

Por qué las ciudades no están utilizando todos sus subsidios federales

# DINERO DEJADO SOBRE LA MESA

Loren Berlin

**TODOS LOS AÑOS, LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES DE LOS EE. UU. ESTÁN DEJANDO CIENTOS DE MILLONES DE DÓLARES DE SUBSIDIOS FEDERALES SOBRE LA MESA.** El gobierno federal asigna estos fondos a estados y municipalidades, frecuentemente en forma competitiva, para ayudar a pagar por muchos de los servicios locales más básicos y críticos de una comunidad, como educación, transporte y seguridad pública. En el año fiscal 2015 solamente, la Oficina de Contabilidad Gubernamental (GAO, por su sigla en inglés) de los EE. UU. identificó aproximadamente US\$994 millones en fondos no desembolsados —dinero asignado pero aún no utilizado por sus beneficiarios— en cuentas de subsidios vencidas del Sistema de Gestión de Pagos (PMS, por su sigla en inglés), la plataforma más grande del país para distribuir dinero de subsidios federales, responsable por alrededor del 77 por ciento de todos los pagos de subsidios civiles federales. Más de la mitad de las cuentas habían vencido hace por lo menos uno a tres años (U.S. GAO 2016).

Esta tendencia causaría perplejidad en la mejor de las circunstancias, pero en el entorno actual, cuando tantas comunidades de los EE. UU. están teniendo dificultades económicas, es incomprensible. Más de 50 municipalidades se han declarado en quiebra desde 2010. Las escuelas públicas de Chicago tienen tantas dificultades económicas que los Servicios de Inversión de Moody han degradado la deuda del distrito recientemente a B3, que es “seis niveles por debajo del grado de inversión”, dijo la vicepresidente de Moody, Rachel Cortez, en una entrevista en *Marketplace* (Scott 2016). En Petersburg, Virginia, una comunidad de 32.000 habitantes ubicada a menos de 30 millas de Richmond, la ciudad se ha atrasado tanto en sus pagos de la deuda que los equipos de bomberos y rescate han sido confiscados, los prestamistas dejaron de hacer préstamos a la ciudad y los funcionarios han aprobado medidas para recortar servicios públicos y aumentar impuestos.

Estos dólares son una fuente crítica de financiamiento para los gobiernos estatales y locales. Sin fondos de subvención federal, los estados y

En el ejercicio fiscal 2015 solamente, la Oficina de Contabilidad Gubernamental de los EE. UU. identificó aproximadamente US\$994 millones en fondos no desembolsados —dinero asignado pero aún no utilizado por sus beneficiarios— en cuentas de subsidios vencidas del Sistema de Gestión de Pagos (PMS, por su sigla en inglés).

las municipalidades quizás tengan problemas para proporcionar bienes y servicios esenciales o conseguir préstamos, o deberán cubrir sus costos aumentando impuestos y cargos para sus residentes, reduciendo la cantidad de dinero local disponible para pagar por las necesidades críticas de la comunidad. “Hay mandatos estatales que limitan la manera en que los condados y ciudades pueden recaudar fondos. Si bien pueden cobrar impuestos sobre la propiedad y potencialmente impuestos sobre los ingresos o las ventas, no se encuentran en una situación donde pueden recaudar todo el dinero que quieren”, dice Jenna DeAngelo, gerente de programa del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. “Los fondos federales son esenciales para ayudar a llenar esta brecha de financiamiento y pagar por servicios que cimientan el entramado de una comunidad, como puentes, salarios de maestros, cuerpos de bomberos, y reparación de baches. La lista es muy larga”.

## Subsidios intergubernamentales

En 2016, el gobierno de los EE. UU. asignó aproximadamente US\$666.000 millones en subsidios federales para respaldar programas estatales y locales. Estos subsidios intergubernamentales, financiados con dólares de impuestos federales, están diseñados para promover eficiencia económica, redistribuir recursos, estabilizar la economía y promover la innovación. Estos son subsidios para incentivar a los gobiernos locales a invertir en infraestructura y otros bienes y servicios que



benefician a los residentes más allá de su jurisdicción, subsidios para ayudar a adoptar prioridades políticas federales, y subsidios para iniciativas piloto que serían difíciles de impulsar con un solo programa de alcance nacional. En otras palabras, el gobierno federal usa el dinero para ayudar a los estados y municipalidades a construir comunidades fuertes y vibrantes que atraen y retienen a los residentes y a su vez establecen sus propias bases tributarias locales.

Puede ser complicado navegar este amplio campo de subsidios federales. Hay más de 1.700 programas de subsidios intergubernamentales y dos tipos principales de subsidios.

Los subsidios por categoría constituyen la mayoría de los subsidios federales, y se pueden usar sólo para un fin en particular. Algunos se distribuyen por fórmula, como el Subsidio de Fórmula para Áreas Urbanizadas de la Administración de Transporte Federal, que proporciona financiamiento a comunidades urbanas para actividades de planificación relacionadas con el transporte, y es proporcional a la densidad de población. Otros se distribuyen por medio de un proceso de solicitud competitiva, como el Programa de Inversión en Transporte para Generar Recuperación Económica (TIGER, por su sigla en inglés) del Departamento de Transporte, una iniciativa de US\$5.000 millones que financia

**“Los fondos federales son esenciales para ayudar a pagar por servicios que cimientan el entramado de una comunidad, como puentes, salarios de los maestros, cuerpos de bomberos y reparación de baches”.**

los proyectos de transporte con mayor posibilidad de producir beneficios económicos y medioambientales significativos en un área metropolitana, una región o todo el país.

El otro tipo principal de subsidio son los subsidios en bloque, que se utilizan para funciones definidas muy ampliamente, como desarrollo comunitario o servicios sociales, y brindan más flexibilidad a los beneficiarios estatales y locales para cumplir con las metas del programa. Un



Los subsidios federales ayudan a las ciudades a reparar baches y otros daños viales en las municipalidades de los EE. UU. Crédito: Justin Sullivan/Getty Images

ejemplo de subsidio en bloque prominente es el Subsidio en Bloque para Desarrollo Comunitario (CDBG, por su sigla en inglés) del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, que respalda la construcción de viviendas sociales, creación de puestos de empleo y servicios a poblaciones vulnerables. Hasta 2014, el gobierno federal había otorgado US\$144.000 millones en fondos CDBG a ciudades, condados y estados.

Estos subsidios son administrados por docenas de departamentos federales y agencias independientes, pero el más grande es el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS, por su sigla en inglés), que es responsable por el 22 por ciento de los subsidios y administra el Sistema de Gestión de Pagos (PMS, por su sigla en inglés), utilizado principalmente por HHS pero también por los Departamentos de Trabajo, Agricultura, Seguridad Nacional y el Tesoro, entre otros. No hay un sistema centralizado para que todas las agencias y programas puedan reportar y hacer el seguimiento de las asignaciones de subsidios y sus desembolsos, de manera que es virtualmente imposible saber precisamente qué porcentaje de las transferencias intergubernamentales permanece sin utilizar cada año. La

GAO y otros investigadores pueden esclarecer sólo piezas separadas de todo el rompecabezas.

Tampoco está claro lo que pasa con los fondos no utilizados, ya que ello depende de los parámetros del programa de subsidio. “A diferencia de los contratos federales, los subsidios federales no están gobernados por un solo juego de reglas a la hora de devolver el dinero desembolsado pero no utilizado”, explica Robert Cramer, consejero legal general asociado de la GAO, refiriéndose a la recuperación de fondos que ya se han desembolsado. “Los términos varían en función de cómo se estructure el subsidio. Las disposiciones de un subsidio permiten flexibilidad que otro no permite. Lo que se haga en última instancia con los fondos que el beneficiario no utiliza y son recuperados por una agencia también puede variar”. En algunos casos, el dinero se tiene que devolver al Departamento del Tesoro, que mantiene una base de datos de inversiones permitidas con dicho dinero. En otros casos, se puede reasignar a la agencia que proporcionó el subsidio originalmente. Algunos fondos pueden permanecer sin utilizar por décadas, si fueron asignados sin fecha de vencimiento.

Muchos funcionarios gubernamentales son renuentes a divulgar públicamente los problemas que pueden tener para usar los subsidios federales, lo cual contribuye a la falta de claridad para comprender lo que está ocurriendo. “Nadie quiere parecer incompetente”, explica George W. McCarthy, presidente y director ejecutivo del Instituto Lincoln.

Según McCarthy, cuando una ciudad no gasta los dólares federales asignados, ello puede resultar en un aumento en los impuestos locales. Los gobiernos locales comúnmente usan el impuesto sobre la propiedad como una fuente de ingresos “residual”, o sea que una vez que hayan cobrado todos los otros ingresos, incluyendo los fondos de subsidios federales, fijan sus tasas del impuesto sobre la propiedad para suplir la diferencia entre lo cobrado y los ingresos que necesitan. Por lo tanto, toda fuente de ingresos que no se cobre y utilice impone una carga adicional para los propietarios contribuyentes. “Si los contribuyentes, que ya sufren una carga tributaria elevada, se llegan a enterar que su

gobierno local no está usando todos los fondos disponibles, y llegan a la conclusión de que para compensar están aumentando las tasas del impuesto sobre la propiedad, es probable que se pongan furiosos y lo expresen en las urnas”, dice McCarthy. “También se traduce en decisiones por parte de los gobiernos locales para demorar el mantenimiento de infraestructura en vez de aumentar el impuesto sobre la propiedad, lo que en última instancia reduce el valor de las propiedades o genera una carga tributaria más alta cuando se produce la crisis inevitable debido a una falla de infraestructura”.

Pero la disfunción burocrática o incluso la corrupción son explicaciones inadecuadas para la preponderancia de fondos federales sin utilizar, dice Erika Poethig, directora de iniciativas de política urbana del Instituto Urbano, y una arquitecta principal de la iniciativa Ciudades Fuertes y Comunidades Fuertes (Strong Cities and Strong Communities) del presidente Obama, que trata de ayudar a localidades en crisis a utilizar mejor sus recursos, incluyendo los subsidios federales. “Hay una serie de razones, algunas buenas y otras malas, por la que un gobierno estatal o federal deja dinero sobre la mesa. Y por supuesto hay otros problemas debido a la burocracia. Pero en general se trata de personas que están tratando de hacer lo que corresponde con programas que no necesariamente prestan atención a las diferencias comunitarias. Fundamentalmente, el factor principal es que las políticas federales no se adaptan necesariamente a todas las ciudades y a su condición: saludable, en recuperación o en crisis profunda”.

## Diseño y administración de los programas

Para poder distribuir fondos intergubernamentales de manera efectiva, tanto las agencias que otorgan los subsidios como los beneficiarios tienen que cumplir sus funciones. El gobierno federal tiene que diseñar programas que los beneficiarios puedan usar en la práctica. Los gobiernos estatales y locales tienen que cumplir con los requisitos del subsidio. Todas las partes tienen que efectuar un seguimiento apropiado y administrar

los fondos en forma diligente. Si bien la mayor parte del dinero de subsidios federales se distribuye exitosamente, sigue habiendo instancias donde del dicho al hecho hay mucho trecho.

### DISEÑO DEFECTUOSO DEL PROGRAMA

Para empezar, es complejo crear un programa de subsidios que funcione bien. En febrero de 2010, el presidente Obama estableció el Fondo para los Más Afectados (Hardest Hit Fund o HHF), una iniciativa de US\$7.600 millones para financiar programas de prevención de ejecuciones hipotecarias en 18 estados y el Distrito de Columbia, brindando ayuda a propietarios que tenían dificultades económicas. HHF, diseñado para aprovechar la experiencia y el conocimiento de autoridades estatales y locales, se proponía respaldar soluciones diseñadas a la medida para una situación específica en la comunidad. En consecuencia, dependía de una red masiva de socios estatales y locales para administrar el programa, lo cual no sólo descentralizó las operaciones, sino que también creó una gran cantidad de papeleo administrativo. HHF y los socios participantes tenían que poner en práctica el programa dentro de un marco complicado definido por media docena de leyes federales, estatales y locales, que a veces variaban según el estado o la comunidad. El Tesoro de los EE. UU. también era responsable por negociar acuerdos individuales con cada autoridad de vivienda que participaba en el programa. En este marco, HHF tardó en ponerse en marcha. Casi dos años después de su creación, sólo el 3 por ciento de los fondos disponibles —US\$217,4 millones— se había utilizado, a pesar de las buenas intenciones y las obvias necesidades.

El fracaso inicial de HHF no es un secreto. “En varios momentos del programa, la Oficina del Inspector General Especial concluyó que no había objetivos o metas centralizadas para medir la efectividad del programa HHF. Varios informes señalaron que esta falta de métrica se debió en parte al temor de afectar la ‘naturaleza dinámica’ del programa. Por el contrario, llevó a una falta de contabilidad, efectividad y subutilización de los fondos de subsidios”, dice Lourdes Germán, directora de Iniciativas Internacionales e

institucionales del Instituto Lincoln. En una acción inusual, el Departamento del Tesoro implementó cambios para corregir el curso, introduciendo por ejemplo la posibilidad de incluir acciones de remediación de zonas deterioradas como parte del programa. Desde entonces, HHF se ha convertido en una fuente principal de fondos federales para remediación de áreas deterioradas y ha sido tan efectivo que en 2016 se asignaron US\$2.000 millones más para los estados que participan en HHF.

“La historia del programa HHF ilustra el núcleo del problema”, dice McCarthy. “En la medida que los subsidios sin utilizar son un síntoma de los defectos de diseño del programa, hay pocas maneras de exponer estos defectos y resolverlos, porque no hay un foro donde se puedan discutir estos problemas. Eso es lo que hizo de HHF un programa tan inusual. La distribución inicial extremadamente lenta de fondos dio una oportunidad para que las comunidades comunicaran al Tesoro por qué era tan difícil utilizar un dinero que no se adaptaba al fin buscado. El Tesoro utilizó su discreción reglamentaria para implementar un programa más útil y práctico para las comunidades. Pero la mejora del diseño de un programa por discreción reglamentaria es inusual. En vez de eso, lo que ocurre normalmente es que los programas siguen existiendo tal como fueron concebidos, ya sea que hayan sido diseñados en forma efectiva o no. La responsabilidad por el éxito del programa recae en las comunidades, y muy pocas veces se les pregunta si el programa funciona bien para ellas”.

### CIERRES MAL MANEJADOS

Pero no basta con diseñar un programa efectivo. También tiene que ser administrado correctamente a lo largo de las cuatro etapas del ciclo de vida típico de un subsidio federal: la etapa pre-otorgamiento, cuando el programa se anuncia y se reciben y analizan las solicitudes; la etapa de otorgamiento, cuando las partes acuerdan los términos del subsidio, incluyendo la cantidad de tiempo que tiene el beneficiario para gastar los fondos; la fase de implementación, cuando el beneficiario gasta el dinero; y la etapa de cierre, cuando se reciben y evalúan los informes finales



En 2015, el Departamento de Transporte de los EE. UU. anunció que más de 61.000 puentes eran estructuralmente deficientes y necesitaban reparaciones significativas, un trabajo financiado parcialmente por subsidios federales (U.S. DOT 2014). Crédito: Spencer Platt/Getty Images

una vez que los fondos se desembolsaron y/o llegó la fecha de terminación del subsidio. Los procedimientos de “cierre” están diseñados para asegurar que el beneficiario haya satisfecho todos los requisitos financieros, haya enviado todos los informes requeridos y haya devuelto todo el dinero sin utilizar a la agencia.

Estos procedimientos de cierre son críticos para maximizar los dólares de subsidio disponibles, ya que esta es la oportunidad que tiene la agencia para aplicar los fondos sin desembolsar en otros proyectos o subsidios nuevos, o devolver el dinero al Tesoro, dependiendo de los términos singulares de cada programa de subsidios. Si no se cierra un subsidio de manera oportuna, se crean oportunidades de malgasto, fraude o mala administración, ya que los beneficiarios siguen gastando fondos más allá de su fecha de vencimiento o dejando los fondos sin gastar en las cuentas, donde acumulan cargos administrativos.

De todas maneras, las agencias que otorgan los subsidios a veces no los cierran como deben, poniendo en peligro la utilización de cientos de millones de dólares. En septiembre de 2011, la GAO reportó US\$794,4 millones en fondos de subsidios sin utilizar de casi 400 programas distintos en el sistema de pagos PMS —aproximadamente el 3,3 por ciento de los fondos totales disponibles para estos subsidios— y US\$126 millones adicionales en un segundo sistema de pagos. Según la GAO, esto representa una mejora con respecto al ejercicio fiscal 2006, cuando la GAO recabó datos similares. Los saldos sin gastar suman más de US\$200 millones menos que los casi US\$1.000 millones que se encontraban en el PMS en 2006, aun cuando los desembolsos de subsidios a través del PMS aumentaron

aproximadamente un 23 por ciento, de US\$320.000 millones en 2006 a US\$415.000 millones en 2011 (U.S. GAO 2012). No obstante, cuando se descomponen los datos de 2011 en agencias individuales o programas específicos de agencias, la cantidad total de dinero sin utilizar puede representar entre el 2,7 por ciento a un increíble 34,8 por ciento de los subsidios de una agencia o programa para dicho periodo.

En una serie de agencias, los obstáculos para cerrar los subsidios correctamente incluyen sistemas y políticas inadecuadas de reconciliación de cuentas, baja priorización de los procesos de administración de subsidios y demoras innecesarias en disponer de los fondos sin utilizar, según informes independientes de la GAO como también de los Inspectores General de los departamentos de Agricultura, Educación, Energía, Salud y Servicios Humanos, Seguridad Nacional y Trabajo.

**El gobierno federal tiene que diseñar programas que los beneficiarios puedan usar en la práctica. Los gobiernos estatales y locales tienen que cumplir con los requisitos del subsidio. Todas las partes tienen que controlar y administrar los fondos en forma diligente.**

### FALTA DE CAPACIDAD LOCAL

Pero el gobierno federal no es el único responsable por asegurar que se utilicen los subsidios federales. Los estados y localidades que reciben los fondos juegan un papel igualmente importante en los resultados obtenidos. Si bien hay una tendencia a suponer que sólo las municipalidades con crisis fiscales no usan su asignación de subsidios en forma completa, esto no es así, dice McCarthy. “Uno se sorprendería al ver algunas de las ciudades que dejan fondos federales sobre la mesa. Es fácil pensar que es mayormente un asunto de las ciudades con problemas, porque quizás han tenido que despedir personal o les falta algún otro recurso para poder administrar los subsidios en forma efectiva. Pero en realidad hemos tenido muchas conversaciones con



funcionarios no sólo en las ciudades con problemas sino en otras que son florecientes, quienes han reportado dificultades para utilizar sus subsidios federales. Las estimaciones que hemos recibido indican que entre un 9 y 20 por ciento del dinero asignado no se gasta en un año dado”.

Hay muchas razones por las que una municipalidad puede o no gastar su subsidio federal en forma exitosa. Una comunidad puede renunciar voluntariamente a los fondos debido a un desacuerdo filosófico con la prioridad política subyacente del programa de subsidios. En respuesta a la declaración del presidente Donald J. Trump de que retendrá fondos federales a las tan llamadas “ciudades santuario” (comunidades que deciden no procesar a los inmigrantes indocumentados solamente por violar las leyes de inmigración federales), numerosas ciudades y estados han declarado que se arriesgarán a perder el dinero en vez de modificar sus políticas, incluyendo la Ciudad de Nueva York, que podría perder casi US\$10.400 millones, y Santa Fe, que podría perder US\$6 millones, lo cual representa aproximadamente un 2 por ciento de su presupuesto anual.

O una comunidad puede terminar dejando dinero sobre la mesa debido a que sus circunstancias han cambiado, dice McCarthy. “A veces la manera en que una municipalidad tenía intención de usar el dinero ha cambiado. Por ejemplo, puede haber recibido el dinero para un proyecto que ya no se está implementando. O el estado financiero de la municipalidad ha cambiado. En esos casos, es perfectamente legítimo no gastar el dinero”.

Otras veces, la confiscación de fondos se produce sin intención, frecuentemente por errores de uso o administración del dinero. Para usar un subsidio federal en forma exitosa, la comunidad no sólo tiene que invertir los fondos de acuerdo a las pautas del programa sino también presentar informes sistemáticos, exactos y puntuales sobre cómo se está usando el dinero. De lo contrario, se puede producir una “determinación de auditoría”, el término utilizado para describir un problema significativo que se encontró al realizar una inspección de cuentas. Los dólares de subsidio asociados con una determinación de auditoría

corren el riesgo de ser confiscados por el gobierno federal. Para evitar estos tipos de errores, las comunidades tienen que invertir en sistemas informáticos confiables y en personal que tenga destrezas especializadas de administración de subsidios.

Las municipalidades con problemas fiscales frecuentemente carecen de por lo menos algunos de estos recursos. Dada su merma en el presupuesto y sus deudas crecientes, se pueden ver obligadas a reducir su personal, lo cual a su vez puede afectar significativamente su capacidad para administrar los subsidios. Este fue el caso de Detroit, que se convirtió en la municipalidad más grande del país en declararse en quiebra en el año 2013. En los años previos a su quiebra, la capacidad de Detroit para acceder y utilizar fondos de subsidios federales decayó enormemente. Entre 2008 y 2013, las inversiones de subsidios federales de la ciudad se redujeron en más del 30 por ciento, al mismo tiempo que los subsidios federales en todo el país aumentaron casi un 20 por ciento en el mismo periodo. Aproximadamente durante el mismo periodo, la ciudad perdió el 34 por ciento de sus empleados de tiempo completo (alrededor de 4.500 personas) incluyendo un tercio del personal del Departamento de Planificación y Desarrollo, que administraba aproximadamente US\$265 millones en subsidios de CDBG y el Programa HOME de Sociedades de Inversión del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por su sigla en inglés) recibidos por la ciudad durante ese periodo.

La reducción de personal significó no sólo la pérdida de empleados sino también de conocimientos críticos, potenciado por la falta de políticas y procedimientos documentados, dice John Hill, el director financiero de la ciudad de Detroit. “En ese entonces, Detroit no tenía un buen sistema para reportar y hacer el seguimiento de subsidios”, dice Hill, que comenzó a trabajar en Detroit en septiembre de 2013 como parte de un equipo responsable por ayudar a la ciudad a corregir sus problemas de administración de subsidios. “Si la ciudad hubiera implementado un grupo de seguimiento y cumplimiento de informes, ello habría ayudado a no tener que dejar dinero sobre la mesa y a no cerrar correctamente proyectos



Para usar más de lleno el dinero de los subsidios, Detroit invirtió en un sistema informático moderno y centralizado, una Oficina de Gestión de Subsidios (OGM, por su sigla en inglés) centralizada y un director de desarrollo que coordina los esfuerzos con el personal de todos los departamentos municipales. Crédito: ManaVonLamac

viejos, por ejemplo. En el pasado, cuando alguien se iba, también se perdía todo el conocimiento institucional que esa persona tenía, porque no había políticas y procedimientos documentados que permitieran transferir la responsabilidad por administrar los subsidios a otro empleado”.

Los sistemas de tecnología informática (IT, por su sigla en inglés) también juegan un papel crítico en la preservación de este tipo de conocimiento institucional y en efectuar el seguimiento y generar los informes necesarios para administrar los fondos de subsidio. En los años que precedieron a la declaración de quiebra, las autoridades superiores de Detroit “no sabían cuál era el monto total de subsidios que la ciudad recibió del gobierno federal, porque sus sistemas de IT no se comunicaban entre sí. . . . La información de las cuentas de subsidios aparecía en varias hojas de cálculo ad-hoc que no coincidían necesariamente con el sistema de contabilidad central de la ciudad. Y los libros contables de Detroit no se actualizaban automáticamente con los sueldos pagados por los subsidios o los datos del presupuesto . . . con lo cual fue imposible capturar información financiera confiable”, según un informe de la GAO de 2015 sobre el impacto de los problemas fiscales de Detroit y Flint, Michigan; Camden, Nueva Jersey; y Stockton, California en la administración de subsidios (U.S. GAO 2015). La ciudad no se ajustó a prácticas básicas de

**Detroit, que en una época era el emblema de mala gestión en los subsidios, es ahora un modelo para otras comunidades.**

contabilidad, creando registros que no se reconciliaban y fondos que corrían el riesgo de vencer. Estas y otras deficiencias de IT dieron lugar a determinaciones de auditoría que obligaron a Detroit a pagar por sus errores con dinero de sus fondos generales, cuyos recursos ya estaban exigidos.

Una falta básica de capital puede multiplicar estos problemas porque limita la capacidad de una municipalidad para solicitar subsidios federales, creando un sistema de retroalimentación negativa donde las comunidades más necesitadas de fondos no los pueden acceder. Las autoridades de la ciudad de Flint postergaron por tres años su solicitud al Departamento de Transporte para un subsidio del Programa de Inversión en Transporte para Generar Recuperación Económica (TIGER), que se evalúa en parte por la cantidad de dinero no federal que una municipalidad puede invertir en el proyecto de transporte propuesto, porque no tenían seguridad de poder proporcionar fondos locales en el corto plazo. También decidieron no solicitar algunos fondos federales que incluían disposiciones de “mantenimiento de esfuerzo”, porque hubiera requerido que la ciudad mantuviera una suma de inversiones locales en el

proyecto por una cantidad fija de años, debido a la preocupación por no poder satisfacer este requisito.

### DETROIT: TIEMPOS DIFÍCILES QUE DEMANDAN SOLUCIONES

Detroit, que en una época era el emblema de una gestión inefectiva de subsidios, es ahora un modelo para otras comunidades. Cuando Hill y su equipo comenzaron a trabajar en Detroit en el otoño de 2013, cada dólar de subsidio federal que la ciudad recibió ese año (más de US\$200 millones) corría el riesgo de ser confiscado debido a la falta de controles y procedimientos de administración efectivos de los subsidios. Hoy, a tres años de ese momento, sólo US\$214.000 corren riesgo al finalizar el ejercicio fiscal 2015 de la ciudad. Hill se apura a señalar que su equipo tomará los pasos necesarios para resolver las determinaciones de auditoría pendientes, reduciendo así el total de fondos en riesgo a cero.

“Cuando llegamos, los controles eran tan laxos que cualquier subsidio que examinábamos tenía el potencial de tener problemas y corríamos el riesgo de tener que devolver los fondos. Ahora hay menos riesgo, porque tenemos mejores controles y comprendemos mejor el proceso de administración de subsidios. Hay menos gastos cuestionados y, cuando los hay, podemos tomar medidas para recabar la documentación necesaria para resolver el problema”, explica Hill.

De acuerdo a Hill, la reconstrucción del sistema de administración de subsidios de la ciudad fue muy similar al desarrollo de una estrategia de introducción al mercado para una corporación. “Uno quiere introducirse al mercado o, en este caso, solicitar financiamiento, demostrando que toda la organización, incluyendo al alcalde, respalda el proyecto a todos los niveles. Cuando llegué aquí, era obvio que nuestra estrategia de ‘introducción al mercado’, por decirlo así, no era para nada cohesionada. Era desarticulada. Había instancias en que estábamos compitiendo con nosotros mismos para conseguir subsidios, porque había varias divisiones solicitando los mismos fondos”.

Para coordinar mejor la metodología de Detroit para identificar y usar el dinero de los

subsidios, Hill invirtió en un sistema de IT moderno y centralizado. También creó una oficina centralizada de administración de subsidios (OGM, por su sigla en inglés). Mientras cada departamento individual (como salud y servicios humanos, desarrollo laboral y seguridad pública) había confiado previamente sólo en su personal propio para identificar, obtener y administrar los subsidios, todas las actividades relacionadas con subsidios serían ahora responsabilidad de, o coordinadas con, la OGM centralizada. De esta manera, Detroit comenzó a desarrollar especialistas en administración de subsidios en la OGM, que podían colaborar con el personal del programa en la medida de lo necesario durante todo el ciclo de vida del subsidio.

Hill y su equipo también crearon un nuevo cargo, Director Ejecutivo de Desarrollo, para coordinar los esfuerzos del personal en todos los departamentos municipales, incluyendo el director de la OGM centralizada y la oficina del alcalde, para ayudar a contextualizar el trabajo dentro de la estructura financiera global de la ciudad. La integración de actividades de subsidios en la infraestructura financiera global de la ciudad ha sido crítica para el éxito obtenido, dice Hill. “Hay una conexión entre subsidios, la confección del presupuesto, compras, etc. Si uno sólo implementa una oficina de administración de subsidios, pero el resto del sistema no es efectivo, se pueden obtener un par de victorias; pero en lo que hace a la planificación, compra, presupuestos, o sea las cosas estratégicas que hay que implementar para respaldar la agenda del alcalde, todavía quedan grandes agujeros”. Por ejemplo, describe cómo la ciudad maneja el tema de obtener fondos locales para equiparar los dólares del subsidio federal, como lo requieren ciertos programas. “En el pasado, recibíamos un subsidio y no sabíamos de dónde sacar los fondos de equiparación. El 80 por ciento del dinero para financiar un proyecto desaparecería, porque no podíamos identificar los fondos para contribuir el 20 por ciento restante. Ahora, aun antes de solicitar un subsidio, identificamos el origen de los fondos de equiparación como parte del proceso de planificación, y los dejamos en reserva”.

Si Detroit es el modelo de una recuperación exitosa, esto se debe en parte al acceso inusual a

recursos financieros que tuvo la ciudad. Si bien Detroit tiene la mala fama de ser la municipalidad más grande del país en declararse en quiebra, también es admirada por ser el lugar de nacimiento y el epicentro de la industria automotriz del país, y uno de los impulsores principales del boom económico de la posguerra. Conscientes (y agradecidas) por el lugar histórico ocupado por la ciudad, organizaciones privadas y públicas han invertido aproximadamente US\$331 millones en Detroit después de su declaración de quiebra para ayudar a su recuperación. “Además de reestructurar la administración de subsidios, reestructuramos toda la organización de gestión financiera. Hemos identificado las destrezas y competencias necesarias y contratamos a personas nuevas o existentes calificadas para nuevos puestos. Ahora tenemos más gente en cargos de gestión financiera y de subsidios que posee las destrezas y competencias para hacer su trabajo, y recibe una compensación acorde con su rango. Pocos se pueden dar el lujo de tener la autoridad para reestructurar completamente una operación del principio al fin, y sé que otras ciudades se podrían beneficiar de una metodología similar”, admite Hill.

Las municipalidades con menos dinero tienen que resolver sus desafíos de administración de subsidios de maneras menos caras. Muchas recurren a sociedades con organizaciones estatales y locales para racionalizar el proceso y transferir algo de responsabilidad. Por ejemplo, Flint, en el condado de Genesee, recurre al Banco de Suelo del Condado de Genesee para administrar la demolición de estructuras dilapidadas con fondos estatales y federales. “Es una gran responsabilidad que la ciudad no tiene que asumir”, explica Christina Kelly, directora de planificación y revitalización de barrios del Banco de Suelo. “En el pasado, la ciudad tenía que hacer su propia demolición, lo cual es una tarea muy grande cuando hay subsidios estatales y federales involucrados. Tenían su propio departamento de demolición y sus propias brigadas de demolición. Ahora nosotros manejamos los subsidios de demolición estatales y federales, junto con el proceso de demolición propiamente dicho”. El Banco de Suelo también está administrando más de US\$6 millones en fondos de subsidios federales para revitalizar

una ex fábrica de General Motors en el centro de Flint, que se está limpiando para convertirla en un espacio verde. “La ciudad sigue participando”, dice Kelly. “Estamos siguiendo su plan de ordenamiento, y ellos dan su opinión en el proceso de toma de decisiones. Pero no tienen la carga de administrar el subsidio día a día, y tampoco de administrar el proyecto”.

El gobierno federal también está trabajando para ayudar a los beneficiarios a utilizar sus fondos más plenamente. En 2011, el presidente Obama anunció el programa Ciudades Fuertes y Comunidades Fuertes (SC2), una iniciativa interagencia para aumentar la capacidad de los gobiernos locales “para desarrollar y ejecutar sus visiones y estrategias económicas”, proporcionando ayuda técnica en una amplia gama de áreas, entre ellas la administración de subsidios. “La idea detrás de SC2 es que el gobierno federal identifique maneras de tener una relación más flexible con los gobiernos locales, una relación responsable y donde se rindan cuentas, pero reconociendo que cada comunidad puede tener necesidades distintas”, dice Poethig. “Por ejemplo, una comunidad puede haber recibido un subsidio pero no llega a tener quizás todos los fondos de equiparación necesarios. Podemos analizar el caso y decidir si podemos ser más flexibles para que puedan usar el dinero del subsidio mientras encuentran los fondos de equiparación”.

Además, algunas agencias federales están analizando y revisando sus procedimientos para reducir la cantidad de fondos que quedan sin gastar. Pero estos esfuerzos son parciales. Ciertas entidades individuales, como los Departamentos de Comercio, Justicia, y Salud y Servicios Humanos, junto con la Administración Nacional Aeronáutica y Espacial (NASA, por su sigla en inglés) y la Fundación Nacional de Ciencias (NSF, por su sigla en inglés), han implementado políticas para “resolver el problema interno del cierre puntual de subsidios”, según un informe de 2016 de la GAO. Sin embargo, no hay ningún esfuerzo en la actualidad para introducir un solo juego de procedimientos de seguimiento, informe y cierre que se

CONTINÚA EN LA P. 43

---

## CONTENIDO

**George F. Thompson, Frederick R. Steiner y Armando Carbonell** | El paisaje actual y los desafíos del futuro

**James Corner** | La imaginación ecológica:  
La vida en la ciudad y la esfera pública

**Richard Weller** | La ciudad no es un huevo:  
Urbanización occidental y su relación con las concepciones cambiantes de la naturaleza

**Anne Whiston Spirm** | El jardín de granito:  
¿Dónde nos encontramos hoy?

**Charles Waldheim** | El arquitecto de paisaje como urbanista de nuestra era

**Kongjian Yu** | Creación de formas profundas en la naturaleza urbana: El método de diseño urbano del paisano

**Elizabeth K. Meyer** | Manteniendo la belleza sostenible:  
El desempeño del diseño de apariencias

**Jose Alminaña y Carol Franklin** | Ensamble creativo:  
Hacia el diseño de la ciudad como naturaleza

**Forster Ndubisi** | Adaptación y regeneración:  
Un pasaje a los nuevos lugares urbanos

**Danilo Palazzo** | El papel de la utopía en la planificación y el diseño ecológico

**Susannah Drake** | WPA 2.0: Belleza, economía, política y la creación de la infraestructura pública del siglo XXI

**Timothy Beatley** | Nuevas direcciones en la naturaleza urbana: El poder y la promesa de las ciudades biofílicas y el urbanismo azul

**Kate Orff** | El jardín en la bahía: Marcos de participación para el cambio ecológico y económico

**Nina-Marie E. Lister** | Resiliencia más allá de la retórica en el diseño urbano

**Chris Reed** | Ecologías proyectivas en el diseño y la planificación urbana

**Kristina Hill** | La forma sigue al flujo: Sistemas, diseño y la experiencia estética del cambio ecológico

**Laurie Olin** | Agua, la naturaleza en las ciudades y el arte del diseño de paisajes

**Frederick R. Steiner, George F. Thompson y Armando Carbonell** | Epílogo: Perspectivas para el diseño y la planificación ecológica urbana

*Dinero dejado sobre la mesa*

CONTINÚA DE LA P. 29

podiera aplicar a todos los subsidios federales y agencias de subsidios para racionalizar y normalizar estas actividades críticas.

Queda mucho por hacer, dice McCarthy, quien está particularmente interesado en la cuestión del diseño de programas. “Si el gobierno federal persiste en responsabilizar a los gobiernos locales por la falta de uso de fondos asignados, nunca se podrán resolver los defectos sistémicos de estos programas o políticas”, dice. “Es como una familia disfuncional. ¿Cómo se pueden resolver los problemas si los padres dicen que la disfunción es de los hijos, cuando estos son frecuentemente víctimas de la disfunción? Alguien de afuera tiene que intervenir para que los padres puedan percatarse de su responsabilidad en haber creado la disfunción. Organizaciones como el Instituto Lincoln pueden cumplir esta función de intervención si pueden usar su acceso a los gestores de política y su poder de convocatoria para crear el foro de discusión útil”. □

---

**Loren Berlin** es escritora y consultora de comunicaciones independiente del área metropolitana de Chicago.

---

## REFERENCIAS

Scott, Amy. 2016. “Chicago Public Schools Face Financial Crisis.” *Marketplace*. 11 de octubre.

U.S. GAO (United States Government Accountability Office). 2016. *Grants Management: Actions Needed to Address Persistent Grant Closeout Timeliness and Undisbursed Balance Issues*. Washington, D.C. Obtenido de [www.gao.gov/assets/680/676558.pdf](http://www.gao.gov/assets/680/676558.pdf)

U.S. GAO (United States Government Accountability Office). 2012. *Grants Management: Actions Needed to Improve the Timeliness of Grant Closeouts by Federal Agencies*. Washington, D.C. Obtenido de [www.gao.gov/assets/600/590926.pdf](http://www.gao.gov/assets/600/590926.pdf)

U.S. GAO (United States Government Accountability Office). 2015. *Municipalities in Fiscal Crisis: Federal Agencies Monitored Grants and Assisted Grantees, But More Could Be Done to Share Lessons Learned*. Washington, D.C. Obtenido de [www.gao.gov/assets/670/669134.pdf](http://www.gao.gov/assets/670/669134.pdf)