre la actividad del banco comunitario como sobre la vida en el barrio, a fin de definir juntos las respuestas y las estrategias adecuadas.

El Instituto Palmas, órgano de difusión de esta innovadora metodología social, creado en 2003, lidera hoy una red de 62 bancos comunitarios repartidos por todo Brasil, constituidos siguiendo el modelo del Banco

Palmas.

Cada banco comunitario se implanta a demanda de la comunidad, beneficiaria y actriz del cambio, tras un año de capacitación y de acompañamiento. El enlace se realiza naturalmente con las autoridades de la ciudad que, en general, implementan un dispositivo legal por ordenanza municipal que fomenta la circulación de la moneda local creada específicamente para el territorio (los habitantes eligen el nombre y el diseño), además del pago del salario de los primeros trabajadores del banco y la puesta a disposición de locales.

En trece años, el Banco Palmas ha revolucionado las prácticas de la economía social y solidaria de Brasil.

Por otro lado, gracias a su **innovadora colaboración con el Banco do Brasil, la Caixa Econômica Federal y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)**, que financian una cartera de crédito activa para la producción de cerca de dos millones de reales (845.000 euros) directamente invertidos en los barrios donde surgen los bancos comunitarios, el Instituto Palmas realiza **una hibridación de las economías** (local-solidaria y capitalista-de mercado) **que favorece el atractivo de los barrios y el propio desarrollo de las comunidades.**

Representante del Banco do Brasil y de la Caixa Econômica Federal, el **Banco Palmas hace también las veces de ventanilla universal** que permite a los habitantes de los barrios desfavorecidos abrir una cuenta corriente, pagar sus facturas o cobrar sus pensiones de jubilación u otras prestaciones sociales. Una parte de estas operaciones puede realizarse en moneda local.

Al importar instrumentos de gestión financiera profesionales (software seguro costoso) del mundo tradicional de las finanzas, desplegar soluciones tecnológicas propias gracias a colaboraciones con creadores de software libre adaptado (software Our Bank) y utilizarlas siguiendo **objetivos y criterios éticos de acceso a la economía, de redistribución y reparto de la riqueza**, la experiencia del Banco Palmas aporta elementos de respuesta concretos a las cuestiones de los procedimientos alternativos (técnicas y metodologías especializadas, competencias técnicas e ingeniería financiera profesional combinada con principios de redistribución efectiva de la riqueza y de capacitación de poblaciones de rentas bajas) sobre los que nos preguntamos constantemente al abordar la esfera del tercer sector y su plusvalía económica y ética (replicabilidad, salto de escala, etc.).

El modelo de desarrollo virtuoso instaurado por el Banco Palmas es ya una referencia reconocida internacionalmente. Cuenta con el apoyo de la **Secretaría Nacional de Economía Solidaria de Brasil (SENAES) y diversas autoridades locales (municipios, estados-región)**, colabora con varios bancos brasileños, está respaldado por las redes mundiales de economía social, ha recibido múltiples reconocimientos, se ha diseminado por todo el territorio brasileño y también se ha exportado a Venezuela (donde se han creado 3.600 bancos a partir del ejemplo del Banco Palmas, aunque sin monedas locales: los bancos comunales) y posiblemente (discusiones en curso) a Sudáfrica, Mozambique, Panamá y Chile.

Tras las intensas presiones del Instituto Palmas y las comunidades que gestionan bancos comunitarios, **el Banco Central de Brasil está estudiando** actualmente, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Empleo, **la creación de un marco legal** que otorgue un espacio a las monedas sociales y complementarias como factor probado de desarrollo sostenible de las comunidades.

Un hombre gestiona la red de bancos brasileños después de haber creado el Banco Palmas: Joaquim Melo, de 47 años, antiguo seminarista que llegó a la favela en 1984 y donde permanece desde entonces. Ha publicado un libro-testimonio, *Viva favela !*, que rinde homenaje a los habitantes de esta antigua favela del nordeste del país y explica el trabajo de difusión internacional de esta innovadora metodología social en el que están inmersos actualmente.

El Banco Palmas recibió en 2008 el **Premio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio** del PNUD y de la Secretaría General de la Presidencia de Brasil, un premio que se suma a una larga lista de reconocimientos a esta iniciativa pionera.

Resultados

El Banco Palmas ha sido objeto de numerosos estudios académicos e institucionales que demuestran el valor, la viabilidad y la validez del modelo de los bancos comunitarios de desarrollo.

Los resultados que se exponen a continuación son impresionantes, pero están claramente por debajo de sus posibilidades a causa de una inversión insuficiente por parte de las autoridades locales o las autoridades públicas implicadas en la cooperación con las comunidades que gestionan los bancos comunitarios y las monedas locales correspondientes.

Pese a que el Banco Central de Brasil se plantea la instauración de un marco reglamentario para facilitar la implantación de monedas sociales, todavía no tiene previsto proponer la posibilidad de una captación del ahorro de los habitantes por parte de los bancos comunitarios de los barrios donde residen. Sin embargo, para garantizar la independencia financiera de los bancos comunitarios, así como para permitir que los recursos locales repercutan en el territorio (y que no se desvíen hacia territorios que ya tienen garantizada la financiación de su desarrollo y que ofrecen tasas de retorno sobre la inversión claramente mejores para los inversores), esta opción parece inevitable para “cerrar el ciclo” del desarrollo local endógeno a largo plazo.

Las cifras y los datos cualitativos que se indican más adelante deberían animar a copiar el modelo, sobre todo en territorios enclavados donde la circulación del dinero y el acceso al crédito tanto para las familias como para los emprendedores son insuficientes.

Para el Instituto Palmas, el desarrollo no será sostenible si no es endógeno.

La movilización permanente de grupos organizados de comunidades de rentas bajas es el secreto de la longevidad y los resultados conseguidos por el sistema Palmas. Al emplear de forma sistemática a habitantes de los barrios en los que se implanta y aglutinar en torno a sus proyectos al conjunto de las partes implicadas, el banco comunitario establece una relación orgánica con el territorio.

En la actualidad, la expansión del modelo Palmas está financiada a escala nacional por la SENAES en el marco de un programa de sistematización ejecutado según las modalidades y metodologías creadas por el Instituto Palmas. Esto ha permitido simbólicamente abrir el primer banco comunitario de desarrollo en el conocido barrio de Cidade de Deus, en Río de Janeiro, que ha suscitado un interés renovado de los medios de comunicación por las múltiples innovaciones desplegadas por el Instituto Palmas e integradas por los bancos comunitarios.

Las autoridades locales tienen una buena fuente de inspiración en el enfoque innovador del desarrollo territorial sistematizado por el Instituto Palmas.

El atractivo y la competitividad de los barrios donde se han implantado los bancos comunitarios aumentan de forma irremediable. Integrar un agente de desarrollo económico y social en el corazón de territorios marginados, gobernado de forma transparente y participativa, que anima la vida cotidiana de la comunidad y refuerza la autoestima de los habitantes mediante la creación de una moneda propia, también reporta beneficios duraderos para las autoridades públicas: descenso de la violencia urbana, incubación de microempresas de producción, refuerzo de las relaciones sociales, implicación de los ciudadanos en el progreso económico, financiero y social del territorio, etc.

La cartografía del consumo y la producción locales, la autogestión por parte de la comunidad de su propia estructura económica y financiera local, la implantación de una moneda de relocalización de la economía local y los instrumentos de movilización de la comunidad, entre otros, son instrumentos que sirven para la planificación estratégica del territorio, con una fuerte plusvalía social y económica, y un formidable efecto de estímulo para el desarrollo local.

Actualmente, tras lanzar un microseguro y un programa integral dirigido a las mujeres beneficiarias de la Bolsa Familia que deseen emprender, el Instituto Palmas trabaja en la puesta en marcha de una plataforma tecnológica para autorizar el pago de facturas y compras por teléfono móvil, lo cual permitiría reducir los costes tanto de explotación como de gestión del sistema y amplificaría exponencialmente la difusión de las monedas sociales locales.

En cifras

Una encuesta titulada *Impacto e imagen del Banco Palmas*, realizada en 2008 por la Universidad Federal de Ceará, por encargo del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil, reveló que:

- El 98% de las personas encuestadas afirma que el Banco Palmas ha contribuido al desarrollo del barrio.
- El 90% afirma que el Banco Palmas ha contribuido a mejorar las condiciones de vida del barrio.

A la pregunta “¿cómo?”:

- El 25,25% responde que han aumentado sus ingresos.
- El 20,20% responde que ha encontrado trabajo.
- El 60% de los encuestados da una nota entre 9 y 10 (sobre 10) al Banco Palmas por su labor.

Un total de 2.438 jóvenes han recibido formación (profesional, preparación para el examen de acceso a la universidad, consultores comunitarios, etc.) en el Conjunto Palmeiras a través de los programas de

capacitación del Banco Palmas (datos de verano de 2009).

Consumo:

Los habitantes de Palmeiras gastaron 5,65 millones de reales (2,29 millones de euros) al mes en 2011, frente a 1,5 millones de reales en 2002.

Al año, esto representa 67,8 millones de reales (27,5 millones de euros).

En el Conjunto Palmeiras residen 32.000 habitantes y 8.000 familias.

El 93% de las compras realizadas por los habitantes en 2011 tienen lugar dentro del barrio, frente al 80% de compras realizadas fuera del barrio en 1997.

El comercio local ha aumentado sus ventas en un 30% y se ha convertido en uno de los principales ejes comerciales de la periferia de Fortaleza (fuente: Censo del Comercio, Federación del Comercio de Fortaleza, 2007).

En Palmeiras se han creado 1.800 empleos directos y 400 indirectos.

Número de comercios que aceptan la moneda social en el Conjunto Palmeiras:

270, que ofrecen un descuento mínimo del 2 al 5%

Número de bancos comunitarios en verano de 2011:

63 en todo Brasil

Cantidad de palmas en circulación en el barrio: 42.000 palmas (16.860 euros)

Cabe destacar que la moneda social circula de media cinco veces más rápido que la moneda nacional dentro del barrio, multiplicando así la riqueza generada y compartida en un día.

Importe total de las monedas sociales en circulación en el conjunto de la red brasileña: 212.800 “reales equivalentes”.

Tipos de interés:

- 0% para los préstamos al consumo
- entre el 1,5 y el 3,5% para los préstamos a la producción, en función del importe concedido

Media anual global de la tasa de recuperación (BP e IP): 97% (2011)

Número de empleados del Instituto Palmas: 30, de los cuales 6 en el Banco Palmas (todos residentes en el barrio).

Los salarios se pagan en un 80% en reales y en un 20% en palmas, al igual que en algunas empresas instaladas en el barrio.

Número de préstamos concedidos en 2010 por el Banco Palmas:

- 599 préstamos a la producción, por un importe de 667.605,84 reales (268.017 euros)
- 109 préstamos al consumo en palmas, por un importe de 47.000 palmas (18.869 euros)

De este modo se ha atendido directamente a más de 4.379 familias del Conjunto Palmeiras, que se han beneficiado del programa de microcrédito del Banco Palmas, del de microseguro y del de representación bancaria.

En 2010, en el conjunto de la red de bancos comunitarios se han concedido 984 préstamos a la producción por un importe total de 880.797 reales (353.605 euros).

Cifras a finales de agosto de 2011:

Banco Palmas: 3.500 préstamos a la producción.

Conjunto de la red de bancos comunitarios: 5.000 préstamos a la producción.

En el conjunto de la red de bancos comunitarios de Brasil, **13.099 familias** se han beneficiado este año (cifras de 2010) del acceso a microcréditos a la producción y al consumo, a los servicios de representación bancaria y de microseguro, lo cual representa un total de más de **60.000 personas** beneficiadas directamente por el sistema Palmas.

El número de beneficiarios desde la creación del Banco Palmas en 1998 se estima en 250.000 personas, que se han beneficiado directa o indirectamente de los programas de acceso tanto al crédito como a los servicios bancarios y de capacitación profesional.

El programa Palmas Microseguro se lanzó en septiembre de 2010 en colaboración con la compañía Zurich Brasil y se dirige a los clientes de rentas bajas del Banco Palmas.

Con un coste anual de 27,30 reales, ofrece hasta 3.000 reales de póliza de seguro de vida (muerte natural o accidental), una cobertura de gastos funerarios hasta 1.000 reales y la participación, durante un año, en una lotería de 5.000 reales.

Las personas que contraten más de tres pólizas de seguro pueden pagar en seis veces al año (existen microcréditos previstos para estos casos concretos).

A finales de 2010 se habían vendido 270 seguros.

Se contratan unas 130 pólizas al mes.

Programa ELAS de inclusión socioproductiva, financiera y bancaria, orientado específicamente a mujeres que reciben la prestación social Bolsa Familia y que deseen desarrollar o iniciar una actividad económica (lanzado en septiembre de 2010).

El programa se basa en una metodología de acompañamiento al proyecto productivo de estas mujeres con:

- Agrupamiento de mujeres según el sector profesional.
- Capacitaciones en grupo (por sector profesional) y personalizadas.
- Acompañamiento por un agente de inclusión socioproductiva (visita una vez al mes, como mínimo).
- Educación financiera y formación en economía solidaria.
- Creación de un fondo solidario de compras conjuntas (compras a proveedores por ámbito, en especial, belleza y costura).
- Creación de un consejo de gestión local de 33 mujeres.
- Implantación de una tarifa específica de acceso al microseguro (10 reales).
- Creación de Puntos de Financiación Solidaria en la comunidad donde se desarrolla el programa (un PFS es un "banco comunitario aligerado": realiza todas las operaciones financieras de un banco comunitario menos la moneda social y los programas de capacitación y de incubación, y podrá convertirse en un banco comunitario cuando la comunidad esté lo suficientemente organizada y preparada para desplegar el sistema Palmas).

En julio de 2011, 1.300 mujeres ya habían recibido microcréditos y formación a través del programa ELAS.

Importe total de los créditos concedidos: 91.200 reales (38.300 euros); importes por tramos de 150 reales a 15.000 reales obtenidos *in crescendo* mediante la renovación de los créditos reembolsados. De momento, la tasa de no recuperación es solo del 4%. Un 30% de las beneficiarias ya han contratado un segundo o tercer préstamo para importes que van hasta 1.000 reales.

Fuentes de financiación del Instituto Palmas

Cifras de la colaboración con el Banco do Brasil (cifras correspondientes al periodo entre septiembre de 2005 y julio de 2009):

Nota: Estos recursos no incluyen los procedentes de diversas colaboraciones con el Estado brasileño, las autoridades locales y las empresas privadas, destinados a los programas de formación y de acompañamiento de los habitantes de los barrios en cuestión.

Total de transacciones realizadas por la red de bancos comunitarios en 2009 (7 meses): 31,964 millones de reales = 12.457.559 euros

Total de transacciones realizadas por el Banco do Brasil en 2010: 457.222 transacciones por un importe total de 55.267.149 reales (21.775.162 euros)

Total de fondos que circularon por las ventanillas de los bancos comunitarios entre 2005 y mediados de 2009:

83.640.728 reales (32.436.719 euros)

Número de cuentas corrientes abiertas por cuenta del BB: 10.152

Operaciones de préstamo al consumo en 2009 (como representante bancario al margen de la moneda social):

- Número de préstamos al consumo concedidos: 13.334
- Importe total concedido: 2.791.584 reales (1.082.604 euros)

Operaciones de préstamo a la producción en 2009:

- Número de préstamos a la producción concedidos: 2.356
- Importe total concedido: 4.642.377 reales (1.800.361 euros)

Cartera total de préstamos en 2011 :

Activo: 1,721 millones de reales (724.500 euros), de los cuales 1,221 millones prestados por el BNDES y 500.000 reales por la Caixa Económica Federal.

El acuerdo de colaboración con el BNDES se firmó por un importe total de 3 millones de reales (1.263.000 euros), puesto a disposición del Instituto Palmas de forma gradual.

Una cartera de crédito prestada por el Banco do Brasil que ascendía a 1,5 millones de reales (631.500 euros) hasta 2010 está en proceso de recompra por parte del Instituto Palmas para poder disponer de fondos propios de inversión. Una vez recomprada, el importe de la cartera se sumará a los activos disponibles.

En 2010 el Banco Palmas firmó un nuevo acuerdo de representación bancaria con la Caixa Económica Federal que permite al BP distribuir por cuenta de la Caixa la Bolsa Familia a los habitantes del Conjunto Palmeiras y los barrios vecinos.

Total de transacciones realizadas para la Caixa en 2010:

106.119 transacciones por un importe total de 11.271.508 reales (4.525.074 euros)

Remuneración del Instituto Palmas recibida del Banco do Brasil en el periodo 2005-2009:

- Remuneración total: 1.076.638 reales (417.531 euros), de los cuales:

- Remuneración percibida para la realización de transacciones: 421.835 reales (163.592 euros)
- Remuneración para la gestión de la cartera de crédito a la producción: 654.803 reales (253.939 euros)

Remuneración del Instituto Palmas recibida del Banco do Brasil y de la Caixa en 2010:

- Remuneración anual total: 231.485 reales (92.932 euros), lo que representa 19.290 reales/mes (7.744 euros)

Punto de equilibrio financiero para un banco comunitario:

Fuente: Study About the Sustainability of the Project Banco Palmas. DIKAIOS/Fundação Brava, enero de 2007.

- Gestión de una cartera de crédito de 300.000 reales
- 10.000 transacciones mensuales como representante bancario

Contacto

Joaquim Melo – Coordinador general del Instituto Palmas
Instituto Palmas
Av. Val Paraíso 698, Conjunto Palmeiras
Fortaleza, Ceará, Brasil
+55 (85) 3250 8279
joaquim@bancopalmas.org.br
<http://www.bancopalmas.org.br/>
www.banquepalmas.fr



Migración y financiación del desarrollo:

**“aquí/allá”,
el incentivo del «espejo »**

Introducción

214 millones es el número estimado de migrantes internacionales en el mundo. En 2050 podría alcanzarse la cifra de **405 millones** según la Organización Internacional para las Migraciones.

Si los migrantes constituyesen un país, por número de habitantes sería el quinto del mundo.

27,5 millones es el número de personas desplazadas al interior de su propio país en 2010 (21 millones de personas en 2000) en todo el mundo.

Esta cifra puede relacionarse con los movimientos de crecimiento de las zonas periféricas urbanas y los retos que ya conocemos para los actores locales en términos de urbanismo sostenible y de inclusión social y económica.

En 2010, la totalidad de las transferencias de fondos de los migrantes en todo el mundo se estimó en **más de 440.000 millones de dólares**.

De esta cantidad, los países del Sur han recibido **325.000 millones de dólares**, lo que representa un aumento del 6% con respecto a 2009. Las cifras reales, que incluyen los movimientos no declarados, ya sea por los canales oficiales o informales, serían muy superiores.

Así, se entiende que las transferencias de fondos realizadas por los migrantes hayan adquirido cada vez más importancia en los debates internacionales sobre la financiación del desarrollo, dados los volúmenes financieros alcanzados por esos flujos que, en 2009, equivalían a tres veces el importe de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y se aproximaban al importe de inversiones extranjeras directas (IED) hacia los países del Sur.

Las transferencias realizadas por los migrantes constituyen vínculos transnacionales sólidos que les unen intrínsecamente al devenir de sus países de origen. Representan, pues, una fuente estable y fiable de financiación para los países de origen, al igual que, para las familias beneficiarias, son un elemento constitutivo del poder adquisitivo, de inclusión socioeconómica e, incluso a veces, de inversión productiva.

Desde principios del siglo XXI, la sociedad civil, los Estados, los investigadores, así como los actores públicos y privados (con las instituciones bancarias en primer lugar) han mostrado un interés creciente por el impacto de estas transferencias, un interés inversamente proporcional a la imagen estereotipada de la inmigración como factor de preocupación política. En numerosos estudios ha quedado demostrado el efecto considerable de estas transferencias en la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico de los países receptores por su potencial de creación y despliegue de iniciativas que promueven su uso productivo y de inclusión financiera (bancaizar a los más vulnerables a través de la institucionalización de esas transferencias y permitirles así el acceso a servicios que aseguren, entre otros, su ahorro). A escala internacional se han planteado numerosas cuestiones técnico-financieras, pero también reglamentarias, sobre estos fondos de naturaleza particular y, en especial, sobre los costes y la eficiencia de las intermediaciones financieras dentro de los circuitos de transferencias de fondos existentes. Se han conseguido algunos avances en la variedad de la oferta de servicios financieros a disposición de los migrantes (tarjetas de prepago, acuerdos interbancarios en torno a un pago móvil, etc.), pero todavía falta, tanto a escala internacional como regional, una coherencia en la oferta y seguros que afiancen la confianza de los migrantes.

Transferencias de fondos a la zona de América Latina y el Caribe

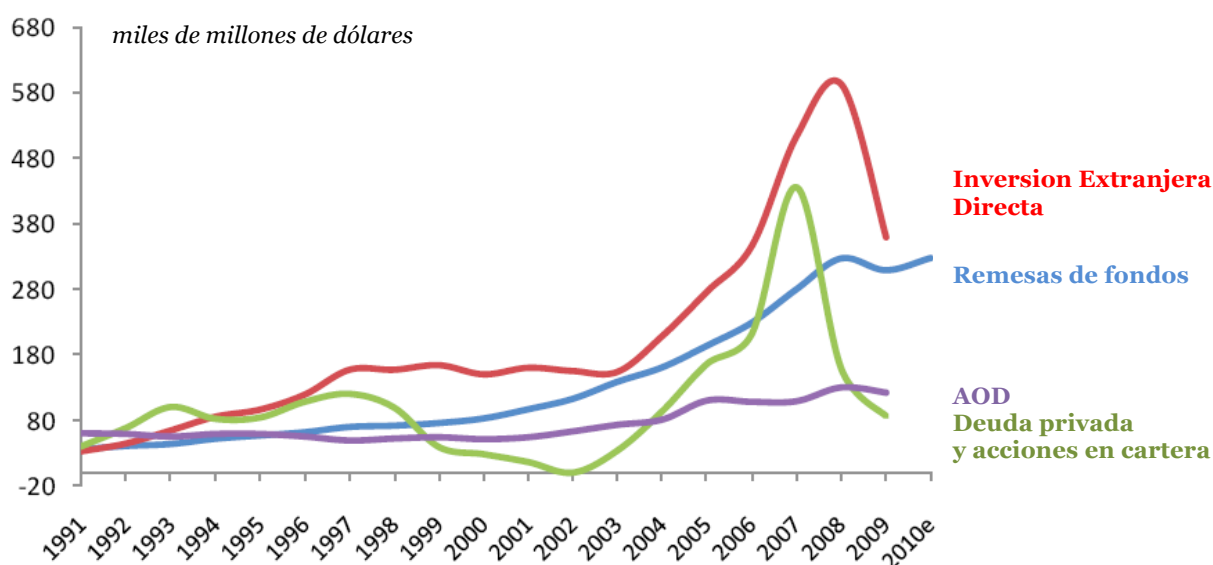
En miles de millones de dólares	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Flujos de entrada a la zona ALC	13,3	20,2	43,4	50,1	59,2	63,3	64,6	56,9*	58,1
Total países del Sur	55,2	81,3	159,3	192,1	226,7	278,5	324,8	307,1	325,5

* 1,5% del PIB en 2009.

Esta tabla recoge las remesas de fondos registradas oficialmente. Si se tuviesen en cuenta las remesas no declaradas, ya sean por canales oficiales o informales, el volumen real de estas transferencias sería probablemente más elevado.

Los diez primeros países de la zona ALC destinatarios de las transferencias de fondos en 2010 fueron: México (22.600 millones de dólares), Brasil (4.300 millones de dólares), Guatemala (4.300 millones de dólares), Colombia (3.900 millones de dólares), El Salvador (3.600 millones de dólares), República Dominicana (3.400 millones de dólares), Honduras (2.700 millones de dólares), Ecuador (2.500 millones de dólares), Perú (2.500 millones de dólares) y Jamaica (2.000 millones de dólares).

Los flujos de remesas de fondos son importantes y flexibles



Fuente: Recopilación de estadísticas de 2011 sobre las migraciones y las remesas de fondos realizada por Dilip Ratha, Sanket Mohapatra y Ani Silwal para el Banco Mundial.

A partir de estas constataciones, han surgido numerosas iniciativas con el propósito de orientar los flujos de financiación más estables y flexibles al desarrollo de los países de origen.

Estas perspectivas han ido acompañadas de una mayor atención hacia las asociaciones de migrantes creadas en los países de inmigración que agrupan a miembros procedentes de la misma región o de una misma nacionalidad. Estas asociaciones promueven tanto acciones sociales sobre el territorio que las acoge como acciones concertadas y coordinadas de apoyo a sus regiones o ciudades/pueblos de origen. Estas pequeñas asociaciones, que funcionan sobre la base del voluntariado y en general están organizadas de forma informal, contribuyen a los envíos de fondos colectivos, cada vez más orientados a apoyar la mejora de infraestructuras y servicios en sus territorios de origen, así como a través de acciones benéficas organizadas por la iglesia local.

Ya se trate de agua potable, saneamiento, pavimentación de calles o infraestructuras comunitarias (escuelas, centros de salud, parques, etc.), estos proyectos implican colaboraciones productivas entre las asociaciones, autoridades locales y empresas para dar respuesta a las necesidades de las comunidades.

Actualmente varios actores internacionales prueban distintos modelos de esquemas de captación "cooperativa" de los recursos de los migrantes a diferentes escalas territoriales y niveles de acción, a través de colaboraciones establecidas con las asociaciones de migrantes que las comunican entre sus miembros y en algunos casos se dedican a inversiones orientadas a fines específicos.

Comentaremos tres a título de ejemplo:

- En México se trabaja en la **creación de fondos orientados al desarrollo urbano** de algunas regiones que invierten con “clubes” de migrantes en actuaciones de ordenación urbana que no existirían sin esa ayuda “exterior”.
- Existen dispositivos que alían **transferencias de fondos y vivienda**, con el fin de crear un vínculo entre los migrantes y la compra o la construcción/rehabilitación de viviendas en sus territorios de origen, pudiendo llegar hasta la inversión en obras de valorización y de rehabilitación de zonas urbanas en situación de riesgo o sin acceso a servicios básicos. Entonces se desarrollan dispositivos legales y financieros que permiten a los migrantes realizar compras inmobiliarias para ellos mismos o sus familias sin necesidad de desplazarse. Así, actores como el FMI fomentan alianzas transnacionales entre instituciones financieras de los países de origen y otros actores de los países de inmigración, pero también a iniciativa de autoridades locales, como en el caso de la ciudad de Cuenca, en Ecuador (*por el momento el estudio de caso sólo está disponible en la versión francesa de este documento*).
- Estos flujos financieros surgidos de las migraciones también constituyen **una fuente de desarrollo productivo**. En el Perú, INMIGRA anima a los migrantes y sus familias, en colaboración con los gobiernos regionales y locales, a promover procesos de desarrollo que contribuyan a la creación de oportunidades de inversión productiva para así reducir la necesidad de emigrar. Tras una serie de sesiones de formación para las familias transnacionales, se crearon empresas familiares, orientadas hacia el mercado local, nacional o incluso internacional, mediante el establecimiento de corredores comerciales que conectan el territorio de origen y la tierra de acogida del migrante (*por el momento el estudio de caso sólo está disponible en la versión francesa de este documento*).

Programa Iniciativa Ciudadana

3x1

México

Socios

Estado federal a través de SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)

Redes de clubes de migrantes americanos

Estados-regiones y municipios de México

Clubes espejo locales

Presupuesto

En 2010: 1.727,2 millones de pesos (93,875 millones €)

De los cuales:

Estado federal: 542,5 millones de pesos (29,48 millones €)

Estados-regiones/municipios/clubes de migrantes, cada uno: 394,9 millones de pesos (21,46 millones €)

Palabras clave

Cofinanciación de la ordenación territorial, renovación y construcción de infraestructuras, de equipamientos urbanos y de servicios comunitarios, inserción social y económica de los migrantes y sus familias, fomento de una cultura de la solidaridad, cooperación transnacional, creación de empleo y de actividades generadoras de ingresos, formación

Análisis y objetivos del programa

México reconoció enseguida el potencial de cofinanciación de las asociaciones de migrantes y decidió crear un dispositivo orientado a captar esas inversiones y a orientarlas hacia la financiación de proyectos de desarrollo urbano.

Así nació en 2002 el **Programa Iniciativa Ciudadana 3x1**, que protege fondos de desarrollo de los territorios de origen, con garantías del Estado, de la región y recientemente también de los consejos municipales.

Zacatecas, Jalisco y Guanajuato –estados de fuerte emigración– son los principales beneficiarios de estos fondos para proyectos de ordenación urbana y de generación de empleo, ya que son las principales zonas de emigración del país y sus emigrantes son los mejor organizados en Estados Unidos.

Se han creado puestos de trabajo priorizando la contratación entre los familiares de los contribuyentes migrantes. El programa se ha beneficiado de la existencia de una amplia red de clubes de migrantes en Estados Unidos, que han mantenido vínculos con sus comunidades de origen en México.

Objetivo general

El objetivo del Estado, las regiones y las autoridades locales es multiplicar el efecto de la participación de los migrantes mexicanos residentes en el extranjero en la vida social y económica de su país de origen al reforzar los vínculos con las comunidades de origen y asegurando una coordinación de las actividades con los tres niveles de gobierno (Estado, región, ciudad) para mejorar la calidad de vida en los territorios.

De este modo, el programa 3x1 pretende corresponsabilizar a los socios implicados y preparar el terreno para financiaciones de terceros atraídas por una mayor competitividad de los territorios destinatarios que no habrían obtenido la financiación necesaria para su desarrollo sin la participación de los fondos procedentes de la emigración.

Poblaciones destinatarias y naturaleza de los proyectos apoyados

Habitantes de las comunidades de origen o de otras regiones que los migrantes desean ayudar y que presentan condiciones avanzadas de pobreza y marginación, en zonas rurales o urbanas.

A finales de 2010, el programa 3x1 había intervenido en 28 de los 32 estados federados mexicanos.

El programa ofrece subvenciones para ayudar a implantar y acondicionar infraestructuras, equipamientos y servicios comunitarios, así como para apoyar la actividad económica, en especial proyectos productivos comunitarios o de consolidación del patrimonio de los migrantes, puesto que contribuyen a la generación de ingresos y empleo en sus comunidades de origen.

Asimismo, se ofrecen becas de estudios a los estudiantes mexicanos.

En general, los programas benefician a las comunidades que viven en el territorio de ejecución de los proyectos, dado que la mayoría de los proyectos apoyados son de naturaleza infraestructural.

Proceso e implementación

Por cada peso aportado por los clubes de migrantes, los gobiernos federal, regional y local invierten, cada uno, un peso adicional. De este modo, cada parte financia el 25% de los proyectos aprobados.

Los representantes de los migrantes y de los tres niveles territoriales forman el comité comunitario COVAM (Comité de Validación y Atención a Migrantes), implantado a nivel regional y encargado de seleccionar los proyectos, estudiarlos y velar por el control de los gastos para garantizar la transparencia del proyecto. Se centra en la viabilidad técnica, económica y social del proyecto propuesto.

Todos los años, desde 2008, el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) realiza una evaluación y publica un balance del programa –al que puede acceder cualquiera que lo desee–, así como recomendaciones para SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social).

Por otro lado, en el seno de las comunidades, el programa despliega instrumentos de control social y de planificación participativa que contribuyen a la información y la formación de la población sobre sus derechos y deberes, lo cual favorece una vigilancia social de las obras realizadas y de la realidad de las inversiones ejecutadas.

Cada trimestre, las instancias ejecutivas del programa deben publicar los datos (financieros y programáticos) sobre los avances de los proyectos.

En este contexto, el programa 3x1 realiza operaciones de:

- Acompañamiento de las comunidades elegidas por los migrantes para la selección, la priorización y el control de las obras que deben realizarse para mejorar sus condiciones de vida.
- Apoyo técnico a las autoridades locales para la formulación y la integración de la documentación técnica.
- Seguimiento permanente de las obras y las acciones llevadas a cabo para garantizar el respeto de los criterios mínimos de admisibilidad establecidos en las reglas de funcionamiento del programa.
- Concertación entre las autoridades locales, los servicios del Estado y los migrantes sobre cuestiones financieras.
- Creación de “clubes espejo” a escala de las comunidades beneficiarias (que reúnan a los familiares de los migrantes) y formación para control social.
- Integración de los informes institucionales, como los informes trimestrales, las cuentas públicas y de fin de ejercicio.

El programa se puso en marcha en 2002 y lo gestiona SEDESOL, en colaboración con los clubes de migrantes.

La dimensión de cada inversión es mediana, pues SEDESOL limita su participación a un millón de pesos (53.670 euros) para los proyectos de infraestructuras públicas, equipamientos y servicios comunitarios, y a 500.000 pesos (26.600 euros) para los proyectos productivos de consolidación patrimonial de los migrantes (*datos de 2011*).

Los importes de la subvención federal pueden incrementarse en función del impacto social de los proyectos de infraestructuras y tras una justificación previa presentada al COVAM.

Nota: A modo de comparación, el salario mínimo diario en México es de 59,82 pesos (3,90 euros/día) en zona A, la mejor dotada.

Apoyo a proyectos de infraestructuras, equipamientos y servicios comunitarios

SEDESOL aporta hasta un millón de pesos (53.670 euros) por proyecto (un 25% del coste total).

Los clubes y las organizaciones de migrantes aportan otro 25% y los estados federados y las autoridades locales aportan el 50% restante.

De este modo, se cofinancian proyectos en materia de:

- Educación, sanidad y deporte
- Agua potable, saneamiento y electrificación
- Carreteras y autopistas
- Cultura y ocio
- Ordenación urbana
- Producción comunitaria

Consolidación patrimonial de los proyectos productivos de los migrantes

Se trata de apoyar proyectos productivos propuestos por los migrantes que contribuyan a la generación de ingresos y empleo en sus comunidades.

Estos proyectos pueden ser individuales o familiares. Una de las condiciones es pertenecer a un club de migrantes. La contribución de SEDESOL es de 300.000 pesos (16.000 euros, correspondientes al 50% del total); los migrantes aportan el 50% restante. Las regiones y las autoridades locales pueden aportar contribuciones adicionales.

En el caso de proyectos impulsados por varias familias, la contribución de SEDESOL puede llegar a los 500.000 pesos (26.600 euros).

Los beneficiarios de esta fórmula deben reembolsar la ayuda recibida en un periodo máximo de cinco años (préstamo sin intereses) para luego invertirla en proyectos de infraestructuras, equipamientos y servicios comunitarios a través del programa 3x1.

Apoyo a proyectos productivos comunitarios

El requisito previo de este tipo de proyecto es que deben beneficiar a más de veinte familias.

El importe máximo del apoyo del gobierno federal es de un millón de pesos (53.670 euros).

Ejemplos de tipos de proyectos apoyados:

- Cría de ganado.
- Agricultura: cultivo hidropónico de hortalizas y tomates.
- Ecoturismo: construcción de cabañas.
- Floricultura: producción de rosas.
- Servicios: restauración, producción alimentaria, construcción, venta de materiales, albañilería, carpintería, acondicionamiento, transporte, tiendas de comestibles, bordados, centros de belleza, papelerías, servicios de fumigación, talleres y desguaces de vehículos, cibercafés, alquiler de sillas, mesas y equipos de sonido para fiestas, lavandería, fotografía, limpieza, zapaterías, purificación de agua potable, producción artesanal, farmacias y servicios de reciclaje.

Resultados e impacto

No disponemos de evaluaciones de impacto de los proyectos apoyados por falta de una batería de indicadores cualitativos adaptados para su aplicación desde el comienzo de la iniciativa. Hoy solo disponemos de indicadores cuantitativos globales, aunque se está reflexionado para proponer plantillas mejor adaptadas y más útiles.

No obstante:

En 2010, el importe total invertido por las tres entidades participantes en el programa (regiones, ciudades y clubes de migrantes) ascendió a 1.193 millones de pesos (63,6 millones de euros), lo que representó el 69% de las necesidades de los distintos proyectos apoyados, que se suma al 31% invertido por parte del Estado (546.300 millones de pesos/29 millones de euros), condiciones difícilmente observables en otros programas sociales apoyados por el Estado.

Como comparación, la subvención del Estado ascendía a 113,7 millones de pesos en 2002 (6,2 millones de euros), prueba del crecimiento en potencial y del éxito del programa en términos de movilización de recursos de los migrantes (importe en 2002: 88,9 millones de pesos/4,3 millones de euros).

El programa 3x1 supone una importante dimensión sociopolítica, pues establece un esquema de menor dependencia de las autoridades locales con respecto a las subvenciones del Estado, lo que les permite abrirse a financiaciones externas que les dan más autonomía en la definición y la ejecución de proyectos de

desarrollo propios.

En 2010, 890 clubes de migrantes invirtieron en el programa (frente a 20 en 2002, cuando se puso en marcha en programa), lo que ha permitido la materialización de 2.488 proyectos aprobados, por ejemplo: 874 de urbanización y pavimentación; 571 de agua potable, saneamiento y electrificación; 359 de educación, sanidad y deporte; 332 de orientación productiva, y 56 de caminos rurales.

Entre 2002 y 2009, se duplicó de largo el número de autoridades locales cubiertas por el programa: 574 en 2009 (frente a las 234 de 2002), lo que representa el 23,3% del número total de autoridades locales mexicanas.

En junio de 2011, el programa 3x1 llevaba ya 16.238 proyectos aprobados y había concedido 6.000 becas de estudio, con un presupuesto total de 10.174,5 millones de pesos (553 millones de euros).

Dichos proyectos han mejorado las infraestructuras de las comunidades que reciben el apoyo del programa 3x1, pero también se han financiado proyectos que generan riqueza duradera para estos territorios, como pequeñas empresas rentables que contribuyen a reducir el flujo migratorio de la mano de obra, al emplear a trabajadores locales (apoyo a 992 proyectos productivos comunitarios o patrimoniales aparte de las contrataciones locales para la realización de las obras de acondicionamiento). Los organizadores del programa, con ayuda del BID, están estudiando la manera de redirigir los flujos de inversiones de los migrantes directamente a iniciativas de empresas locales o a través de intermediarios financieros mediante la figura del microcrédito.

En un esfuerzo constante por mejorar, sobre todo en la fluidez de las comunicaciones y la flexibilidad de la articulación entre las partes implicadas, el reto actual para SEDESOL consiste en multiplicar la formación de los socios y facilitar el consentimiento de los clubes de migrantes a través de una plataforma automatizada y segura que permita reducir aún más las “distancias” entre migrantes y territorios de origen.

Dado su éxito, este programa permite –gracias al interés de los migrantes por los aspectos del desarrollo urbano relacionados, por un lado, con el refuerzo de las capacidades de los recursos productivos locales y, por otro lado, con la mejora sustancial de las condiciones de vida de las comunidades– orientar el interés y el potencial de terceros inversores hacia estos territorios marginados (fuentes de migración).

De este modo se puede volver a dar prioridad a las inversiones fuertes orientadas a territorios que se encuentran al margen de las tentaciones especulativas tradicionales (volatilidad de los flujos) y demostrar el efecto multiplicador de riqueza local que se consigue, todo gracias a los “autóctonos”, los migrantes que redistribuyen solidariamente su ahorro.

Así pues, el programa permite reducir las disparidades regionales e integrar estos territorios en los procesos de desarrollo nacional, además de conseguir una valorización sociocultural de los migrantes en el país y en el extranjero.

Evaluación

Una evaluación de la existencia, el funcionamiento, la utilización y el mantenimiento de obras públicas construidas entre 2002 y 2007 en el marco del programa, sobre una muestra de 150 proyectos realizados, repartidos en diez municipios de tres regiones distintas del país, ha permitido constatar los siguientes resultados:

- El 96,3% de las obras de la muestra han sido localizadas.
- El 97,7% corresponde a la explotación y a las obras previstas.
- Las obras realizadas responden a las necesidades prioritarias de infraestructuras sociales básicas.
- El 97% de los beneficiarios interrogados considera la obra útil, el 94,5% está satisfecho y el 85,7% las considera de buena calidad.

Sin embargo, también se observa que:

- La participación de los beneficiarios sigue siendo insuficiente.
- Solo poco más del 50% de los expedientes examinados contienen informes de progreso programático y financiero y los procedimientos de entrega/recepción.
- Los recursos limitados de las delegaciones de SEDESOL no permiten un seguimiento adecuado de todos los proyectos.
- El mantenimiento de las obras es insuficiente a causa de la falta de recursos y de las capacidades limitadas de los municipios.

Otras constataciones:

Los municipios ejecutan el 99% de las obras; el tiempo medio entre la fecha de inicio y de fin de las obras es de 2,7 meses, y seis de los diez municipios estudiados presentan un grado de marginalidad débil o muy débil. Además, las obras realizadas son, en su mayoría, de una dimensión inferior al umbral crítico que permitiría un desarrollo de las comunidades de mayor envergadura.

Recomendaciones

Las recomendaciones para una mayor eficacia del programa plantean los siguientes objetivos:

- Establecer criterios homogéneos de selección de los proyectos entre los distintos COVAM.
- Continuar el proceso de mejora de las matrices de indicadores de impacto a fin de desplegar los formatos de los proyectos apoyados y realizar saltos de escala en la transformación de las condiciones de vida en los territorios destinatarios.
- Actualizar y difundir los diagnósticos de los problemas que pretenden abordar los proyectos, para documentar mejor la evaluación y la determinación de la población privilegiada por el programa (grado intenso de marginalidad).
- Tener un programa de evaluación de los resultados de las obras y los proyectos ejecutados, privilegiando las evaluaciones de impacto y de seguimiento de los beneficiarios, sobre todo en el caso de los proyectos productivos.
- Mejorar las actividades de promoción y de formación de las partes implicadas, pero también de la población destinataria (clubes espejo, sobre todo) para garantizar un mejor seguimiento, inversión y control de los proyectos, así como para organizar intercambios con los municipios e impedir que estos reduzcan sus presupuestos de ordenación ante la existencia del programa.
- Aumentar los medios de las delegaciones regionales y nacionales de SEDESOL para permitir la articulación, el control y el seguimiento de los proyectos más eficientes y evitar especialmente el desvío de los objetivos del programa con fines políticos a escala local.

Contactos

Malú Guerra Guerrero

Directora de la Unidad de Microrregiones

+ 52 55 5141 7900 o 5328 5000 – extensión 54 900

malu.guerra@sedesol.gob.mx

www.microrregiones.gob.mx

Irma Hidalgo Vega

Directora operativa

+ 52 55 5141 7900 – extensión 54 956

irma.hidalgo@sedesol.gob.mx

<http://www.3x1.sedesol.gob.mx>

The image features a solid orange background. A large, white, abstract graphic element is positioned on the left side, consisting of several overlapping, curved lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of motion and depth. The lines vary in thickness and overlap, creating a layered effect.

**¿ Recursos
sostenibles ?**

Introducción

Los cambios radicales provocados por la industrialización y el mal desarrollo de nuestras civilizaciones tienen repercusiones tan violentas a nivel social, cultural y económico como ambiental.

Para dar respuesta a los retos políticos mundiales sin precedentes que plantean las consecuencias de la actividad humana en el planeta, es preciso identificar una cantidad ingente de recursos financieros, captarla y orientarla para soportar los considerables costes de una transición hacia un desarrollo sostenible aplicado de forma equitativa a todas las escalas territoriales.

Con dicho propósito, tras intensas negociaciones, se han introducido con calzador varios dispositivos internacionales, entre los que figura el **mecanismo de desarrollo limpio (MDL)**. Establecido en el marco del Protocolo de Kioto en 1997 y en vigor a partir de 2005, este mecanismo económico “de flexibilidad” de las finanzas del carbono para los países del Sur promete, a escala mundial, un nivel mínimo de interconectividad entre las partes implicadas en la lucha contra el cambio climático. Permite a un país incluido en el anexo I del Protocolo, sometido a estrictos compromisos de reducción de las emisiones en el periodo 2008-2012, invertir en tecnologías y proyectos “verdes” en los países considerados “en desarrollo”, generando de este modo una reducción de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera que el país del Norte puede incluir en su crédito.

Arquitectura financiera del MDL

En este contexto, se invita a una empresa del Norte a invertir en el Sur en un programa de adaptación tecnológica y repatriar el valor financiero de las reducciones certificadas de emisiones (RCE) de CO₂ conseguidas de esta forma. Las RCE se homologan tras un proceso de concepción, formulación, aprobación, validación, registro, supervisión y control al que se somete el proyecto en cuestión y que certifica la realidad de su impacto.

Este procedimiento permite a la empresa obtener beneficios especulando sobre el valor de las RCE obtenidas en los “mercados del carbono” o a través de fondos de carbono ad hoc, o bien disponer de un “derecho a contaminar” expresado en forma de cuotas en proporción a lo que ha evitado su inversión.

La utilización de estos mecanismos de mercado pretende “recompensar” e impulsar la implantación de tecnologías apropiadas para la reducción de las emisiones, así como monetizar su valor, negociado en unidades equivalentes a una tonelada de CO₂ –teqCO₂– (URCE). Los créditos de carbono generados de este modo constituyen, por un lado, una fuente adicional de ingresos para la financiación de la implantación y la explotación del programa y, por otro lado, actúan como contrapartida oficial que garantiza la inversión para las redes bancarias solicitadas.

Los países industrializados o sus empresas comercializan luego estas URCE en los mercados del carbono, a fin de alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de acuerdo con las disposiciones del Protocolo de Kioto (5,2% con respecto a las emisiones de 1990 para los países del anexo I, aparte de las cuotas internas definidas por sector y empresa por parte de cada país).

Existen varios marcos reglamentarios de las finanzas del carbono, basados en tratados internacionales o en contratos de derecho privado. Dentro de cada marco reglamentario se han definido sistemas de intercambio de los derechos de emisión: los mercados organizados de las finanzas del carbono o “mercados del carbono” albergan las negociaciones y los intercambios de créditos de carbono según la estricta reglamentación garantizada por las autoridades reguladoras (“mercados regulados”, mundiales o regionales, que se enmarcan en el Protocolo de Kioto) o según las normas y los operadores privados (“mercados voluntarios”, al margen del Protocolo, con definición de cuotas y objetivos de carácter voluntario).

Cifras e impacto del MDL

Según el Banco Mundial, el volumen del mercado del carbono ascendía en 2010 a 142.000 millones de dólares (frente a 144.000 millones en 2009, 135.000 en 2008, 64.000 en 2007, 30.000 en 2006 y 10.000 en 2005). El ligero debilitamiento de los mercados en 2010 debería persistir como consecuencia de una contracción de la demanda a raíz de la crisis y las incertidumbres provocadas por el resultado del próximo plazo de negociaciones internacionales previsto para 2012. No obstante, esta tendencia podría corregirse e invertirse por la próxima aplicación de nuevos instrumentos financieros complementarios que potenciarían los intercambios y por el compromiso cada vez más firme de países y actores clave (como las autoridades locales) que hasta ahora se encontraban más en segundo plano.

A día de hoy, el Consejo Ejecutivo del MDL ha aprobado cerca de 3.600 proyectos que suman más de 533,6 millones de RCE estimadas/año, lo que equivale a 2.600 millones de RCE estimadas hasta finales de 2012. La zona de América Latina y Caribe concentra actualmente más del 15% (558) de los proyectos registrados (frente a, por ejemplo, cerca del 82% –2.915 proyectos– de la zona de Asia-Pacífico).

Desde el lanzamiento de las soluciones de MDL han aparecido numerosos efectos perversos: especulación, mala regulación de los mercados y de las atribuciones nacionales de los derechos de emisión, reparto geográfico desequilibrado de los MDL, básicamente captados por los países emergentes –(en más de un 60% por parte de China!–, coste de los procedimientos (en capital humano, financiero y tiempo), que daban preferencia a proyectos con elevado potencial de rendimiento a corto plazo, etc.

Por otro lado, a causa de numerosos factores convergentes (lentitud, complejidad y elevado coste de los procedimientos de MDL que requieren competencias técnicas y bases financieras a menudo inaccesibles para los actores públicos, los famosos “costes de transacción”), los actores privados, que disponen de mayor agilidad, han acaparado claramente el potencial de desarrollo que ofrece este mecanismo.

Sin embargo, el MDL constituye una oportunidad sin precedentes para los actores públicos y particularmente para las autoridades locales. Hoy día las autoridades del Sur están en condiciones de implementar proyectos de mitigación con efectos de estímulo considerables en el ámbito ecológico, social, económico y financiero, a partir de una sola operación y a un coste inferior. Esto supone un margen de maniobra importante en tiempos de austeridad presupuestaria global.

Gracias a las “financiaciones de transición” los actores locales pueden prever desde este momento la capacidad para responder de forma adecuada a una serie de retos cruciales para un desarrollo sostenible: ordenación urbana (transportes, energía, etc.), descontaminación de suelos, conservación de recursos (agua sobre todo, biodiversidad, etc.), creación de industrias y empleos ecológicos, rendimiento y fuentes diversificadas de los presupuestos territoriales, financiación de la inclusión social y económica, transferencias tecnológicas y de competencias, etc.

Además, a consecuencia de las críticas sobre la pesadez de las formalidades clásicas del MDL, el Consejo Ejecutivo adoptó en 2007 un nuevo instrumento denominado “Programa de Actividades” (PoA) o MDL programático que instaure modalidades y procedimientos simplificados para proyectos de menor envergadura y desdoblables en diversos territorios pero agrupados en un mismo programa coordinado por una entidad pública o privada. Al aportar flexibilidad y reducir los costes de transacción, el MDL programático ofrece perspectivas importantes para el desarrollo de proyectos de gestión energética (energías renovables, eficacia y sustitución energética) en los sectores difusos (residencial, terciario y pequeña industria).

Por lo tanto, si es fundamental reflexionar sobre posibles soluciones de asistencia técnica y operativa para las autoridades locales (en especial a fin de permitirles integrar estas competencias de forma sostenible y beneficiarse de transferencias tecnológicas adecuadas), es urgente inspirarse en buenas prácticas que hayan demostrado su pertinencia.

Ejemplos de iniciativas públicas (proyecto “Landfill Gas to Energy” en São Paulo, Brasil) o privadas (“Cuidemos” en México - *por el momento el estudio de caso sólo está disponible en la versión francesa de este documento*) preparan el terreno para la experimentación y la replicación de programas de importantes resultados tecnológicos, económicos y financieros, así como con notables plusvalías sociales, políticas y ecológicas.

Es hora de que las autoridades locales aprovechen los instrumentos de mitigación y los utilicen de forma coordinada, en función de sus dimensiones, para cooperaciones directas y descentralizadas que demuestren su gran capacidad de recuperación e innovación, iniciando el cambio que esperan los ciudadanos.

Proyectos « Landfill Gaz-to-Energy »

en Bandeirantes & São João

São Paulo – Brasil

Socios

Ciudad de São Paulo

Biogás Energia Ambiental S.A.

Presupuesto

25 millones de reales (10,45 millones €)

Palabras clave

Cambio climático, biogás, mitigación, mecanismo de desarrollo limpio, rendimiento económico y financiero, créditos de carbono, subasta, mercado del carbono, asociación público-privada, transición

Contexto y objetivos

Bandeirantes y São João son dos vertederos públicos que pertenecen a la ciudad brasileña de São Paulo, la mayor aglomeración del país con más de 11 millones de habitantes. En 2004 se registraron 950.000 toneladas de emisiones de metano anuales, procedentes de las 15.000 toneladas diarias de residuos producidos por los habitantes, a las que se suman las 25.000 toneladas de metano resultantes del tratamiento de las aguas residuales, liberadas directamente a la atmósfera.

Ante estas alarmantes cifras y unas condiciones sanitarias y ambientales sumamente degradadas en los barrios próximos, en 2004 se lanzaron dos programas de mecanismo de desarrollo limpio (MDL) con el objetivo de capturar los biogases emitidos por los dos vertederos, explotarlos para la producción de electricidad y generar ingresos adicionales para la ciudad a través de la subasta de los créditos de carbono acumulados.

Los dos proyectos se registraron ante el Consejo Ejecutivo del MDL en 2006.

Entre los beneficios de estos dos proyectos cabe mencionar :

- Reducción drástica de las emisiones de GEI de la localidad, cuyos efectos se notarán tanto a escala local como global.
- Reducción del riesgo de explosión en las áreas de enterramiento.
- Reducción de olores en las proximidades de los vertederos.
- Creación de empleos tanto durante la implantación como durante el funcionamiento del proyecto.
- Demostración de la viabilidad de la tecnología de captación de los biogases en la región (Bandeirantes fue el primer proyecto de captación de biogases de Brasil).
- Generación de nuevos ingresos para el municipio de São Paulo, que se podrán invertir en equipamientos locales de valorización/reciclaje de los residuos, programas de sensibilización ambiental, creación de parques y áreas de juego para las comunidades próximas a las áreas de enterramiento, así como obras de urbanización (en especial como reparación de los años de

exposición a las molestias provocadas por la proximidad de los vertederos).

Procesos e implementación

Con una superficie total de 1,4 millones de m², el vertedero de Bandeirantes se encuentra al noroeste de la ciudad. Quedó desactivado en marzo de 2007, después de recibir unos 36 millones de toneladas de residuos durante 28 años.

En 2004 se empezó a capturar el biogás generado por el vertedero, tras una serie de estudios previos sobre la viabilidad del proyecto y la instalación, a partir de 2003, de una red de pozos y canales de recogida. Primero, el biogás se transporta a una planta de tratamiento donde se seca y se limpia, y se controlan tanto la cantidad como la calidad del gas. Posteriormente, el flujo de gas enriquecido en metano se dirige hacia la central termoeléctrica, que consta de 24 motores de gas Caterpillar con una capacidad instalada de 22,2 MW. El excedente de metano inexplorable se quema en antorchas.

Bandeirantes cuenta con una capacidad de generación de unos 170.000 MWh de electricidad al año. La electricidad producida se inyecta en la red eléctrica local y se distribuye de forma gratuita gracias a una medida de fomento adoptada por el gobierno federal.

São João es un vertedero poco más pequeño, situado al este de la ciudad, que recibió unas 7.000 toneladas de residuos diarios hasta su clausura en 2009. El dispositivo tecnológico desplegado en este vertedero (en 2007 para el gas y en 2009 para la producción de electricidad) es idéntico al de Bandeirantes, incluidas la planta de tratamiento de gas y la central eléctrica, de una capacidad instalada de 24,6 MW.

Las proyecciones de reducción de emisiones para los dos vertederos se estimaron, de media y por año, en 1,07 millones de teqCO₂ para Bandeirantes y 820.000 teqCO₂ para São João, con una duración de explotación prevista hasta 2018, fecha a partir de la cual la producción de metano dejará de bastar para garantizar la viabilidad de las instalaciones.

La mayor parte de la reducción de emisiones proviene de las emisiones de metano evitadas directamente en la atmósfera. El metano recuperado se quema, ya sea mediante antorchas o mediante los motores de gas de la central, y así se convierte en CO₂, que tiene un potencial de calentamiento global (PCG) menor que el metano. Las demás reducciones de emisiones provienen de la producción eléctrica de las centrales, que se supone que sustituyen en parte a las centrales de combustibles fósiles del sistema eléctrico local.

Las dos áreas de enterramiento son propiedad del municipio de São Paulo, que lanzó una licitación pública para un contrato de concesión de 15 años para cada área, en el marco del proyecto de captación de biogás.

Las dos licitaciones las ganó Biogás Energia Ambiental S.A., una asociación de tres empresas privadas: Arcadis Logos, una empresa neerlandesa encargada de la estructura comercial y la gestión del proyecto; Van der Wiel Stortgas BV, otra empresa neerlandesa que diseñó y construyó el circuito de recogida de gas y la planta de tratamiento, y Heleno Fonseca Constructéchnica, una constructora brasileña.

Las centrales de recogida de gas y de tratamiento son propiedad de Biogás, que también se encarga de su explotación.

La central termoeléctrica es propiedad de Biogeração, un fondo de inversión brasileño, y explotada por Sotreq, representante local de Caterpillar.

Biogeração y Unibanco han firmado un contrato de adquisición de energía (Power Purchase Agreement) de 10 años. Unibanco es el tercer banco privado de Brasil y utiliza esa electricidad para alimentar sus sucursales en la región. La electricidad producida por las centrales eléctricas queda exonerada de las tasas de transmisión (transporte) por parte de ANEEL, el regulador de potencia eléctrica local, por decisión gubernamental.

En el marco de la asociación público-privada (APP), el reparto de tareas entre el municipio y Biogás responsabiliza a la empresa de garantizar todos los pasos necesarios y asumir los costes correspondientes para preparar, elaborar y dar seguimiento al documento de diseño del proyecto (DDP) que presenta las principales ventajas reales, medibles y sostenibles del programa ante la autoridad nacional designada (AND). Biogás realizó la mayor parte de los procedimientos para este proyecto de forma independiente, durante un periodo de dos años, de modo que el gobierno federal, como AND, le mostró su apoyo al designarlo elegible ante el Consejo Ejecutivo del MDL.

Biogás asumió íntegramente el conjunto de inversiones (coste de implantación de los equipamientos de recogida de gas y construcción de la central termoeléctrica), por un importe de 25 millones de reales (10,45 millones de euros). Se calcula que el calendario de retorno sobre la inversión en estos programas oscila entre 5 y 7 años.

Por último, las URCE generadas por los acondicionamientos realizados en los dos vertederos se repartieron a

partes iguales entre Biogás y el municipio de São Paulo. Cada una de las partes puede disponer libremente, según las modalidades definidas por ellas mismas, de dichos créditos de carbono para emitirlos en el mercado regulado de su elección.

Resultados e impacto

Obstáculos

Los proyectos de Bandeirantes y São João eran ambiciosos e inéditos en Brasil en el momento de su implantación. Así, a los socios participantes les tocó pagar la novatada y afrontar numerosas incertidumbres, en especial en referencia a cuestiones técnicas y tecnológicas, además de que los mercados del carbono y el MDL también estaban en sus primeros pasos (normas, procedimientos, control, etc.).

Son muchas las variables que plantean incertidumbres en torno a las proyecciones financieras en este tipo de proyectos:

- En primer lugar, la caída de los volúmenes de emisión de biogás realmente captados en los vertederos ha supuesto una cantidad acumulada de URCE liberadas a día de hoy significativamente inferior a la cantidad prevista en el DDP (del orden del 50 al 60%), diferencia debida en parte a la calidad del terreno sobre el que estaba instalado el vertedero, que ha provocado la ruptura de algunos pozos, o a la deficiente cobertura del área de enterramiento, que ha permitido el escape de parte de los gases a la atmósfera.
- Como consecuencia, actualmente solo están activos parte de los motores de gas de las centrales termoeléctricas (aproximadamente una tercera parte, según las épocas y las instalaciones).
- El valor de las URCE en los mercados del carbono mundiales (intercambiados a unos 7-8 euros/URCE en el momento de puesta en marcha del proyecto, a 15 euros en 2008 y 2009, y ahora de nuevo a 7-8 euros) tiene un claro impacto en la tesorería de Biogás.
- La variación de los tipos de interés de los préstamos bancarios contratados por Biogás para las necesidades de inversión de los proyectos (del 34% anual en 2004 se ha pasado a un 14% en 2011).

A esto hay que sumar factores que afectan, a diferentes niveles, a las finanzas de las distintas partes (en este caso, sobre todo a Biogás, dado el reparto de mandatos entre los socios) durante la explotación de las instalaciones :

- Plazos para la validación de los proyectos en la burocracia de la ONU (de media, 670 días para el registro del proyecto), pero sobre todo en la de Brasil (un año para obtener la autorización de explotación del proyecto de mitigación en área de enterramiento, cuando en otros lugares se hubiese obtenido en 15 días).
- Coste de la instrucción de los procedimientos por parte del Comité Ejecutivo del MDL (retención del 2% de las URCE liberadas para un fondo de adaptación solidario destinado a los países más vulnerables).
- Volumen considerable de informes económicos y de control para los bancos.
- Coste de las operaciones de manutención y de amortización de las instalaciones.
- Coste de las misiones de auditoría para la certificación de las URCE, etapa previa a su colocación en el mercado, y que son cíclicas (tres o cuatro misiones al año, con un coste aproximado de 50.000 R\$ –21.000 euros– cada vez).

Estas variables impiden la inversión de las partes implicadas en proyectos de menor envergadura, que resultan inviables económicamente habida cuenta de la energía y los medios (humanos y financieros –por lo tanto, de tesorería) que es necesario invertir tanto para elaborar los expedientes de candidatura como para garantizar luego el seguimiento, la implantación y el control. Por ejemplo, en la actualidad Biogás prevé intervenir en este tipo de proyectos solo para ciudades de más de 5 millones de habitantes, como mínimo, a pesar de disponer de un equipo que ya ha demostrado su metodología y su experiencia.

Estímulos

En siete años de explotación efectiva en el conjunto de las instalaciones, las operaciones de MDL habrán permitido a la ciudad de São Paulo y su concesionaria Biogás generar más de 7 millones de URCE a finales de 2011, es decir, que se habrá evitado la liberación a la atmósfera de todas esas toneladas de CO₂.

De este modo, desde 2005 la ciudad ha conseguido reducir sus emisiones de GEI en un 20%, una cifra impresionante. El impacto ecológico local e internacional del programa de la Secretaría de Medio Ambiente de São Paulo es, pues, evidente.

La electricidad “verde” producida en las dos instalaciones llega a 700.000 habitantes cada día. La venta de gas por Biogás al operador de las centrales reporta, de media, cerca de 12 millones de reales al año (5 millones de euros al año). Por otro lado, se han creado empleos duraderos en todas las fases de implantación del proyecto, en especial en el marco de los programas de compensación financiados por el Ayuntamiento gracias a la venta de sus créditos de carbono.

Biogás ha intercambiado buena parte de sus créditos a través de un acuerdo de compra de reducción de emisiones (Emissions Reduction Purchase Agreement, ERPA), con el grupo bancario alemán KfW, que posee un fondo de carbono dedicado a la compra de URCE. Una vez certificadas, las URCE se compran al precio del mercado del momento. A finales de 2010, el ERPA habían reportado más de 59 millones de reales (24,7 millones de euros) a Biogás (ingresos aparte de la comercialización del gas para la producción de electricidad).

El municipio de São Paulo ha realizado dos subastas de sus créditos de carbono generados desde la puesta en marcha de la iniciativa. Las subastas han servido para aumentar tanto la sensibilización del público como la transparencia del proyecto y de las URCE acumuladas.

La primera subasta –la primera realizada por una autoridad local a escala mundial– tuvo lugar en la bolsa mercantil y de futuros de Brasil (BM&F) en septiembre de 2007. Se presentaron electrónicamente ofertas para 808.450 URCE del proyecto de Bandeirantes, con un precio mínimo de 12,70 euros/RCE. Ganó la subasta Fortis Bank, de los Países Bajos, con una oferta de 16,20 euros/RCE.

Una segunda subasta tuvo lugar en septiembre de 2008 para 713.000 URCE de Bandeirantes y São João. Esta vez fue Mercuria Energy Trading, de Suiza, quien ganó la subasta con una oferta de 19,20 euros/RCE.

Las subastas generaron unos ingresos totales de 74,7 millones de reales (26,8 millones de euros) para el municipio de São Paulo.

Los ingresos de las subastas se transfirieron al Fondo Especial para el Medio Ambiente (FEMA) creado por la ciudad en 2006 para financiar proyectos de desarrollo con gran valor ecológico añadido.

De los 74,7 millones obtenidos, a día de hoy ya se han invertido 51,8 millones de reales (21,7 millones de euros) en más de 45 proyectos de ordenación socioambiental en los barrios de Perus, Pirituba, São Mateus y Cidade Tiradentes (próximos a los antiguos vertederos), donde se organizaron reuniones públicas para decidir la asignación de los fondos: zonas de ocio con áreas de juegos, bancos, senderos peatonales y equipamientos deportivos, vías ciclables, centros de formación y de sensibilización ambiental, obras de urbanización de favelas y de lucha contra las inundaciones, etc.

Una tercera subasta está prevista para 2011/2012, por un importe de unas 800.000 URCE.

Numerosas acciones de sensibilización de los habitantes, pero también de los actores públicos y privados, sobre los retos en materia de desarrollo sostenible de estas soluciones de alto rendimiento económico, social y ecológico, llevadas a cabo directamente por los socios (visitas de las instalaciones, instrumentos de estimulación y de capacitación de las comunidades vecinas) o indirectamente (a través de la publicidad mundial y local en torno a las subastas y las obras públicas de acondicionamiento), son un primer paso para la puesta en marcha de iniciativas aún más ambiciosas de concienciación de la población que servirán para la generación reforzada de proyectos de mitigación y su diseminación.

No obstante, cabe deplorarse que durante las actuaciones la autoridad local haya desarrollado un diálogo insuficiente con las poblaciones beneficiarias de los programas de ordenación urbana. El Ayuntamiento, que había diseñado estos programas desde un punto de vista estrictamente ecológico, ha tenido que adecuarlos para responder a las reivindicaciones de la población, cuyas prioridades no coincidían con las del municipio.

Para concluir, no cabe duda de que los proyectos de Bandeirantes y São João son un auténtico éxito. El éxito se debe en buena parte a la fructífera colaboración entre las partes implicadas en el proyecto. Ello demuestra que una APP puede dar pie, a través de la transferencia de competencias nuevas y de unos intereses convergentes compartidos, a dinámicas de prácticas innovadoras capaces de dar respuesta a las necesidades y los retos que deben abordar las autoridades locales tanto a nivel local como global. Para las dos partes, esta primera experiencia habrá servido para integrar plenamente la “restricción de las emisiones de carbono”, principal objetivo local del MDL, en la práctica y la planificación de desarrollo.

En la actualidad existen muchos otros proyectos de explotación de biogás en curso, en Río de Janeiro, Ciudad de México y Lima, por poner algunos ejemplos.

Contactos

Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho – *Secretario de Medio Ambiente*

Ciudad de São Paulo

Rua do Paraiso, 387

São Paulo, SP

+ 55 11 3396-3004

eduardojorge@prefeitura.sp.gov.br

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/programas_e_projetos/index.php?p=7931

Antonio Carlos Delbin – *Director técnico*

Biogas Energia Ambiental S.A.

Rua Libero Badaró 377, 70. andar

CEP 01009-906 | São Paulo | SP | Brasil

Tel. +55 11 311 73171

www.biogas-ambiental.com.br

Fuentes

Ficha-proyecto CMNUCC Bandeirantes: <http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/DNV-CUK1134130255.56>

Ficha-proyecto CMNUCC São João: <http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/DNV-CUK1145141778.29>

Clapp C., A. Leseur, O. Sartor, G. Briner, J. Corfee-Morlot (2010), "Cities and Carbon Market Finance: Taking Stock of Cities" Experience with Clean Development Mechanism (CDM) and Joint Implementation (JI)", OECD Environmental Working Paper No. 29, OECD Publishing, © OECD

ICLEI Case Studies – Turning pollution into profit : the Bandeirantes landfill gas-to-energy project, July 2009

The background is a solid orange color. On the left side, there are several overlapping, curved white lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of movement and depth. The lines vary in thickness and overlap each other, creating a layered effect.

Recuperación de los recursos locales

Programa de automatización de los procedimientos fiscales municipales Ayuntamiento de Heres – Venezuela

Socios del programa

Ayuntamiento de Heres

Proyectos Integradores C.A.

SAP Andean and Caribbean Venezuela

Presupuesto

1.751.988 dólares (1,27 millones de euros)

que comprenden las operaciones de asesoramiento, la asistencia, el hardware y el software con una comisión mensual adicional del 12% de los importes recaudados (véase detalle en Etapas de ejecución)

Palabras clave

Rendimiento fiscal, aumento de los recursos propios, mejora de las condiciones de prestación de servicios públicos, censo fiscal, mapa de actividades económicas territoriales, planificación integrada, plataforma tecnológica avanzada

Análisis y objetivos del programa

El municipio de Heres, cuya capital es Ciudad Bolívar, agrupa 9 de las 37 parroquias que conforman el estado Bolívar y cuenta con más de 400.000 habitantes.

En 2006, bajo la coordinación técnica de Genezaret Hernández, el Ayuntamiento de Heres contrató un equipo de asesores para que elaboraran un estudio de reingeniería de los procedimientos internos de la entidad.

Entre las recomendaciones del informe figuraba la necesidad de que las arcas municipales dispusieran de un proceso de automatización de los medios y procedimientos de recaudación de impuestos, a través de una plataforma de altas prestaciones tecnológicas.

Las conclusiones apuntaban a la aplicación de una estrategia integrada para resolver el deterioro sufrido a lo largo del tiempo por los ingresos propios del municipio, con el fin de protegerlo de los peligros de una dependencia cada vez más fuerte de las subvenciones estatales.

El análisis del informe, que concluía que la hacienda municipal era poco eficaz y productiva, comprendía los siguientes puntos:

Causas identificadas:

- Exceso de funcionarios responsables de la recaudación en lugar de inspectores de impuestos.
- Perfiles no adaptados a las misiones de la hacienda municipal.
- Operaciones totalmente manuales; el funcionario cobraba y liquidaba.

- Procedimientos semiautomáticos, sin ningún grado de fiabilidad.
- Carencia de manuales de normas y procedimientos.
- Bases de datos incoherentes y poco fiables sobre la realidad de los contribuyentes formales.

Repercusiones indicadas:

- Alto índice de fraude fiscal.
- Corrupción en la gestión de la recaudación en el momento del cobro.
- Procesamiento de la información lento e impreciso por parte de la hacienda municipal.
- La recaudación se efectuaba solo sobre la base de los contribuyentes debidamente registrados, por lo que el producto de la actividad económica no representaba más que un porcentaje muy bajo de los recursos del municipio, que dependían en un 83% de las aportaciones recibidas del gobierno central.

En enero de 2007, el ejecutivo municipal decidió convocar una licitación para empresas dedicadas a los servicios de asistencia técnica para entidades públicas especializadas en automatización de las finanzas públicas. Se presentaron tres empresas: dos de ellas exigían el pago del 50% del total de la prestación antes de emprender las gestiones, lo que constituía una fórmula impracticable para las finanzas del municipio.

Así pues, la empresa Proyectos Integradores C.A. (PI) presentó la única alternativa viable, que consistía en realizar, antes de lograr los resultados previstos, una inversión propia por anticipado en:

- Plataforma tecnológica (SAP).
- Definición e implantación de espacios de atención al contribuyente para la liquidación de impuestos.
- Diagnóstico real de la situación de la hacienda municipal.
- Contratación y formación de personal con un perfil adecuado y capacitado para desempeñar una función de asesoramiento.
- Actualización de los datos de los contribuyentes a través de un censo realizado en todas las parroquias.
- Estudio crítico de las ordenanzas municipales, en especial las referidas a las actividades económicas.

Tras el procedimiento de licitación, dado que esta oferta no requería movilizar los recursos del municipio para poner en marcha el programa, se eligió la empresa PI, que firmó un contrato marco de fideicomiso por un periodo de 5 años renovables para la prestación de servicios técnicos especializados, puesto que, de conformidad con la Ley del Poder Público Municipal y otras leyes nacionales, la función de recaudación es competencia y responsabilidad municipal.

Etapas de ejecución

El plan de acción de PI se definió en colaboración con los equipos municipales según cuatro fases principales.

Fase I – Estudio de mercado comercial y empresarial, iniciado en 2007 (un año de duración)

Comprende:

- Censo de empresas y comercios
- Evaluación de los funcionarios responsables del cobro.
- Alquiler y acondicionamiento de un centro de atención al contribuyente.
- Apoyo tecnológico y de comunicación.
- Selección y contratación de personal.
- Formación de los interventores, inspectores y asesores de la hacienda municipal.
- Adaptación de los procedimientos de la hacienda municipal.
- Gestión y actualización de la base de datos de los contribuyentes.

Fase II – Instalación física y técnica, iniciada en septiembre de 2008

Comprende:

- Inauguración del Centro de Atención al Contribuyente.
- Acondicionamiento de espacios físicos de acogida, salas de reuniones y centros de llamadas.
- Instalación de salas de espera.
- Puesta en marcha de la plataforma tecnológica para la liquidación del impuesto.

Fase III – Acciones previas al cobro de la DIBA (Declaración de Impuestos Brutos Anuales) y a la liquidación de impuestos (2007-2008)

Comprende:

- Realización de una campaña de sensibilización y concienciación del sector comercial y empresarial.
- Separación transitoria de los responsables de la recaudación de las operaciones de cobro.
- Eliminación de las cajas para cobrar los pagos destinados a la liquidación del impuesto.
- Reuniones y alianzas con bancos locales, que son la única vía de recepción para los pagos del impuesto, de conformidad con los nuevos procedimientos de liquidación, efectuados a través de formularios remitidos por el Centro de Atención al Contribuyente.
- Adaptación de las disposiciones de carácter jurídico.
- Traslado del personal de la hacienda municipal al centro de atención al contribuyente del municipio de Heres
- Reunión con la Cámara de Comercio de Ciudad Bolívar con el fin de dar a conocer los nuevos procedimientos y la filosofía del Centro de Atención al Contribuyente.
- Liquidación de las deudas de los contribuyentes.
- Actualización de la base de datos anterior, en la que se registraban 1.800 establecimientos que ejercían una actividad económica, para pasar a incluir los 5.500 establecimientos censados en agosto de 2008, 3.559 de los cuales están sujetos al impuesto; ello refleja un incremento del 50,57% en el número de entidades con obligación de tributar, lo que implica una reducción en la misma proporción del alto índice de fraude fiscal.
- Evaluación efectuada en 2008, que indicaba que los recursos propios procedentes del impuesto solo representaban el 13% del presupuesto del municipio.
- Descubrimiento de numerosos casos de corrupción y delitos fiscales entre los contribuyentes, gracias a la automatización, que sirve de filtro para la presentación de estados de cuentas, balances, solvencia y gestiones fiscales municipales.

Fase IV – Liquidación de la DIBA de septiembre a octubre de 2008

Este procedimiento permitió alcanzar un índice de recaudación que superó en un 200% los niveles obtenidos en años anteriores.

A partir de esta fase el Ayuntamiento empezó a abonar el porcentaje previsto en el contrato marco con PI (el 12% mensual del total de los importes recaudados durante 2 años –en concepto de recuperación de las sumas invertidas al principio de la implantación del programa– y el 9% mensual en concepto de prestación del servicio).

En la actualidad, PI se encarga de las operaciones para la implementación de la red en la que se integrarán la totalidad de procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios y de control del municipio. A tal fin, en 2010 se dotó a todos los departamentos de los equipamientos y estructuras necesarios para la migración a la plataforma SAP.

Resultados e impacto

En 2008, tras evaluar los resultados alcanzados por el programa, el nuevo alcalde, Víctor Fuenmayor, quiso reforzar la continuidad de las operaciones al profundizar en las recomendaciones de PI.

Los censos efectuados permitieron trazar un mapa del tejido económico del municipio de Heres, basado principalmente en los sectores comercial y de servicios (93,4% de las empresas), en tanto que el sector industrial solo representa el 3,5% del tejido empresarial local.

En 2009, los recursos propios del municipio representaban el 35% de su presupuesto global. En 2010 alcanzaron el 50%. En la actualidad superan el 67%; el municipio ya solo depende en un 33% de las aportaciones del gobierno nacional, mientras que en 2008 esa cifra fue del 87%.

Si hacemos una comparación de los ingresos fiscales del municipio en 2008 (31,5 millones de bolívares) y los obtenidos en 2011 (113,7 millones de bolívares), que da un incremento del 358% de los recursos propios de la entidad, podemos identificar una serie de resultados concluyentes:

- Hacienda municipal saneada, dotada de competencias y capacidad de respuesta eficaces, así como de datos actualizados y fiables.
- Bajo índice de fraude fiscal municipal.
- Porcentaje del 65% de contribuyentes satisfechos.
- Procedimientos automatizados a través de la plataforma tecnológica SAP.
- Reglamentos sobre actividades económicas, y otros similares, adaptados.
- Satisfacción de los contribuyentes al ver recompensado el pago del impuesto por mejoras en los servicios públicos .

- Aumento de la capacidad y viabilidad en el cálculo de los gastos referidos a las previsiones de gastos de personal –en especial las exigidas por el gobierno nacional–, los aumentos salariales y su impacto
- Pago, en 2009, de las deudas de las anteriores administraciones, especialmente las relativas a recursos humanos.
- Manual de normas y procedimientos actualizados.
- Gestión de las finanzas públicas optimizada.
- Reconocimiento, por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF) –en un estudio reciente sobre la independencia fiscal de 42 municipios andinos (agosto 2011)–, del decimotercer lugar para el municipio de Heres, cuyos esfuerzos por mantener un sistema de recaudación e ingresos propios (a través de impuestos locales) garantizan que en pocos años alcanzará una autosuficiencia del 100%.

El proceso de refuerzo de la capacidad del municipio para controlar los recursos y la asignación de los mismos, a través de una estrategia tecnológica integrada, abre la puerta a un aumento cuantitativo y cualitativo de los recursos disponibles identificados en el territorio, pero también a una clara potenciación de su competitividad y atractivo para captar financiación externa (credibilidad reforzada, mapa económico del territorio y del potencial mejor definido).

Al partir de una óptica de racionalización sistémica de la gestión financiera de la administración pública y al mantener en paralelo una perspectiva reforzada de diálogo con los ciudadanos y de concienciación del contribuyente, la experiencia ha demostrado que la cuestión presupuestaria no se limita al ámbito estrictamente económico y financiero del desarrollo, ya que alienta y estimula el despliegue de estrategias de planificación integrada para el desarrollo sostenible de Heres. Lo que, a su vez, exige la introducción de una amplia gama de herramientas adaptadas, necesarias para su programación, gestión y evaluación, que ofrecen al ente local y a los representantes políticos encargados de administrarla puntos de referencia y argumentos necesarios para una toma de decisiones responsable y concertada.

Contactos

Genezairet Hernández – Director del Departamento de Análisis Estratégico y Control de Gestión
Delegado institucional de Colaboraciones y Alianzas de Cooperación Internacional – Ayuntamiento de Heres

rayh31@gmail.com

+ 58 285 617 0476

Richard Salas – Director de operaciones – Proyectos Integradores

salas@proyinteg.net

+ 58 281 265 0770

Leonardo Maramara – Director comercial – Proyectos Integradores

leonardo.maramara@proyinteg.net

+ 58 281 265 0770

<http://www.proyinteg.net/esp/index.htm>

Raiza Morales – Directora general – SAP Venezuela

raiza.morales@sap.com

+ 58 212 276 5404

5 preguntas a Genezaret Hernandez

*Director del Departamento de Análisis Estratégico y Control de Gestión
Delegado institucional de Asociaciones y Alianzas de Cooperación Internacional
Municipio de Heres*

¿Se prevé transferir competencias de Proyectos Integradores a los servicios municipales durante el programa o al finalizar el mismo?

Sí, las condiciones y modalidades de la transferencia de competencias se incluyen en el contrato, tanto a nivel estructural (*hardware* y *software*) como a nivel de los procedimientos de gestión de las herramientas, y ello afectará a todos los departamentos involucrados: administración, desarrollo, presupuesto y hacienda.

Se contempla el siguiente calendario en el contrato marco:

- Año I – Instalación
- Año II – Crecimiento
- Año III – Estabilidad del proceso
- Años IV y V – Proyección de crecimiento y ajustes

Estas condiciones implicaban desde el principio la necesidad de elegir una empresa proveedora de servicios y no una empresa delegada, algo que, en todo caso, la ley no permite.

¿Cuáles son las próximas medidas que se adoptarán para aumentar los recursos propios del municipio de Heres?

Antes que nada, se prevé reforzar la “automatización integral” de la programación financiera plurianual. Este componente del programa pretende dotar al municipio de un instrumento que defina mecanismos que garanticen el logro de los objetivos de gestión fijados en la planificación, a medio y a largo plazo.

Otra de las necesidades que hemos identificado es la de imaginar situaciones alternativas para medir el impacto fiscal que pueden tener en nuestras finanzas los proyectos o programas plurianuales. En este sentido, nos proponemos completar la conexión en red del sistema de información, con el fin de disponer de un sistema integral e integrado para la programación financiera, de manera que el municipio cuente con una herramienta tecnológica que le permita prever el uso de sus recursos financieros. Servirá como coadyuvante para el logro de los objetivos definidos en la planificación estratégica municipal. Pero también permitirá identificar las necesidades de financiación y realizar una evaluación precoz de posibles desequilibrios financieros, que deberán corregirse de inmediato.

Este instrumento de automatización integral pondrá a disposición de los principales funcionarios del municipio una información agregada que será muy útil en el momento de la toma de decisiones, ya que dotará al municipio de herramientas conceptuales y tecnológicas que se utilizarán como instrumentos básicos orientados a la formulación de pronósticos sobre la necesaria evolución de las finanzas, y a la evaluación del comportamiento de los flujos de recursos y pagos, aspectos que contribuirán a mejorar la planificación financiera del municipio.

¿Qué supondrá este programa de integración fiscal y presupuestaria para las estrategias de planificación del gobierno local?

La segunda fase de nuestras operaciones consiste en incidir en los modos de gestión de la ordenación territorial. Se trata de poner en marcha un subsistema que constituye, para nosotros, una prioridad a medio plazo.

Deberíamos contar con una herramienta dotada de las capacidades necesarias para consultar y editar los instrumentos de planificación existentes en el municipio, y que integre toda la información de clasificación, calificación y regulación del suelo.

El usuario debe ser capaz de personalizar los ámbitos territoriales de competencia para adaptarse a la legislación municipal e insertar recordatorios y eventos relacionados con la planificación, a fin de simplificar las tareas de gestión y generar mapas temáticos de planificación. La puesta en marcha de este subsistema está supeditada a la existencia de tales planes, y consistiría en los siguientes módulos:

- Plan de ordenación territorial
- Plan de desarrollo municipal
- Programa operativo anual
- Urbanismo y regulación

El instrumento contribuiría a generar otra fuente de ingresos, relacionada con el tema del catastro de la ciudad, con lo que se completaría así la recaudación fiscal de las actividades económicas del municipio.

¿Cuáles son, en su opinión, los obstáculos y los estímulos para la implantación de este tipo de programa en una administración municipal?

Cualquier cambio provoca reacciones, y a veces muy fuertes, sobre todo entre el personal, que ve que lo están reemplazando o que están redefiniendo el perfil de su puesto de trabajo. Es difícil cambiar su forma de pensar y actuar.

En el ámbito de los comerciantes y empresarios, la resistencia puede provenir de la obligación de pagar impuestos, tal y como exige la justicia fiscal. También hay que contar en ocasiones con la corrupción de los funcionarios responsables de la recaudación y de los intermediarios, con la resistencia de los contribuyentes a dirigirse al Centro de Atención para pagar sus impuestos y con las prácticas de algunas gestorías, que pueden asesorarles de forma incorrecta respecto a las declaraciones de impuestos municipales. Por no hablar de la posición de algunos sectores económicos constituidos por comerciantes hostiles a los nuevos procedimientos de pago de los impuestos.

Asimismo, hemos podido comprobar la resistencia de algunos miembros de la administración, en especial los servicios jurídicos, que creen que no es saludable introducir procedimientos automatizados de recaudación.

Uno de los defectos de este tipo de mecanismos es que los resultados previstos no se perciben hasta transcurrido el primer año, periodo que corresponde a la instalación del sistema. El rendimiento de la inversión es “lento” y los equipos directivos suelen ser impacientes. Además, se trata de una tecnología completamente nueva cuyo uso requiere un periodo de adaptación.

En cambio, desde la perspectiva de las líneas maestras, se puede considerar que el censo y el diagnóstico son los puntos de partida que permiten visualizar las diferentes irregularidades y malversaciones de los funcionarios y los contribuyentes.

Además, debemos darnos cuenta de que la automatización y unos datos fiables sobre los contribuyentes constituyen la base que garantiza un crecimiento permanente de los ingresos fiscales.

La renovación en la atención dispensada a los contribuyentes y la transparencia del proceso de pago de los impuestos municipales son patentes. Además, forman parte de una política de cambio de la cultura tributaria y de una inversión consciente por parte del contribuyente.

Por otra parte, la implantación de un mecanismo eficaz para la liquidación de los impuestos municipales optimiza el sistema de recaudación y promueve la transferencia de experiencias y conocimientos a los equipos de recursos humanos mediante la formación y la transmisión de competencias.

Asimismo, esta estrategia refuerza y transforma de modo duradero ciertos ámbitos de la recaudación:

- Registros, al permitir generar información fiable y ágil.
- Cobro, al optimizar el proceso de generación de ingresos y analizar y evaluar las fuentes de financiación para definir estrategias de desarrollo adaptadas.
- Finanzas, al generar políticas adaptadas, garantizando la sostenibilidad fiscal del territorio.

¿Qué mensaje le gustaría transmitir a los municipios que deseen iniciar un proceso de recuperación de sus recursos fiscales?

El ámbito financiero y tributario se abre a la implantación de herramientas que tienen un fuerte impacto a corto plazo en el territorio, ya que logran que los niveles de recaudación y el proceso presupuestario resulten reforzados con vistas a una mejor gestión financiera del municipio.

El requisito previo para el éxito de esta inversión en la mejora de las propias capacidades es darse cuenta de que se trata de un proceso de transferencia de experiencias y competencias en el que se deben combinar tres elementos para lograr el pleno éxito del proyecto. Dichos elementos son: el agente receptor, el agente transmisor y el contenido transferido.

Este instrumento requiere suficiente información para diseñar una serie de medidas y procedimientos que permitan al municipio cobrar los atrasos correspondientes a impuestos pendientes de pago.

El objetivo principal del instrumento de recaudación es enviar una señal clara a los contribuyentes, dándoles a entender que se ha producido un giro en la política fiscal y que el municipio cuenta con nuevos recursos de gestión para recompensar el cumplimiento de las normas y castigar a los infractores.

Asimismo, brinda una oportunidad para crear un sistema financiero de programación plurianual que jerarquiza la planificación estructurada y transfiere la asignación discrecional de los recursos, garantizando la duración y la viabilidad de la planificación estratégica, en la que participan activamente todos los actores del municipio durante todo el proceso presupuestario. En este sentido cabe destacar dos elementos importantes:

- Institucionalización del presupuesto, con vistas a mejorar la gestión del mismo mediante herramientas específicas que consoliden el poder tributario y financiero del municipio.
- Programación financiera plurianual, útil para la toma de decisiones, la elaboración de previsiones financieras y la evaluación del rendimiento de los flujos financieros.

Todo ello requiere una auténtica voluntad de cambio, pero mi mensaje es claro: ¡no duden ni un momento!

The image features a solid orange background. A large, white, abstract graphic element is positioned on the left side, consisting of several overlapping, curved lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of movement and depth. The lines vary in thickness and overlap, creating a layered effect.

Vivienda participativa

Usina - Cooperativa para la Vivienda Autogestionada São Paulo - Brasil

Socios

USINA

*Varios municipios, en función de los proyectos; ejemplos: Belo Horizonte y Diadema
Asociaciones y cooperativas de habitantes, formales o no, para cada proyecto
Varias instituciones para la vivienda de ámbito local, nacional o internacional*

Presupuesto

Variable según los proyectos

Palabras clave

Autogestión, derecho a la vivienda, arquitectura popular, planificación, inclusión social y económica, cooperativas de construcción, formación, empoderamiento, investigación-acción, movimientos sociales, tecnologías adaptadas

USINA : historia, compromisos y objetivos

Desde hace 20 años, USINA colabora principalmente con movimientos sociales que desean abordar de un modo distinto la construcción de la experiencia territorial, al desarrollar la capacidad de los propios habitantes para planificar, diseñar y construir, mediante la movilización de fondos públicos en contextos de lucha social (derecho a la vivienda y a una vivienda saludable, presión inmobiliaria, expansión de las favelas) y renovación urbana (acceso a los servicios básicos –infraestructuras, equipamientos y servicios colectivos– e inclusión social y económica).

El compromiso de los socios de USINA consiste en orientar sus conocimientos y prácticas a la aplicación de principios derivados de la autogestión. En cada uno de sus proyectos se trata de poner en práctica, de un modo muy concreto y en perfecta “cooperación”, herramientas y mecanismos ajenos a las lógicas de la arquitectura de producción estrictamente comercial.

Al confrontar a los beneficiarios con la experiencia espacial, social, técnica y estética de la vivienda, se generan procesos de mayor autonomía y participación, directamente relacionados con la urgencia contemporánea de disponer de ciudadanos informados sobre los problemas, desafíos, dificultades y oportunidades del desarrollo urbano sostenible.

USINA se fundó en 1990, tras una aventura colectiva con diversas etapas, que se inició a principios de la década de 1980 y que reunió a profesores, estudiantes, ingenieros y arquitectos procedentes, en parte, del LabHab (Laboratorio del Hábitat), creado en el Curso de Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Bellas Artes de São Paulo en 1982.

A principios de 1986, tras la agitada clausura del Curso de Arquitectura y Urbanismo de la Facultad, los participantes buscaron dar continuidad a su labor de difusión y compromiso con los movimientos sociales y fundan el Laboratorio para el Desarrollo de la Creatividad en la Universidad del Estado de Campinas (UNICAMP).

Al desarrollar y enriquecer el patrimonio metodológico y técnico del LabHab diseñaron a continuación una estrategia consistente en ofrecer a los habitantes una serie de elementos prefabricados y técnicas de montaje

sencillas, todo ello unido a un sistema accesible de especificaciones de técnicas de construcción para facilitar la construcción de viviendas mediante la ayuda mutua comunitaria.

Además, este sistema promovía la implantación de mecanismos administrativos sencillos y transparentes para la construcción civil, con tablas de cuantificación, presupuesto abierto y especificaciones carentes de los misteriosos “costes mixtos” que los constructores acostumbran a aplicar a la construcción tradicional, con lo que se garantiza la posibilidad de un control autogestionado de las obras.

Para el grupo se trataba de alcanzar una etapa de transmisión del poder técnico, lo que devolvía a la gente un auténtico poder de decisión y orientación en la producción de sus propios hogares.

En 1990, para garantizar la propia independencia y asegurar la continuidad del apoyo a los movimientos sociales, algunos miembros del grupo fundador del laboratorio decidieron dotarse de una organización que se convertiría en USINA.

El primer proyecto que emprendieron, en Osasco (pueblo del Gran São Paulo), permitió a 520 familias de la región, reunidas en la asociación Terra é Nossa (“Esta tierra es nuestra”), construir y financiar totalmente sus viviendas mediante la ayuda mutua comunitaria (*mutirão*) y de un modo totalmente autogestionado (presupuesto, materiales organización, planificación y dirección de las obras).

USINA, convertida ahora en una cooperativa, se compone de un equipo interdisciplinario de 14 profesionales a tiempo parcial, que trabajan en diferentes ámbitos relacionados con las cuestiones sociopolíticas y las actuaciones técnicas de la vivienda: 9 arquitectos, 1 abogado, 2 trabajadores sociales, 1 artista plástico especializado en vídeo y 1 filósofo.

USINA ya ha participado en el diseño y construcción de más de 5.000 viviendas, centros comunitarios, escuelas y parvularios en varias ciudades y comunidades rurales, principalmente en el estado de São Paulo. Asimismo, ha colaborado en el diseño y desarrollo de la planificación urbana de grandes ciudades (Diadema y Belo Horizonte, entre otras), y en proyectos de rehabilitación de barrios de chabolas; además, ha contribuido a la constitución y organización de cooperativas de trabajo.

La cooperativa estudia regularmente nuevas formas de organización entre sus colaboradores y en el exterior, con la idea de introducir prácticas renovadas acordes con las urgencias y necesidades de sus interlocutores, con miras a superar la división tradicional del trabajo y la separación de las tareas de diseño, producción y apropiación social del espacio. Se trata de devolver al elemento técnico, agente de la construcción, un papel políticamente activo en el territorio y en interacción con sus beneficiarios; en definitiva, se trata de desplegar “una praxis que cuestione y transforme al mismo tiempo.”

Los objetivos de USINA se dividen en tres puntos concretos:

- Proporcionar una asistencia técnica especializada a los movimientos sociales urbanos y rurales a través de equipos interdisciplinarios en los ámbitos de la arquitectura, la planificación y la técnica, promoviendo una fuerte implicación de la comunidad en forma de actividades de producción colectiva.
- Apoyar el compromiso social y político de los movimientos a lo largo de todo el proceso, al buscar su participación activa en los debates políticos y sociales situados en el contexto más amplio de sus territorios y, de este modo, influir en las políticas públicas de renovación urbana en favor de una vivienda realmente social.
- Promover un intercambio y un debate amplios en torno a los problemas y retos de la vivienda (sustituyendo la perspectiva de “necesidad social” por la de “derecho”), y compartir los conocimientos a través de cursos de formación, seminarios, folletos y actividades de investigación con escuelas, agencias gubernamentales, movimientos sociales, instituciones culturales y universidades.

Método e implementación

USINA apoya las iniciativas llevadas a cabo por las comunidades y ofrece asistencia técnica a familias de bajos ingresos para construir viviendas en zonas densamente pobladas. Las obras se realizan en régimen de *mutirão* mediante una perfecta autogestión de los recursos.

Los proyectos apoyados por USINA se financian con fondos públicos procedentes de mecanismos de crédito libres de intereses implantados por los gobiernos locales, los estados o el Ministerio de las Ciudades de Brasil (en especial a través de la Caixa Econômica Federal, banco público a cargo de la construcción de viviendas destinadas a movimientos sociales, entre otras operaciones).

Los fondos se asignan directamente a las asociaciones comunitarias para sufragar la compra de materiales y equipamientos y, de ser necesario, los gastos de asesoría y asistencia técnica facilitada por USINA y otros actores.

Las familias, agrupadas en una cooperativa, colaboran en las obras al dedicarles unas horas de trabajo semanales, que varían según el diseño del proyecto (en función principalmente de la cantidad de recursos asignados; es decir, de las necesidades adicionales para la correcta realización del proyecto): puede llegar a 16 h/semana/familia.

La duración media de los proyectos es de 4 a 7 años, debido sobre todo a la lentitud del pago de las subvenciones otorgadas por las autoridades locales y a los problemas del diferencial de inflación entre el inicio del proyecto y su ejecución (compra de materiales, costes externos, etc.).

El planteamiento de USINA difiere de muchas otras iniciativas de vivienda comunitaria, en las que el objetivo de las horas de trabajo no remunerado es sobre todo reducir los costes y el importe del presupuesto público invertido; aquí los miembros de la comunidad están intrínsecamente involucrados en la toma de decisiones, así como en las discusiones y la elaboración de cada etapa del proceso de planificación o construcción:

- desde la fase de diseño del proyecto (búsqueda de financiación, lectura crítica de las propuestas arquitectónicas y de planificación)
- hasta la ejecución (selección de materiales, contratación, compras, etc.)
- y el control (presupuesto, constitución de comités temáticos, seguimiento de la ejecución de las obras)

Las competencias de los habitantes se refuerzan, tanto en el ámbito técnico y profesional como en el social, el político y el económico, gracias a la formación recibida en los siguientes aspectos :

- Técnico : diseño de los planos y proyección de las etapas de planificación con el fin de entenderlos e interactuar con los arquitectos.
- Planificación de las obras : compras, elaboración y gestión de presupuestos, rendición de cuentas (balance y cuenta de resultados), contratación de trabajadores o de empresas, prevención de riesgos y seguros a contratar.
- Institucional : funcionamiento y organización de las administraciones públicas, capacidad para hablar en público en una reunión, sobre todo con funcionarios de la administración local, movilización y liderazgo, cuestiones de las políticas de vivienda nacionales o locales, organización social y política del país, etc.
- Social : relaciones de género y de poder; concienciación en materia de teatro, cine y cultura
- Organizativo, profesional y económico : puesta en marcha y gestión de la cocina y la guardería comunitarias, creación de actividades productivas sostenibles (panadería, construcción, fontanería, etc.), y diferentes oficios que el grupo haya identificado como necesarios para garantizar la capacidad de resistencia del sistema implantado.

Para complementar este enfoque global en la intervención en y con las comunidades, USINA ha diseñado técnicas y tecnologías adaptadas a las dimensiones, los recursos y las competencias de los distintos grupos asociados (selección de materiales y dispositivos de ingeniería sencillos pero resistentes y con bajo coste de mantenimiento, por ejemplo: uso de cajas de escalera de acero), de manera que, al finalizar las obras y tras la marcha del equipo técnico, las familias estén en condiciones de hacerse cargo del correcto mantenimiento de los edificios y las instalaciones colectivas.

Asimismo, se concientia a los residentes sobre la responsabilidad ambiental respecto a los materiales utilizados, por ejemplo: los muros de carga limitan el uso de hierro y hormigón, la conveniencia de dar prioridad a los materiales locales, etc.

La aplicación del procedimiento de autogestión y los espacios comunitarios creados (políticos: asociación/cooperativa; o prácticos: espacios verdes, guarderías, jardines, etc.) no son más que una faceta de los mecanismos de “socia(bi)lización” practicados en el conjunto de viviendas y se añaden a una labor de implantación de actividades generadoras de ingresos con el fin de consolidar tanto la continuidad de la copropiedad como la fortaleza de los lazos que unen a la comunidad de residentes.

Resultados e impacto

Con el tiempo, USINA ha logrado consolidarse pese a las dificultades de acción ligadas a la orientación decididamente social y altamente participativa de sus intervenciones, así como a la opción “política” de

depender solo de los fondos nacionales y territoriales, y no de los procedentes de agencias multi o bilaterales de cooperación. Esta opción, determinada por el deseo de defender y hacer respetar el derecho de los brasileños a la vivienda por parte de los poderes públicos locales y nacionales, a menudo ha provocado retrasos y demoras en la ejecución de las obras, debido al proceso, a veces largo, de las negociaciones o del pago de los fondos, sobre todo por parte de las autoridades locales.

No obstante, no se ha paralizado ningún proyecto, ya que las comunidades han encontrado siempre recursos internos para seguir avanzando y movilizar las energías necesarias, mientras esperaban el cierre de las negociaciones con los donantes.

Los miembros de USINA trabajan a media jornada, de 20 a 24 h, por semana y perciben el equivalente del doble o incluso el triple del salario mínimo brasileño. La mayoría de colaboradores son becarios o profesores que quieren complementar sus ingresos. Uno de los obstáculos señalados por el equipo, respecto a la sostenibilidad económica de la organización, estriba en la dificultad para lograr que los poderes públicos financien los planes de estudio previos a las obras y la ejecución de proyectos por parte de la comunidad, pese a que es público y notorio que esas etapas consumen mucho tiempo y movilizan una cantidad de técnicos e ingenieros que resulta especialmente caro dadas las responsabilidades implicadas en la elaboración de los expedientes (una media de 500.000 reales /211.000 euros).

Por ejemplo, la Caixa Económica Federal, por la que circulan los fondos del programa brasileño Minha Casa, Minha Vida, lanzado en 2009 con el objetivo anticíclico de construir 3 millones de viviendas a escala nacional (programa de vivienda de dimensiones únicas en el mundo), no paga los gastos de los estudios preliminares hasta que se ha aprobado el proyecto propuesto.

No sucede lo mismo cuando los expedientes se envían al Ministerio de las Ciudades a través de convocatorias de proyectos, ya que entonces los pagos se efectúan por tramos de etapas de validación superadas. El problema es que, hasta la fecha, las convocatorias de proyectos de dicho ministerio habían funcionado de un modo errático y en la actualidad se han suspendido, debido principalmente a la falta de fondos.

No obstante, la viabilidad y la seguridad económicas de organizaciones como USINA no se pueden garantizar sin mecanismos específicos, a diferencia de los actores privados del sector de la construcción, que disponen de la liquidez necesaria para integrar este riesgo a su gestión.

Minha Casa, Minha Vida (MCMV) es un programa destinado principalmente a proporcionar ingresos al sector privado de la construcción tras la crisis de 2008. Sin embargo, el 3% de los fondos se ha reservado para proyectos de vivienda presentados por movimientos sociales (MCMV Entidades). Estos últimos, una vez que han sido debidamente autorizados por el ministerio (obligación de constituirse en asociación formal), pueden presentar sus proyectos directamente a la Caixa, pero en su mayor parte no están en condiciones de prefinanciar la elaboración de los expedientes.

Así pues, una de las reivindicaciones de USINA es proponer que esta estrecha rendija puesta a disposición de los movimientos sociales sea gestionada por una entidad pública de carácter social, en lugar de seguir en manos de un personal bancario alarmado por la idea de correr un posible riesgo y, por lo tanto, excesivamente prudente frente a la flexibilidad de gestiones y mecanismos que debería existir para proteger el acceso a los recursos públicos por parte de los promotores “alternativos” de proyectos comunitarios.

Ello no ha impedido que USINA cuente con dos programas validados a través de la convocatoria de proyectos del ministerio publicada en 2010 (para 144 familias), y con dos más que están pendientes (correspondientes a 260 familias), en espera de que vuelvan a encarrilarse a través de una convocatoria de proyectos.

Y también se beneficia de una asociación con el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) para un programa de construcción de escuelas técnicas con el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en la Amazonia y en el estado de Pará, con capacidad para 3 a 4 sesiones al año de 300 alumnos cada una. En el caso de estas escuelas, se han desplegado una serie de estrategias para garantizar la sostenibilidad ambiental del entorno, tales como el tratamiento de aguas residuales, y el uso de sanitarios secos y de compostaje.

Hemos visto que en los 20 años de existencia de USINA se han construido 5.000 viviendas (una media de 250 al año), y su experiencia se ha hecho acreedora del reconocimiento tanto de los movimientos sociales como de los actores nacionales e internacionales. La precariedad de la financiación de sus actividades, de elevada plusvalía urbana, ambiental, social y económica, se debe en gran parte a la inadecuada burocracia implantada por algunas instituciones y ventanillas públicas, que desconfían o simplemente desconocen el formato y funcionamiento de los tipos de programas promovidos por la cooperativa.

Sin embargo, si hacemos un balance en cifras de los resultados estrictamente operativos de las actividades de asesoramiento y ayuda a la construcción desarrolladas por USINA, nos damos cuenta, por ejemplo, de que:

- USINA permite a las familias acceder a fuentes de financiación asequibles y preferenciales: gracias al programa MCMV, los habitantes pueden pedir un crédito a más de 10 años sin intereses y con pagos con un tope máximo del 10% de los ingresos mensuales del hogar (para familias con ingresos que

representen entre 1 y 3 salarios mínimos, lo que equivale a entre 50 y 150 reales máximo/familia: de 20 a 40 euros). La ciudad de São Paulo ha puesto en marcha un sistema basado en un crédito a 30 años sin intereses, con pagos mensuales de 100 a 150 reales/mes (máximo de 1/3 del salario mínimo brasileño).

- En el marco del programa MCMV, un constructor tradicional del sector construirá un vivienda de 38 m² por un importe de entre 60.000 y 90.000 reales: de 25.000 a 38.000 euros (precio acordado en el marco del programa), en tanto que USINA entregará, por el mismo importe, una vivienda de 65 m² y de mejor calidad (equipamientos, materiales, ergonomía y plusvalía social).
- El apoyo estratégico dispensado por USINA a las familias les permite crear sus propios puestos de trabajo y generar a veces ingresos estables para el mantenimiento de las viviendas.
- La posibilidad de que a largo plazo la ciudad disponga de ingresos fiscales procedentes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, con casas y entornos valorizados respecto a la vivienda social estándar, de menor superficie y calidad.

En cuanto al impacto cualitativo, cabe destacar:

- Refuerzo de las redes sociales de residentes, organizados en comisiones temáticas y asociaciones, capaces de dirigirse a los poderes públicos e identificar a los interlocutores adecuados en función de sus necesidades.
- Inclusión social, política, cívica y cultural de los residentes.
- Calidad duradera de la vivienda y las condiciones de vida, ecológicamente sostenibles y perfectamente adaptadas a las necesidades identificadas por los propios residentes (acceso al agua y saneamiento, iluminación natural, ventilación cruzada, guarderías, cocina comunitaria, etc.).
- Acceso garantizado a la copropiedad.
- Aumento de la autoestima de las familias.
- Condición de actor de la ciudad por derecho propio, reconocido por la comunidad.

Cabe añadir que, a través de su estrategia de presión sobre los poderes públicos para garantizar una justa redistribución de los fondos públicos entre los ciudadanos, abriendo a las familias de bajos ingresos la posibilidad de acceder a la propiedad, USINA logra que las administraciones locales comprendan mejor las diferentes necesidades de sectores de población injustamente marginados y plenamente capaces de hacerse cargo de obras con total autonomía y éxito. Se reconoce así que las políticas específicas no son programas asistencialistas, sino políticas debidas al reequilibrio de las relaciones de fuerza y poder en áreas urbanas cada vez más violentas, mientras crecen la presión inmobiliaria y las desigualdades

No obstante, los obstáculos siguen siendo numerosos y estructurales:

- La asignación y el pago de los fondos están supeditados a demoras que ponen en peligro la viabilidad de los proyectos, están sujetos a una burocracia excesiva –que en ocasiones oculta una corrupción larvada– y dependen demasiado de los cambios de ejecutivo y de la correspondiente voluntad política.
- El calendario de actuación de los grupos autogestionados y el de los poderes públicos a menudo son incompatibles.
- A veces la administración pública no ve con buenos ojos la autonomía de las comunidades en la toma de decisiones (presupuesto, prestadores de servicios, organización, etc.).
- las familias pobres siguen sufriendo un trato injusto en relación con el acceso al suelo y a la vivienda
- Las presiones ejercidas por los constructores tradicionales del sector privado sobre los poderes públicos ante la escalada de las reivindicaciones de los movimientos sociales siguen siendo importantes y pueden resultar perjudiciales.
- Las grandes redes de ONG brasileñas captan casi todos los recursos disponibles, con lo que dejan poco margen a los actores locales, en especial a los movimientos sociales.
- Se debe implantar una verdadera política de inversión urbana sostenible y específica, articulada a la medida de cada territorio por parte de actores independientes de los cambios de ejecutivos locales; esta propuesta requiere la articulación de los movimientos sociales a escala nacional, debilitada durante la presidencia de Lula debido a la integración de los líderes comunitarios en los órganos y administraciones del poder, lo que privó a los movimientos de sus fuerzas vivas y limitó implícitamente su capacidad de protesta. Cabe destacar que el Plan Nacional para la Vivienda, aprobado en 2005 tras 14 años de reivindicaciones de los movimientos sociales, que abarcaba los tres niveles de la administración pública territorial (estados, municipios y Estado federal) y que debía disponer de un fondo nacional propio, ha quedado relegado, y con ello los fondos previstos, por el programa MCMV, diseñado directamente con los constructores del sector privado en la sede del gobierno, en lugar de recurrir a las instancias de concertación del Ministerio de las Ciudades. De esta modo se ha roto con años de movilización, diálogo y energía invertidos por los movimientos sociales, pero también por sus interlocutores públicos.

Las autoridades locales tienen mucho que aprender de los métodos promovidos por USINA. Los resultados y repercusiones, con múltiples ecos en ámbitos relacionados con la estrategia del desarrollo urbano sostenible, pueden inspirar colaboraciones fructíferas que permitan potenciar y optimizar al máximo el rendimiento de los fondos públicos disponibles, elemento primordial, especialmente en tiempos de estrecheces.

Contacto

Pedro Fiori Arantes – *Coordinador*
USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
Rua Barão de Campinas, 693
São Paulo – SP
CEP 01201-001
Brazil
+55 11 3225-0914
usina@usinactah.org.br
pedroarantes@uol.com.br
www.usinactah.org.br

The image features a solid orange background. A large, white, abstract graphic element is positioned on the left side, consisting of several overlapping, curved lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of motion and depth. In the center of the white area, the text 'www.fmdv.net' is displayed in a bold, black, sans-serif font.

www.fmdv.net